



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 16. Dezember 2020  
Direktion: Sicherheitsdirektion  
Geschäftsnummer: 2020.SIDABEV.289  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV); Ausrichtung der Nothilfe und Sonderunterbringung, Objektkredit, Ausgabenbewilligung, Verpflichtungskredit 2021

### Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Zusammenfassung</b> .....	1
2.	<b>Rechtsgrundlagen</b> .....	2
3.	<b>Beschreibung des Geschäfts</b> .....	2
3.1	Ausgangslage.....	2
3.2	Berechnung Kreditsumme.....	4
3.3	Rechtliche Qualifikation der Ausgabe.....	7
4.	<b>Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen</b> .....	7
5.	<b>Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum</b> .....	8
6.	<b>Auswirkungen bei einer Ablehnung des Kreditgeschäfts</b> .....	9
7.	<b>Auswirkungen auf die Gemeinden</b> .....	9
8.	<b>Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft</b> .....	10
9.	<b>Antrag</b> .....	10

### 1. Zusammenfassung

Im Rahmen der vom Regierungsrat verabschiedeten Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs (NA-BE) werden seit dem 1. Juli 2020 Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid getrennt von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen in dafür vorgesehene kantonalen Rückkehrzentren (RZB) der Sicherheitsdirektion (SID) untergebracht. In diesen wird den rechtskräftig weggewiesenen Personen bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise der Zugang zu Verpflegung, Hygieneartikeln und Kleidung ermöglicht, daneben können Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung in Anspruch genommen werden.

Aufgrund eines starken Ertragsrückgangs, vorwiegend ausgelöst durch die seit März 2019 nach Verfahrensentscheid abgestuften Bundespauschalen, ist eine kostendeckende Ausrichtung der Nothilfe nicht mehr möglich. Gegenstand des vorliegenden Kredits sind die nicht über Bundespauschalen gedeckten ordentlichen und ausserordentlichen Nothilfekosten im Jahr 2021. Die Nettokosten betragen inklusive Reserve und nach Abzug Lastenausgleich CHF 5'172'000.-.

## 2. Rechtsgrundlagen

- Artikel 12 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
- Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe c der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Artikel 28 Absatz 2, 46 und 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, 3 und 28 – 30a der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312)
- Artikel 7 Absatz 5 und 92d der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)
- Artikel 6 - 27 des Einführungsgesetzes vom 9. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20)
- Artikel 6 - 13 der Einführungsverordnung vom 20. Mai 2020 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EV AIG und AsylG)
- Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 42 des Gesetzes über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG; Inkraftsetzung per 1.7.2020)
- Artikel 17a des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)
- Artikel 1 und 11 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion (OrV SID; BSG 152.221.141)
- Artikel 42 Absatz 1, 43, 44, 45, 47, 50 und 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 139, 141, 142, 146, 148, 152 Absatz 4 und 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Artikel 24f und 25 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAG; BSG 631.1)

## 3. Beschreibung des Geschäfts

### 3.1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der Asylgesetzrevision auf Bundesebene zur Beschleunigung der Asylverfahren organisierte der Regierungsrat den Asyl- und Flüchtlingsbereich des Kantons Bern neu (Projekt Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern / NA-BE). Seit dem 1. Juli 2020 ist die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) für Personen im hängigen Verfahren und vorläufig Aufgenommene zuständig. In der Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion (SID) verblieben ausschliesslich Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid.

Die vom Regierungsrat am 5. Juli 2017 verabschiedete Detailkonzeption NA-BE legt fest, dass rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende bis zu ihrer Ausreise in von den Regelstrukturen getrennten Rückkehrzentren (RZB) untergebracht werden. Die kantonale rechtliche Grundlage bestand bereits vor der angepassten Gesetzgebung. Demnach werden Nothilfeleistungen in der Regel in Form von Sachleistungen ausgerichtet und beinhalten unter anderem die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft (Art. 16, Abs. 2, Bst. a EG AIG und AsylG).

Der Bund gibt die Inbetriebnahme von RZB nicht vor. Die Bundesgesetzgebung – insbesondere das Asylgesetz – beinhaltet keine Bestimmungen, wonach der Kanton Bern rechtskräftig Weggewiesene in separaten Unterkünften unterbringen muss. Die getrennte Unterbringung ergibt sich vielmehr aus dem im Rahmen von NA-BE erklärten Strategie-Leitsatz: Integration von Beginn an durch die GSI und rascher

und konsequenter Vollzug durch die SID. Mit der Trennung sollen keine Fehlanreize gesetzt oder falsche Erwartungen geweckt werden, trotz Ausreisepflicht in der Schweiz bleiben zu können.

