



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 21. Dezember 2022
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2022.SIDABEV.195
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV); Ausrichtung der Nothilfe und Sonderunterbringung, Objektkredit, Ausgabenbewilligung, Verpflichtungskredit 2023

Inhaltsverzeichnis

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

1. Zusammenfassung

Seit Mitte 2020 – dem Zeitpunkt der Umsetzung der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern (NA-BE) – bringt die Sicherheitsdirektion (SID) Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid in dafür vorgesehenen Rückkehrzentren (RZB) unter. In den von der ORS Service AG (ORS) betriebenen Unterkünften erhalten die Weggewiesenen bis zu ihrer Ausreise Bargeldauszahlungen im Umfang des Grundbedarfs. Darüber hinaus können Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung in Anspruch genommen werden.

Auch 2023 werden die Bundesbeiträge die Kosten der Ausrichtung der Nothilfe nicht vollständig decken. Der vorliegende Kredit weist die ungedeckten ordentlichen und ausserordentlichen Nothilfekosten im Jahr 2023 aus. Die entsprechenden Nettoaufwände des vorliegenden Kredits belaufen sich inklusive Planungsreserven und nach Abzug des Anteils Lastenausgleich auf CHF 5'670'000.-.

2. Rechtsgrundlagen

- Artikel 12 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
- 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; BSG 122.201)
- Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 42 des Gesetzes vom 3. Dezember 2019 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG; BSG 861.1)
- 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

Seit der Umsetzung der vom Regierungsrat genehmigten Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern (NA-BE) ist die Sicherheitsdirektion ausschliesslich für Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid verantwortlich. Bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise werden die betroffenen Personen in von den Regelstrukturen ausdrücklich getrennten RZB untergebracht. Neben der Unterbringung in einer Kollektivunterkunft werden in den RZB Nothilfeleistungen zur Deckung des persönlichen Grundbedarfs und individuelle Sachleistungen ausgerichtet (Art. 16, Abs. 2, Bst. a EG AIG und AsylG).

Das Bundesgesetz setzt die getrennte Unterbringung von Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid von Personen im hängigen Verfahren zwar nicht explizit voraus, sie ergibt sich aber aus der im Rahmen von NA-BE ausdrücklich bestätigten Zielsetzung, die infrastrukturellen Voraussetzungen für einen konsequenten Wegweisungsvollzug zu gewährleisten; andererseits sollen durch die getrennte Unterbringung der Personen mit Wegweisungsentscheid und eine sich am verfassungsrechtlichen Minimum orientierende Ausrichtung der Nothilfe Fehlanreize für einen weiteren illegalen Aufenthalt in der Schweiz vorgebeugt werden.

Für alle Personen mit rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und durch den Bund angesetzter Ausreisefrist gilt bereits seit dem 1. Januar 2008 der Asylsozialhilfestopp (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sämtliche Personen mit Wegweisungsentscheid haben bei nachgewiesener Bedürftigkeit auf Ersuchen hin Anspruch auf Nothilfe, wobei die Ursachen der individuellen Notlage unerheblich sind. Für die Ausrichtung der Nothilfe gilt grundsätzlich kantonales Recht. Das Asylgesetz schreibt den Kantonen indes vor, dass die Nothilfe nach

Möglichkeit in Form von Sachleistungen an dem vom Kanton oder vom Bund bezeichneten Ort auszurichten ist. Zudem muss der Unterstützungsansatz unter demjenigen von Asylsuchenden liegen (Art. 82 Abs. 4 AsylG).

Die ORS führt die RZB im Auftrag des Amts für Bevölkerungsdienste (ABEV). In Abweichung von den vertraglich vereinbarten Parametern mussten als Folge der COVID-19-Massnahmen zusätzlich mehrere Zentren mit geringer Kapazität in Betrieb genommen werden. Anfang Oktober 2022 führte die ORS im Auftrag des ABEV gesamthaft fünf RZB¹. Unter Berücksichtigung der für den Nothilfebereich typischen Volatilität behält sich das ABEV die zukünftige Inbetriebnahme weiterer Unterkünfte vor.