In Abgrenzung dazu ist es eine Bundesvorgabe, dass rechtskräftig weggewiesene Personen ausschliesslich Anrecht auf Nothilfe haben. Bereits seit dem 1. Januar 2008 gilt für alle Personen mit einem rechtskräftigen Asylentscheid der Asylsozialhilfestopp (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Bei nachgewiesener Bedürftigkeit haben die betroffenen Personen auf Ersuchen hin Anspruch auf Nothilfe. Für die Ausrichtung der Nothilfe ist kantonales Recht massgeblich. Das Asylgesetz schreibt den Kantonen aber vor, dass die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen an dem vom Kanton oder vom Bund bezeichneten Ort auszurichten ist und der Ansatz für die Unterstützung unter dem Ansatz für die Sozialhilfe liegt, die Asylsuchenden ausgerichtet wird (Art. 82 Abs. 4 AsylG).

Im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung hat die SID Ende des Jahres 2019 die Organisation bestimmt, die im Auftrag des Amtes für Bevölkerungsdienste (ABEV) die RZB führt. In den Ausschreibungsunterlagen hat das ABEV zugesichert, dass es dem Zuschlagsempfänger pro Person und Übernachtung einen kostendeckenden Pauschalbetrag für Verpflegung, Kleidung und Hygiene abgibt und sämtliche Kosten, die mit der Miete von RZB verbunden sind, effektiv übernehmen wird. Demgegenüber mussten die Offerentinnen und Offerenten eine Pauschale zur Deckung der Betreuungs- und Personalkosten pro Person und Übernachtung anbieten. Am 2. Dezember 2019 hat das ABEV der Firma ORS Service AG den Zuschlag erteilt. Gegen den Entscheid wurde keine Beschwerde eingereicht.

Zum Zeitpunkt des Zuschlags war geplant, die RZB in Absprache mit den betroffenen Gemeinden ab Frühjahr 2020 sukzessive zu eröffnen, die rechtliche Grundlage dafür bestand schon damals. Durch die kurzfristig umzusetzenden COVID-19-Massnahmen verzögerte sich aber einerseits die sukzessive Eröffnung der Zentren, andererseits mussten zwecks Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln mehr Unterkünfte als in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen in Betrieb genommen werden. Ende Oktober 2020 betrieb die ORS im Auftrag des ABEV sechs RZB<sup>1</sup>, die Eröffnung weiterer Unterkünfte bleibt unter genauer Beobachtung der aktuellen Situation vorbehalten.

Nach Artikel 26 des Einführungsgesetzes vom 9. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz (EG AIG und AsylG) muss das ABEV die mit dem Vollzug dieses Gesetzes anfallenden Nothilfekosten grundsätzlich über die Subventionen des Bundes decken. Soweit die Kosten nicht über die Subventionen des Bundes gedeckt werden können, kann die SID die Kosten dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen. Gemäss Artikel 25 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) werden die Nettoaufwände zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gesamtheit der bernischen Gemeinden finanziert.

Gegenstand des vorliegenden Geschäfts ist es, die nicht über Bundessubventionen gedeckten, ordentlichen Kosten für die Ausrichtung der Nothilfe im Jahr 2021 auszuweisen und den damit zusammenhängenden Kredit sowie die entsprechende Ausgabe bewilligen zu lassen.

Bei der Ausrichtung der Nothilfe kommt erschwerend hinzu, dass viele Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid bereits seit mehreren Jahren Nothilfe in Anspruch nehmen. Die ehemals gesprochenen Bundesbeiträge sind für diese Personen schon längstens aufgebraucht. Nichtsdestotrotz fallen für die Gruppe der Langzeitbeziehenden bis zu deren Ausreise oder Rückkehr ins Heimatland nicht gedeckte Kosten an.

Da es grundsätzlich nicht möglich ist, die Nothilfeerträge einzelnen Personengruppen zuzuordnen, umfasst der Kredit auch die ausserordentlichen Nothilfeaufwände nach Artikel 17 EG AIG und AsylG für rechtskräftig abgewiesene Minderjährige und besonders verletzte Weggewiesene mit Sonderunterbringungsbedarf.

---

<sup>1</sup> RZB Aarwangen, Bözigen (Biel), Eschenhof (Gampelen), Konolfingen, Fisso (Worb) und Hinterkappelen

## 3.2 Berechnung Kreditsumme

Durch die Umsetzung der Massnahmen im Zusammenhang mit der Eindämmung des Corona-Virus – namentlich die Einschränkungen betreffend Einreise aus allen Schengen-Staaten sowie Überstellungen aufgrund des Dublin-Abkommens sowie die eingeschränkten Rückreisemöglichkeiten in Herkunftsstaaten – stagnieren die Bestandszahlen seit Inbetriebnahme der RZB auf hohem Niveau. Mit der Verlängerung der COVID-19-Massnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich bis Mitte des Jahres 2021 ist davon auszugehen, dass im Jahr 2021 – wenn überhaupt – nur eine leichte Reduktion der Bestandszahlen möglich sein wird. Durch den Umstand, dass sich der Transfer der noch in den Strukturen des Amtes für Integration und Soziales (AIS) untergebrachten Weggewiesenen durch die Massnahmen verzögert, werden verlässliche Prognosen zudem weiter erschwert. Per 09. November 2020 waren 619 Personen mit einem Negativ-, einem Nichteintretensentscheid oder einem Mehrfachgesuch registriert und können potentiell Nothilfe beziehen. Für das Jahr 2021 rechnet die SID mit durchschnittlich 600 rechtskräftig weg-gewiesenen Personen in kantonaler Zuständigkeit. Darin sind keine Reserven enthalten. Bei der Kostenberechnung wird berücksichtigt, dass rund 100 Personen auf freiwilliger Basis bei Privatpersonen untergebracht sind und mit Ausnahme der obligatorischen Krankenversicherung keine Nothilfeleistungen beziehen.

Der Bund richtet den Kantonen für Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid eine einmalige Nothilfepauschale (NHP) zur Deckung der berechtigten kantonalen Kosten aus. Die im Jahr 2019 in Kraft gesetzte Anpassung der vergüteten Pauschalen gründet auf der Annahme, dass die verkürzten Asylverfahren zu deutlichen Effizienzgewinnen und damit zu Einsparungen im Vollzug des Asylgesetzes führen werden. Die einmaligen Pauschalbeträge<sup>2</sup> richten sich nach den folgenden Asylverfahren:

- NHP aus Dublin-Verfahren: CHF 399.-
- NHP aus beschleunigtem Verfahren: CHF 2'007.-
- NHP aus erweitertem Verfahren: CHF 5'988.-
- NHP aus altrechtlichen Entscheiden: CHF 6'074.-

Die Einführung der nach Verfahren abgestuften NHP führt im Vergleich zu den bereits defizitären Vorjahren zu einer weiteren Verschlechterung der Nothilfeerträge.<sup>3</sup> Abgestützt auf die für 461 Nothilfebezügerinnen und -bezüger vergüteten NHP in den Monaten Januar bis September 2020 ist im Jahr 2020 lediglich von einem Total von CHF 2'028'551.- auszugehen<sup>4</sup>. Für das kreditrelevante Jahr 2021 wird derselbe Ertrag im Bereich der Nothilfe prognostiziert: Zu einer konstanten und zu grossen Teilen auf Erfahrungswerten beruhenden Berechnung gibt es aufgrund der zahlreichen Unbekannten – die Massnahmen im Zuge der COVID-19-Pandemie und deren allfällige Aufhebung, die Entwicklung hinsichtlich der nach altem Recht gefällten Wegweisungsentscheide sowie die allgemeine Volatilität im Asylbereich – keine zielführende Alternative.