Das ABEV muss nach Artikel 26 des Einführungsgesetzes vom 9. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz (EG AIG und AsylG) die mit dem Vollzug dieses Gesetzes verbundenen Nothilfekosten grundsätzlich über Bundessubventionen decken. Sofern dies nicht vollumfänglich möglich ist, kann die SID die ungedeckten Nettoaufwände dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen. Dabei werden die Nettoaufwände zu 50% vom Kanton und zu 50% durch die Gesamtheit der bernischen Gemeinden finanziert (Art. 25 FILAG).

Das vorliegende Kreditgeschäft hat zum Ziel, die nicht über Bundessubventionen gedeckten, ordentlichen Kosten für die Ausrichtung der Nothilfe im Jahr 2023 abschliessend darzulegen und die dadurch begründete Kreditsumme durch den Regierungsrat bewilligen zu lassen. Da Nothilfeerträge naturaliter nicht einzelnen Personengruppen zugeordnet werden können, umfasst das Kreditgeschäft nach Art. 17 EG AIG und AsylG neben den ordentlichen auch die ausserordentlichen Nothilfeaufwände für rechtskräftig abgewiesene, unbegleitete Minderjährige und besonders verletzte Weggewiesene mit Sonderunterbringungsbedarf.

Als sogenannte Langzeitbeziehende nimmt der Hauptteil der sich in der Zuständigkeit der SID befindenden Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid bereits seit mehreren Jahren Nothilfeleistungen in Anspruch. Die nach altem Bundesrecht gesprochenen Bundesbeiträge sind für diese Personengruppe bereits seit längerer Zeit erschöpft, nichtsdestotrotz fallen für Langzeitbeziehende bis zu deren Ausreise weiterhin ungedeckte Nothilfekosten an. Diese finanzstrukturelle Herausforderung ist insbesondere hinsichtlich des Umstands, dass bei der Mehrheit der Langzeitbeziehenden weiterhin nicht von einer zeitnahen Ausreise auszugehen ist, von Bedeutung.

Am 9. März 2022 hat der Grosse Rat eine Teilrevision des EG AIG und AsylG verabschiedet, wonach bei Privaten untergebrachte Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid ebenfalls Nothilfeleistungen in Form von Bargeldauszahlungen beziehen können (Geschäftsnummer 2020.SIDGS.751). Die Teilrevision trat am 1. November 2022 in Kraft. Weiter hat der Regierungsrat am 24. August 2022 eine Teilrevision des EV AIG und AsylG verabschiedet, wonach der Ansatz der Nothilfe erhöht wird (Geschäftsnummer 2022.RRGR.51). Die finanziellen Auswirkungen beider Teilrevisionen werden im vorliegenden Kreditantrag berücksichtigt.

¹ RZB Aarwangen, Bellelay, Enggistein, Gampelen und Konolfingen.

3.2 Berechnung der Kreditsumme

Aufgrund der weiteren Erleichterungen im Reiseverkehr und der damit zusammenhängenden Normalisierung des Wegweisungsvollzugs nahm die durchschnittliche Anzahl der vom ABEV untergebrachten Personen mit Wegweisungsentscheid im Jahresverlauf 2022 kontinuierlich ab.² Ob hinsichtlich des durchschnittlichen Personenbestands die Talsohle erreicht oder 2023 mit einem weiteren Rückgang zu rechnen ist, kann indes nicht zuverlässig prognostiziert werden.

Per Anfang Oktober 2022 befanden sich rund 550 Personen mit einem Negativ-, Nichteintretensentscheid (NEE) oder Mehrfachgesuch in der Zuständigkeit der SID. Im Sinne einer kontinuierlichen Bestandsplanung geht die SID für das kommende Jahr von einem durchschnittlichen Bestand von 550 Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid aus. Diese Bestandprognose enthält keine weitere Planungsreserve. In Abgrenzung zu den Vorjahren wird bei der Berechnung der Kreditsumme berücksichtigt, dass per Oktober 2022 rund 150 Personen mit Wegweisungsentscheid bei Privaten untergebracht wurden, für welche neben Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung neu zusätzlich monatliche Bargeldauszahlungen anfallen.