Als Nothilfestelle (NHS) betreibt die ORS die kantonalen RZB im Auftrag des ABEV. Für die Ausrichtung der Nothilfe vergütet das ABEV der ORS einen Pauschalbetrag von CHF 12.50 pro Übernachtung und Person; sämtliche Aufwände im Zusammenhang mit der Fallführung und der Betreuung der weg-gewiesenen Personen entschädigt das ABEV mit einer Pauschale in der Höhe von CHF 22.50 pro Übernachtung und Person. Summiert erhält die ORS eine Globalpauschale von CHF 35.00 pro Übernachtung und Person. Für das kreditrelevante Jahr 2021 ergibt sich im Bereich der Pauschalabgeltung NHS ein Aufwandsvolumen von CHF 6'387'500.-.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Pauschalen per 1. Januar 2020

<sup>3</sup> Erträge NHP 2016: CHF 9'534'746.-, 2017: CHF 6'855'123.-, 2018: CHF 6'368'312.-, 2019 (prov.): CHF 4'400'020.-

<sup>4</sup> Berechnung:  $[(\text{Total NHP Jan} - \text{Sep 2020})/9]*12$ , bez.  $[(\text{CHF } 1'521'413.-)/9]*12 = \text{CHF } 2'028'551.-$

<sup>5</sup> Berechnung:  $(600 \text{ Personen} - 100 \text{ Personen in Privatunterbringung}) * (365 \text{ Tage}) * (\text{CHF } 35.-) = \text{CHF } 6'387'500.-$

Darüber hinaus vergütet das ABEV der ORS die Miete, die Mietnebenkosten sowie die Ersteinrichtung der RZB und deren Unterhalt nach kantonalen Vorgaben. Auf Grundlage der dem ABEV bekannten Mietzinse und entsprechender Erfahrungswerte betreffend Betrieb von Kollektivunterkünften, ergibt sich für das Jahr 2021 für die aktuell sechs betriebenen RZB ein geschätztes Aufwandsvolumen von CHF 1'500'000.-. Zudem beinhaltet der prognostizierte Mietaufwand aufgrund der fortwährenden COVID-19-Massnahmen und der Möglichkeit, 2021 kurzfristig weitere RZB in Betrieb nehmen zu müssen, eine Planungsreserve von CHF 250'000.-.

Der vorliegende Kredit deckt zudem die Kosten für die Betreuung und Unterbringung rechtskräftig weg-gewiesener Minderjähriger (UM) sowie für die Sonderunterbringung für Personen mit besonderem Bedarf ab. Die Aufwände richten sich nach der in der «Kostenstrategie NA-BE» der GSI festgehaltenen UM-Vollkostenrechnung und liegen pro UM und Monat durchschnittlich bei CHF 5'678.-. Für das kreditrelevante Jahr 2021 ergibt sich bei einem prognostizierten durchschnittlichen UM-Bestand ein Aufwandsvo-lumen von CHF 204'408.-<sup>6</sup>. Der Betrag beinhaltet neben der Betreuung und Unterbringung auch die Aufwände für die Krankenversicherung. Darüber hinaus enthält die Kreditposition gemäss Artikel 17 EG AIG und AsylG einen aus den Vorjahren abgeleiteten Anteil für indizierte Sonderunterbringungsmassnahmen von CHF 400'000.-.

Hinsichtlich Gesundheitskosten Nothilfe wird für das Jahr 2021 ein durchschnittlicher Aufwand von CHF 400.- pro rechtskräftig weggewiesener Person und Monat prognostiziert. Auch dieser Aufwand beruht auf den Erfahrungswerten des Vorjahres, beinhaltet eine vermutete Teuerung und umfasst neben den mittleren Krankenkassenprämien auch nicht gedeckte Leistungen und Zahnarztkosten. Für den kreditrelevanten Zeitraum 2021 ist im Bereich der «Gesundheitskosten Nothilfe» ein Aufwandsvolumen von CHF 2'880'000.- kalkuliert.<sup>7</sup>

Die Entwicklungen im Asylbereich und somit auch die Bestandeszahlen in der Nothilfe sind sehr volatil und schwer abschätzbar. Zudem kann nicht vorausgesehen werden, wie sich die Corona-Pandemie ent-wickelt und ob es dadurch zu nicht vorhersehbaren Mehrkosten kommt. Aus diesem Grund wird eine Re-serve von 10 Prozent auf Basis der Nettokosten einberechnet. Der gerundete Reservebetrag von CHF 1'000'000.- reduziert sich nach Abzug Lastenausgleich um die Hälfte.

Die massgebende Kreditsumme für das Jahr 2021 setzt sich inklusive Reserve wie folgt zusammen:

Position	Betrag CHF
Pauschalabgeltung Nothilfestelle (NHS)	6'387'500
Miete und Nebenkosten NHS	1'500'000
Abgeltung abgewiesene unbegleitete Minderjährige (UM)	204'408
Abgeltung Sonderunterbringung Nothilfe	400'000
Gesundheitskosten und Sonderunterbringung Nothilfe	2'880'000
<b>Bruttokosten Nothilfe</b>	<b>11'371'908</b>
Ertrag Nothilfepauschale (NHP)	- 2'028'551
<b>Nettokosten Nothilfe (vor Lastenausgleich)</b>	<b>9'343'357</b>

<sup>6</sup> Berechnung: (3 Personen)\*(12 Monate)\*(CHF 5'678.-) = CHF 204'408.-

<sup>7</sup> Berechnung: (600 Personen)\*(12 Monate)\*(CHF 400.-) = CHF 2'880'000.-

<b>10 % Reserve gerundet</b>	1'000'000
<b>Nettokosten Nothilfe inkl. Reserve (vor Lastenausgleich)</b>	<b>10'343'357</b>
<i>Anteil Lastenausgleich inkl. Reserve (gerundet) 50%</i>	<i>5'172'000</i>
<b>Nettokosten Kreditsumme inkl. Reserve (gerundet) 50%</b>	<b>5'172'000</b>

Da die Erträge rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind, wird die Kreditsumme beim Regierungsrat als Nettokredit beantragt.

Die von der ORS im Auftrag des ABEV in den RZB gewährten Nothilfeleistungen beschränken sich grundsätzlich auf das verfassungsrechtliche Minimum (Art. 16 Abs. 1 EG AIG und AsylG). Das ABEV gilt der ORS die Gewährung der Nothilfe nach Artikel 16 EG AIG und AsylG wie folgt ab:

Für die Grundleistungen der Nothilfe (Verpflegung, Kleidung, Hygiene gemäss Art. 16 Abs. 2 Bst. b und d EG AIG und AsylG) hat das ABEV den Offerentinnen und Offerenten in den Ausschreibungsunterlagen einen Pauschalbetrag von CHF 12.50 pro betreute Person und Übernachtung zugesichert. Davon richtet die ORS den betreuten Personen nach Artikel 9 Absatz 2 EV AIG und AsylG einen Bargeldbetrag aus. Dieser ist abgestuft nach der Grösse der Familieneinheit bzw. des Haushalts und beträgt pro Tag für eine Einzelperson CHF 8.00. Die Differenz zu der Pauschale nutzt die ORS gemäss Leistungsvertrag für Sachmittel und weitere Leistungen bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf.<sup>8</sup>

Das ABEV hat den Offerentinnen und Offerenten in den Ausschreibungsunterlagen zugesichert, dass es sämtliche mit der Miete und Unterbringung zusammenhängenden Nebenkosten effektiv übernimmt. Entscheidend ist demnach, welcher Mietzins mit den Eigentümern der Rückkehrzentren ausgehandelt werden kann.

Im Ausschreibungsverfahren mussten die Offerentinnen und Offerenten einen Pauschalbetrag pro betreute Person und Übernachtung von 22.50 für die Fallführung und Betreuung anbieten. Das ABEV hat den Offerentinnen und Offerenten eine fünfjährige Vertragsdauer mit einer Verlängerungsoption von drei Jahren zugesichert.

Nach Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe c EG AIG und AsylG umfasst die Ausrichtung von Nothilfe zusätzlich Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung. Alle Nothilfe beziehenden Personen sind in einer Kollektivkrankenversicherung versichert. Am 1. Juli 2020 übernahm das Amt für Integration und Soziales (AIS) vom ABEV die Administration der entsprechenden Kollektivkrankenversicherung für alle Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen, die Sozialhilfe nach den Bestimmungen des SAFG beziehen, aber auch für alle abgewiesenen Asylsuchenden, die Nothilfe nach den Bestimmungen des EG AIG und AsylG in Anspruch nehmen. Das AIS stellt dem ABEV die entsprechenden Kosten für Nothilfe beziehende Personen rückwirkend in Rechnung.

Die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen erfolgt nach Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) unabhängig vom Asylstatus. Auch abgewiesene Asylsuchende, die bei Bedürftigkeit nur noch ein Recht auf Nothilfe haben, werden weiterhin von der im Auftrag des AIS handelnden Organisation untergebracht und betreut. Das AIS stellt dem ABEV die gemäss Artikel 17 EG AIG und AsylG anfallenden, ausserordentlichen Ausgaben für abgewiesene, unbegleitete Minderjährige in Rechnung. Die Höhe der Ausgabe ist abhängig vom Bestand rechtskräftig abgewiesener, unbegleiteter Minderjähriger und der Anzahl Aufenthaltstage.