Zur Deckung der kantonalen Nothilfekosten vergütet der Bund den Kantonen für die Unterbringung und Betreuung von Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid eine einmalige Nothilfepauschale (NHP).³ Die Höhe der NHP richtet sich nach den folgenden Verfahrensentscheiden:

- NHP aus Dublin-Verfahren: CHF 402.-
- NHP aus beschleunigtem Verfahren: CHF 2'516.-
- NHP aus erweitertem Verfahren: CHF 6'030.-
- NHP aus altrechtlichen Entscheiden: CHF 6'116.-

Die nach Verfahren abgestuften NHP führen – insbesondere aufgrund des Rückgangs altrechtlicher Entscheide – zu einer stagnierenden Ertragssituation im Bereich der Nothilfe.⁴ Unter Berücksichtigung der in den Monaten Januar bis Oktober 2022 für 567 Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid vergüteten NHP ist im Jahr 2022 von einem Ertragstotal von CHF 1'519'171.- auszugehen.⁵ Abgestützt auf eine auf Erfahrungswerten fussende Planung wird derselbe, gerundete Betrag für das kreditrelevante Jahr 2023 als Ertragstotal angenommen. Das SEM hat eine wiederholte Erhöhung der NHP per 1. Januar 2023 in Aussicht gestellt, die Ertragssituation wird dadurch aber nur geringfügig positiv beeinflusst werden. Unter dem Eindruck zahlreicher unbekannter Einflussgrössen – der weiteren Auswirkungen des Ukrainekrieges, der zukünftigen Entwicklung der Migrationsströme im Allgemeinen wie auch die neuerliche Umsetzung von COVID-19-Massnahmen in den RZB – schätzt die SID dieses Vorgehen mit Blick auf eine grösstmögliche Planungssicherheit als alternativlos ein.

Im Auftrag des Amts für Bevölkerungsdienste (ABEV) betreibt die ORS als Betreuungsorganisation alle kantonalen RZB. Das ABEV richtet der ORS pro Übernachtung und Person mit Wegweisungsentscheid einen pauschalen Totalbetrag in der Höhe von CHF 37.- aus. Davon deckt der Betrag von CHF 14.50 pro Übernachtung und nothilfebeziehender Person nach Art. 16 Abs. 2 Bst. b und d EG AIG und AsylG sämtliche Grundleistungen⁶ im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Nothilfe. Die ORS bezahlt den Personen in ihrer Zuständigkeit nach Art. 9 Abs. 2 EV AIG und AsylG einen nach Grösse der Unterstützungseinheit abgestuften Bargeldbetrag ausa (CHF 10.- pro Übernachtung und Einzelperson mit Wegweisungsentscheid); die Differenz zum Pauschalbetrag von CHF 4.50 steht der ORS zur Finanzierung von anderen Sachmitteln und weiteren Leistungen⁷ bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf zur Verfügung. Hinzu

² Januar 2022: 610 Personen mit Wegweisungsentscheid, Oktober 2022: 550 Personen mit Wegweisungsentscheid.

³ Pauschalbeträge per 1. Januar 2022, Pauschalbeträge 2023 per Oktober 2022 noch nicht bekannt.

⁴ 2018: CHF 6'368'312.-, 2019: CHF 4'400'020.-, 2020: CHF 2'085'338.-, 2021: CHF 1'474'958.00

⁵ Berechnung: $[(\text{Total NHP Jan} - \text{Okt 2022})/10] \cdot 12$, bzw. $[(\text{CHF } 1'265'976.00.-)/10] \cdot 12 = \text{CHF } 1'519'171.-$

⁶ Verpflegung, Kleider und Hygiene sowie Sachleistungen bei nachgewiesenem Bedarf