<sup>8</sup> Dies umfasst zwingend notwendige, ärztlich verordnete, nicht kassenpflichtige Hilfsmittel, Medikamente und Behandlungen, den kleinen Unterhalt im Umfang der Rechtsprechung zum Mietrecht und Verbrauchsmaterial wie WC-Papier, Reinigungsmittel o.ä.

Die übrigen ausserordentlichen Ausgaben der Nothilfe für besonders verletzte Personen variieren aufgrund der bedarfsgerechten Settings stark und können nicht pro Person abgebildet werden. Um auch im Bereich der ausserordentlichen Nothilfearbeiten eine finanzielle Schwankungstauglichkeit gewährleisten zu können, wird – wie bei den ordentlichen Ausgaben – von stabilen Bestandszahlen ausgegangen.

### **3.3 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe**

Die Gewährung der Nothilfe dient nach dem Gesetzeswortlaut von Artikel 6 EG AIG und AsylG einer fortgesetzten, dauernden Aufgabe. Es handelt sich demnach um eine wiederkehrende Ausgabe im Sinne von Artikel 47 FLG. Dies gilt sowohl für die ordentliche Nothilfe nach Artikel 16 EG AIG und AsylG, die das ABEV bzw. die ORS in den RZB gewährt, als auch für die ausserordentliche Nothilfe nach Artikel 17 EG AIG und AsylG, die das ABEV bei unbegleiteten Minderjährigen und bei anderen besonders verletzlichen Personen, in Abhängigkeit von deren besonderen Bedürfnissen, individuell festlegt.

Nach Artikel 26 Absatz 2 EG AIG und AsylG bewilligt der Regierungsrat die Ausgaben für Nothilfeleistungen gemäss Artikel 16 und für die Sicherheit bei Unterbringungen gemäss Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe a abschliessend. Die zuständige Kommission des Grossen Rates ist periodisch in geeigneter Weise zu informieren. Da es sich um eine vom Grossen Rat an den Regierungsrat delegierte Ausgabenbewilligung handelt, erübrigt sich die weitere rechtliche Qualifizierung der Ausgabe. In jedem Fall handelt es sich aber um wiederkehrende Aufwände (Art. 47 FLG).

Nach Artikel 26 Absatz 3 EG AIG und AsylG und Artikel 42 SAFG wird der Grosse Rat die Kostenstrategie für die ausserordentlichen Nothilfekosten nach Artikel 17 EG AIG und AsylG periodisch festlegen. Die Kostenstrategie der SID wurde dem Regierungsrat gleichzeitig mit der Kostenstrategie der GSI am 19. August 2020 und dem Grossen Rat anlässlich der Wintersession 2020 vorgelegt. Die Kostenstrategie bildet anschliessend den Kostenrahmen für die jährlichen Ausgabenbewilligungen für die Zeitperiode 2021 bis 2023. Gestützt auf Artikel 26 Absatz 3 EG AIG und AsylG i.V.m. Artikel 42 SAFG bewilligt der Regierungsrat aufgrund der vom Grossen Rat festgelegten Strategie die jährlich anfallenden Ausgaben abschliessend. Auch hier erübrigt sich praxismässig eine weitere Qualifizierung der Ausgabe, weil der Grosse Rat die Bewilligungskompetenz an den Regierungsrat delegiert hat. Auch hier handelt es sich um wiederkehrende Aufwände (Art. 47 FLG).

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

Der vorliegende Kreditantrag ist mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 und der übergeordneten Vision 2030 vereinbar: Der Regierungsrat strebt auch zukünftig einen nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalt an, der sich an den in der Verfassung verankerten Grundsätzen zu Haushaltsführung und Schuldenbremsen orientiert. Daneben verpflichtet sich der Regierungsrat zu einer konsequenten Umsetzung der in der Detailkonzeption NA-BE festgehaltenen Ziele (Ziel 3, Seite 24). Die Richtlinien heben zwar nur die Integrationsförderung im Bereich Asyl- und Flüchtlingswesen explizit hervor, die nicht Gegenstand des vorliegenden Geschäfts ist. Die Integrationsförderung auf der einen Seite ist gemäss der erwähnten Detailkonzeption NA-BE aber untrennbar verbunden mit dem konsequenten Wegweisungsvollzug auf der anderen Seite. Dieser wiederum ist mit der Vermeidung von Fehlanreizen zum weiteren Verbleib von ausreisepflichtigen Personen in der Schweiz verknüpft.

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

Beim vorliegenden Verpflichtungskredit für die Ausrichtung der Nothilfe handelt es sich um eine wiederkehrende Ausgabe (Art. 47 FLG). Die Bewilligungskompetenz liegt gemäss der neuen Gesetzgebung (Art. 26 Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 42 SAFG) beim Regierungsrat.

Die Verbuchung der Kreditsumme erfolgt wie folgt (Rechnungsjahr 2021):

Kostenträger	Kostenart	Betrag CHF
910106150 (Pauschalabgeltung, Miete, Nebenkosten NHS)	363500 (Beiträge an private Unternehmungen)	7'887'500
910106130 (Gesundheitskosten Nothilfe)	363500 (Beiträge an private Unternehmungen)	2'880'000
910106180 (Sonderunterbringung Nothilfe und Abgeltung Pauschalen für UM)	363500 (Beiträge an private Unternehmungen)	604'408
<b>Bruttokosten Nothilfe</b>		<b>11'371'908</b>
910106150 (Ertrag NHP)	463000 (Beiträge vom Bund)	- 2'028'551
<b>Nettokosten (vor Lastenausgleich)</b>		<b>9'343'357</b>
10 % Reserve gerundet	363500 (Beiträge an private Unternehmungen)	1'000'000
<b>Nettokosten inkl. Reserve (vor Lastenausgleich)</b>		<b>10'343'357</b>
910106150 Anteil Lastenausgleich (gerundet) 50%	461210 (Entschädigungen / Rückerstattungen von Gemeinden)	5'172'000
<b>Nettokosten Kreditsumme (gerundet) 50%</b>		<b>5'172'000</b>

Die benötigten Mittel sind (ohne die Reserve) im Voranschlag 2021 in der Produktgruppe «Bevölkerungsdienste» enthalten resp. können innerhalb der Produktgruppe kompensiert werden. Für den Fall, dass die Reserve für nicht vorhersehbare Kosten (z.B. höhere Bestandeszahlen) beansprucht wird, werden die Ausgaben nach Möglichkeit intern kompensiert.

## 6. Auswirkungen bei einer Ablehnung des Kreditgeschäfts

Abgestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung ist der Kanton verpflichtet, Personen in einer nachgewiesenen Notsituation unabhängig von deren Aufenthaltsstatus ein Minimum an staatlichen Leistungen zur Verfügung zu stellen, um deren Abdriften in eine menschenunwürdige Bettelexistenz zu verhindern. Sollte der Verpflichtungskredit durch den Regierungsrat abgelehnt werden, könnte der Kanton seiner verfassungsrechtlichen Pflicht nicht nachkommen und die Umsetzung von NA-BE im Bereich der Nothilfe wäre, trotz kostengünstiger Lösungen, finanziell nicht mehr umsetzbar.

Die strukturell bedingten Verluste in der Nothilfe konnten bisher durch Bundesbeiträge im Bereich der Asylsozialhilfe (Asylsuchende im hängigen Verfahren sowie vorläufig Aufgenommene, die sich weniger als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten) querfinanziert werden. Mit der Umsetzung von NA-BE und dem damit verbundenen Wegfall der Asylsozialhilfe von der SID und den verstärkten Integrationsbemühungen der GSI zugunsten von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen existiert diese Möglichkeit seit 1. Juli 2020 nicht mehr. Unter Berücksichtigung der durch den hohen Bestand Langzeitbeziehender verursachten Durchschnittsaufwände und des einschneidenden Ertragsrückgangs kann selbst die auf finanzielle Effizienz und Nachhaltigkeit ausgerichtete Nothilfe nicht kostendeckend ausgerichtet werden. Auch die vom Bund in Aussicht gestellte periodische Überprüfung des Deckungsgrades der Nothilfepauschalen sowie deren zwingende Anpassung im Falle einer Unterdeckung werden keine grundsätzliche Richtungsänderung nach sich ziehen. Die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus, die damit verbundenen Grenzschiessungen sowie die Einstellung bzw. Einschränkung des Flugbetriebs haben den Abgang ausreisepflichtiger Personen nachhaltig verzögert. Dieser Effekt und die damit verbundenen Mehraufwände im Nothilfebereich waren nicht vorhersehbar, zudem ist ein Ende der Einschränkungen aktuell nicht absehbar.