⁷ Nicht kassenpflichtige, medizinisch verordnete Medikamente, Verhütungsmittel, Grundausrüstung für Babys, Ausrüstung für den Kindergarten und die Volksschule, Bedarf an Kleidern und Schuhen sowie Putz- und Waschmitteln, etc.

kommt der Anteil für die Fallführung und Betreuung (CHF 22.50 pro Übernachtung und nothilfebeziehender Person). Die von der ORS gewährten Nothilfeleistungen beschränken sich dabei grundsätzlich auf das verfassungsrechtliche Minimum (Art. 16 Abs. 1 EG AIG und AsylG). Für das kreditrelevante Jahr 2023 ergibt sich im Bereich der Pauschalabgeltung NHS ein Aufwandsvolumen von CHF 5'402'000.-.⁸ Zusammen mit dem aus der Ausrichtung der Bargeldauszahlung für privat untergebrachte Weggewiesene resultierenden Betrag von CHF 547'500.-⁹ ergibt sich im Bereich der Pauschalabgeltungen ein Aufwandstotal von CHF 5'949'500.-.¹⁰

In Ergänzung zu den Pauschalabgeltungen vergütet das ABEV der ORS die effektiven Aufwände für Miete, Mietnebenkosten sowie die Ersteinrichtung der RZB und deren Unterhalt ab und begleicht Mietaufwände für Unterkünfte im Kantonseigentum. Auch finanziert die SID die Vornahme von Renovations- und Instandstellungsarbeiten sowie allfällige Einrichtungskosten. Unter Berücksichtigung der bestehenden sowie auch möglicher zukünftiger Mietverhältnisse und der damit zusammenhängenden Nebenkosten ergibt sich für das kreditrelevante Jahr 2023 ein prognostiziertes Aufwandsvolumen von CHF 1'400'000.-.

Zur Gewährleistung eines geregelten Zentrumsbetriebs war die SID in der Vergangenheit mehrfach angehalten, Sicherheitsdienstleistungen von Privatunternehmen in Anspruch zu nehmen. Dabei verursachte alleine der Einsatz im RZB Biel-Bözingen monatliche Folgekosten von CHF 40'000.00. Im Jahr 2022 setzte die SID anstelle von Sicherheitsdienstleistungen durch die Securitas auf zusätzliche Nachtwachen durch die ORS, dies in den Zentren Biel-Bözingen (bis Ende Juli), Aarwangen und Gampelen. Zudem werden in den RZB Aarwangen und Gampelen in Absprache mit der Kantonspolizei in ausgewählten öffentlichen Räumen und teilweise im Aussengelände bis Ende Jahr Überwachungskameras installiert. Die entsprechende Bewilligung liegt vor. Die gesamten Sicherheitskosten werden sich im Jahr 2022 auf rund CHF 500'000 belaufen. Gerade mit Blick auf die sich verschärfende Asylsituation und die vermehrte Zuweisung von Personen mit Wegweisungsentscheid ist die SID auch weiterhin auf diesen finanziellen Handlungsspielraum im Sicherheitsbereich angewiesen.

Neben den ordentlichen Nothilfekosten deckt der Kredit die Aufwände für die Unterbringung weggewiesener Minderjähriger (UM) durch den zuständigen regionalen Partner des Amts für Integration und Soziales (AIS). Die Unterbringung und Betreuung von UM erfolgt nach Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) unabhängig vom Verfahrensstand. Die dahingehenden Aufwände richten sich nach der in der «Kostenstrategie NA-BE» der GSI festgehaltenen UM-Vollkostenrechnung¹¹ und liegen pro UM und Monat bei durchschnittlich CHF 5'678.-. Aufgrund der spezifischen Anforderungen bedarfsgerechter Sonderunterbringungssettings für besonders verletzte Personen sind die damit zusammenhängenden Aufwände starken Schwankungen unterworfen. Um auch im Bereich der ausserordentlichen Nothilfeaufwände für weggewiesene UM und Personen mit Sonderunterbringungsbedarf eine finanzielle Schwankungstauglichkeit gewährleisten zu können, wird – wie bei den ordentlichen Ausgaben – von robusten Durchschnittsbeständen ausgegangen. Entsprechend ergibt sich für 2023 bei dem von der SID prognostizierten UM-Bestand von drei Personen ein geschätzter Aufwand von CHF 204'408.-.¹² Darüber hinaus enthält die Kreditposition gemäss Artikel 17 EG AIG und AsylG einen aus den Vorjahren abgeleiteten Betrag von CHF 400'000.- für explizit bewilligte, individuell festgelegte Sonderunterbringungsmaßnahmen für Weggewiesene mit besonderem Bedarf.

Nach Art. 16 Abs. 2 Bst. c EG AIG und AsylG umfasst die Ausrichtung von Nothilfe neben der Betreuung und Unterbringung von Personen mit Wegweisungsentscheid auch Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung. Sämtliche im Kanton Bern gemeldeten Nothilfebeziehenden sind in einer Kollektivkrankenversicherung versichert, die Zuständigkeit für die dahingehende Administration liegt beim AIS. Für

⁸ Berechnung: (400 Personen)*(365 Tage)*(CHF 37.-) = CHF 5'402'000.-

⁹ Berechnung: (150 Personen)*(365 Tage)*(CHF 10.-) = CHF 547'500.-

¹⁰ Berechnung: CHF 5'402'000.- + 547'500.- = CHF 5'949'500.-

¹¹ Enthält neben den Aufwänden für Unterbringung, Fallführung und Betreuung auch Gesundheitskosten.

¹² Berechnung: (3 UM)*(12 Monate)*(CHF 5'678.-) = CHF 204'408.-

das kreditrelevante Jahr 2023 wird ein durchschnittlicher Gesundheitsaufwand von CHF 440.- pro rechtskräftig weggewiesener Person und Monat erwartet. Auch dieser Betrag beruht auf den Erfahrungswerten der Vorjahre und beinhaltet als Vollkostenaufwand neben den Prämien auch nicht gedeckte sowie Kosten für zahnärztliche Behandlungen nach den Vorgaben des Kantons. Für 2023 ergibt sich hinsichtlich der sich in der Zuständigkeit der SID befindenden Personen mit Wegweisungsentscheid ein Aufwandsvolumen von CHF 2'904'000.-.¹³

Wie in den Vorjahren sind die zukünftigen Entwicklungen und damit zusammenhängenden Kostenfolgen aufgrund der für den Nothilfebereich charakteristischen Planungsunsicherheiten kaum vorhersehbar. Auch ist – dies insbesondere mit Blick auf die sich abzeichnende Zuspitzung der Infektionslage in den Wintermonaten 2022 / 2023 – nicht absehbar, ob und in welchem Umfang COVID-19-Massnahmen in den kantonalen RZB umgesetzt werden müssen. Der vorliegende Kredit trägt diesen grossen Unsicherheiten mit einer auf Basis der Nettokosten berechneten Planungsreserve von 10 % Rechnung, wobei sich der gerundete Betrag von CHF 1'000'000.- nach Abzug des Lastenausgleichs um die Hälfte reduziert.

Die Kreditsumme für das Jahr 2023 setzt sich wie folgt zusammen:

Position	Betrag CHF
Pauschalabgeltungen Nothilfe	5'949'500
Miete und Nebenkosten RZB	1'400'000
Sicherheitskosten (nicht lastenausgleichsberechtigt)	500'000
Kosten abgewiesene unbegleitete Minderjährige (UM)	204'408
Kosten Sonderunterbringung Nothilfe	400'000
Gesundheitskosten Nothilfe	2'904'000
Bruttokosten Nothilfe	11'357'908
Ertrag Nothilfepauschale (NHP) gerundet	- 1'519'000
Nettokosten Nothilfe (vor Lastenausgleich)	9'838'908
10% Reserve gerundet	1'000'000
Nettokosten Nothilfe inkl. Reserve (vor Lastenausgleich/gerundet)	10'840'000
<i>Anteil Lastenausgleich inkl. Reserve, 50% von CHF 10'340'000</i>	<i>5'170'000</i>
Nettokosten Kreditsumme inkl. Reserve, 50% von CHF 10'340'000 zuzüglich Sicherheitskosten	5'670'000

Da Sicherheitskosten nicht lastenausgleichsberechtigt sind, erhöhen sich die Nettokosten des vorliegenden Kredits um CHF 500'000.- auf CHF 5'670'000.-. Da die Erträge rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind, wird die Kreditsumme beim Regierungsrat als Nettokredit beantragt.