## 7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Im Rahmen der Erarbeitung des EG AIG und AsylG hat der Grosse Rat am 9. Dezember 2019 eine indirekte Teilrevision des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 verabschiedet: Die Sicherstellung der Beschulung von Kindern im volksschulpflichtigen Alter liegt in der Verantwortung der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD). Grundsätzlich gilt die Einschulung in die Regelklassen am Wohnort. Die Standortgemeinden von RZB können bei der BKD ein Gesuch stellen, wonach die BKD die Klassen in den Rückkehrzentren führen und damit für den Unterricht von den allgemeinen Bestimmungen des VSG abweichen (Art. 17a VSG). Zum jetzigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass den Standortgemeinden keine direkten finanziellen Kosten entstehen: Abgestützt auf das Projekt «Neue Finanzierung Volksschule (NFV)» und das FILAG erfolgt die Finanzierung der Gehaltskosten von Lehrpersonal solidarisch; zudem wird der Kanton abgestützt auf Artikel 17a VSG die im Zuge der internen Beschulung anfallenden Betriebs- und Infrastrukturkosten übernehmen.

Für die Sicherheit in den RZB zeichnet sich der Betreiber verantwortlich, für den öffentlichen Raum die Kantonspolizei. Seit der Inkraftsetzung des neuen Polizeigesetzes per 1. Januar 2020 werden die polizeilichen Interventionskosten von den Gemeinden pauschal abgegolten. Dies bedeutet, dass zusätzliche Interventionen der Kantonspolizei im Zusammenhang mit einem Rückkehrzentrum den Standortgemeinden nicht verrechnet werden. Solche zusätzlichen Kosten gehen zulasten des Kantons.

Weitere, durch die Unterbringung von Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheiden verursachte Auswirkungen in den betroffenen Standortgemeinden können nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Da die Unterbringung von Personen des Asylbereiches eine Verbundaufgabe zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden ist, übernimmt der Kanton keine administrativen Aufwände, die den Gemeinden wegen einer Kollektivunterkunft oder einem RZB entstehen. Dies sieht sowohl das bis

Ende Juni 2020 gültige Einführungsgesetz zum Ausländer und Asylgesetz als auch das per 1. Juli 2020 in Kraft getretene EG AIG und AsylG so vor.

## **8. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft**

Mit der Einführung der neuen Verfahren auf Bundesebene fokussierte sich der Kanton im Zuge von NA-BE auf einen konsequenten Wegweisungsvollzug: Flankiert durch gezielte Massnahmen in Bereich der Rückkehrhilfe werden in den kantonalen RZB Personen mit rechtskräftigem Negativentscheid auf eine rasche Ausreise in ihre Herkunftsländer vorbereitet und Anreize zu einem weiteren Verbleib in der Schweiz reduziert. Die mit NA-BE verbundene Aufgabenteilung zwischen der SID und GSI sowie eine stärkere Prozessorientierung soll Transparenz in einem politisch und gesellschaftlich hochsensiblen Umfeld schaffen. Von dieser organisatorischen Trennschärfe profitiert neben den involvierten Behörden auch die Gesellschaft.

Es ist davon auszugehen, dass sich der institutionalisierte Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kanton im Rahmen des Monitorings des Wegweisungsvollzugs positiv auf die Effizienz im Nothilfebereich auswirken wird. In welchem Umfang die aufseiten Bund und Kanton ergriffenen Massnahmen eine Reduktion des hohen durchschnittlichen Bestands von Langzeitbeziehenden nach sich ziehen wird, wird aber erst anhand erster Erfahrungswerte beurteilt werden können.

## **9. Antrag**

Aus den obgenannten Gründen beantragt die Sicherheitsdirektion dem Regierungsrat, den vorliegenden Verpflichtungskredit inkl. Reserve für das Jahr 2021 in der Höhe von CHF 5'172'000.- zu bewilligen.

Beilagen  
– Beschluss