¹³ Berechnung: (550 Personen)*(12 Monate)*(CHF 440.-) = CHF 2'904'000.-

3.3 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Nach dem Gesetzeswortlaut von Artikel 6 EG AIG und AsylG dient die Gewährung der Nothilfe einer fortgesetzten, dauernden Aufgabe. Es handelt sich demnach um eine wiederkehrende Ausgabe im Sinne von Artikel 47 FLG. Dies gilt gleichermassen für die ordentliche Nothilfe nach Artikel 16 EG AIG und AsylG wie auch für die ausserordentliche Nothilfe nach Artikel 17 EG AIG und AsylG.

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 zusammen mit derjenigen 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 praxisgemäss 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 zielt sowohl auf die Gewährleistung einer schlanken Verwaltungsführung wie auch eine kosteneffiziente Ausrichtung der Nothilfe. Damit trägt er den in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 und der übergeordneten Vision 2030 verankerten finanzpolitischen Rahmenbedingungen umfassend Rechnung. Ergänzend verpflichtet sich der Regierungsrat zu einem effizienten und sicheren Justizvollzug (Ziel 3, Seite 24 «Engagement 2030»): Abgestützt auf die Verpflichtung des Regierungsrats, einen effizienten und sicheren Justizvollzug zu gewährleisten, stellt die SID darüber hinaus die einem konsequenten Wegweisungsvollzug zugrundeliegenden infrastrukturellen Rahmenbedingungen sicher.

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

Bei dem vorliegenden Kreditantrag handelt es sich um eine wiederkehrende Ausgabe gemäss Artikel 47 FLG, die dahingehende Bewilligungskompetenz liegt nach Artikel 26 Abs. 2 und 3 EG AIG und AsylG i.V.m. Artikel 42 SAFG beim Regierungsrat.

Die Kreditsumme wird im Rechnungsjahr 2023 wie folgt verbucht:

Kostenträger	Kostenart	Betrag CHF
464100010006 (Pauschalabgeltungen, Miete, Nebenkosten RZB)	363500000 (Beiträge an private Unternehmungen)	7'349'500
464100010004 (Gesundheitskosten Nothilfe)	363500000 (Beiträge an private Unternehmungen)	2'904'000
464100010008 (Sicherheit AslyG)	363500000 (Beiträge an private Unternehmungen)	500'000
464100010009 (Sonderunterbringung Nothilfe und Abgeltung Pauschalen für UM)	363500000 (Beiträge an private Unternehmungen)	604'408
Bruttokosten Nothilfe		11'357'908
464100010006 (Ertrag NHP)	463000000 (Beiträge vom Bund)	- 1'519'000
Nettokosten (vor Lastenausgleich)		9'838'908
10 % Reserve gerundet	363500000 (Beiträge an private Unternehmungen)	1'000'000
Nettokosten inkl. Reserve (vor Lastenausgleich/gerundet)		10'840'000
464100010006 Anteil Lastenausgleich 50% von CHF 10'340'000	461210000 (Entschädigungen / Rückerstattungen von Gemeinden)	5'170'000
Nettokosten Kreditsumme 50% von CHF 10'340'000 zuzüglich Sicherheitskosten		5'670'000

Die für die Ausrichtung der Nothilfe benötigten Mittel sind im Budget 2023 in der Produktgruppe «Bevölkerungsdienste» enthalten. Davon ausgenommen ist die Reserve im Umfang von 10% der Nettokosten (vor Lastenausgleich): Sollte die Reserve für nicht vorhergesehene Aufwände – etwa als Folge markanter Bestandsschwankungen oder weiterer Massnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie – beansprucht werden, sind die dahingehenden Ausgaben nach Möglichkeit intern zu kompensieren.

6. Auswirkungen bei einer Ablehnung des Kreditgeschäfts

Nach Artikel 12 BV haben Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid in einer nachgewiesenen Notsituation Anspruch auf ein Minimum an staatlichen Leistungen. Die SID hat die dahingehende Ausrichtung der Nothilfe sicherzustellen. Eine Ablehnung des Kreditgeschäfts durch den Regierungsrat hätte zur Folge, dass der Kanton seiner verfassungsrechtlichen Pflicht nicht mehr nachkommen könnte. Dies würde einerseits den im Zuge von NA-BE ausdrücklich geforderten, konsequenten Wegweisungsvollzug und die Gewährleistung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen verunmöglichen und hätte andererseits schwerwiegende Folgen für die Situation der im Kanton Bern untergebrachten Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid.

Zwar zielt die Ausrichtung der Nothilfe im Kanton Bern auf sowohl organisatorische wie finanzielle Effizienz, aufgrund der durch mehrheitlich Langzeitbeziehende verursachten, hohen Durchschnittskosten und des seit Jahren kontinuierlichen Ertragsrückgangs ist Kostendeckung in keinem Szenario möglich. Dies gilt auch unabhängig davon, ob die Bundespauschalen im Rahmen der Analyse von deren Kostendeckungsgrad zum Vorteil des Kantons angepasst werden.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Verantwortung für die Gewährleistung und Umsetzung der Beschulung von rechtskräftig weggewiesenen Kindern und Jugendlichen liegt bei der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD). Das verfassungsmässige Recht auf Volksschulbildung für volksschulpflichtige Kindern und Jugendliche in den RZB ist garantiert, grundsätzlich ist die Einschulung in die Regelklassen am Wohnort vorgesehen. Bei Vorliegen von wichtigen Gründen können die Standortgemeinden von RZB bei der BKD aber ein Gesuch stellen, wonach die BKD die Klassen in den RZB führen und hinsichtlich der Unterrichtsdurchführung von den allgemeinen Bestimmungen des Volksschulgesetzes abweichen kann (Art. 17a VSG).

Anhand der bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Beschulung von rechtskräftig weggewiesenen Kindern und Jugendlichen ist davon auszugehen, dass Standortgemeinden von RZB 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 Gewährleistung der Sicherheit in den RZB ist die ORS als deren Betreiberin und nach speziellen Risikoeinschätzungen das ABEV mit Beauftragung einer Sicherheitsfirma 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 den Gemeinden zusätzliche Interventionen der Kantonspolizei im Zusammenhang mit einem Rückkehrzentrum nicht verrechnet werden. Dahingehende Mehraufwände trägt der Kanton.

Weitere, durch die Unterbringung rechtskräftig Weggewiesener verursachte Auswirkungen in den betroffenen Standortgemeinden können zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, sind aktuell aber auch nicht absehbar. Da die Unterbringung von Personen des Asylbereiches eine Verbundsaufgabe zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden ist, übernimmt der Kanton keine administrativen Aufwände, die den Gemeinden wegen einem RZB entstehen.

8. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der institutionalisierte und regelmässige Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kanton im Rahmen des Monitorings des Wegweisungsvollzugs einerseits sowie zwischen den beteiligten kantonalen Behörden andererseits wird sich positiv auf die Effizienz im Bereich der Nothilfe auswirken. In welchem Umfang die bis anhin ergriffenen Massnahmen die ursprünglich angestrebte Bestandsreduktion ermöglichen werden, kann aufgrund der nach wie vor aussergewöhnlichen Rahmenbedingungen nicht abschliessend beurteilt werden.

9. Antrag

Die Sicherheitsdirektion beantragt dem Regierungsrat, den vorliegenden Verpflichtungskredit inkl. Reserve für das Jahr 2023 in der Höhe von CHF 5'670'000.- zu bewilligen.

Beilagen

– Beschluss