



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 18. August 2021
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2020.SIDGS.751
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Ausgangslage	2
2.1	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)	2
2.2	Strategie «Neustrukturierung Asyl Kanton Bern (NA-BE)»	2
2.3	Gesetzliche Umsetzung der Gesamtstrategie NA-BE	3
2.4	Motion 073-2020	4
3.	Grundzüge der Neuregelung	4
4.	Erlassform	4
5.	Rechtsvergleich	4
6.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	5
7.	Erläuterungen zu den Artikeln	5
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	7
9.	Finanzielle Auswirkungen	7
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	9
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	10
12.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	10
13.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	10
14.	Antrag	12

1. Zusammenfassung

Das Einführungsgesetz vom 9. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20) trat zusammen mit dem Gesetz vom 3. Dezember 2019 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG; BSG 861.1) am 1. Juli 2020 in Kraft. Die beiden

Erlasse setzen die «Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern (NA-BE)» gesetzgeberisch um. Die Gesamtstrategie, ihre Detailkonzeption und das darauf basierende EG AIG und AsylG sehen einen konsequenten und raschen Vollzug von rechtskräftig Wegweisungen durch die Sicherheitsdirektion (SID) vor. Die rasche, selbstständige Ausreise wird durch die Rückkehrberatung gefördert und mit einer Unterbringung von Nothilfebeziehenden in separaten Rückkehrzentren unterstützt.

Einige Monate nach Verabschiedung des EG AIG und AsylG hat der Grosse Rat die Motion 073-2020 Schilt (Utzigen, SVP) am 31. August 2020 mit 79 zu 67 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen. Die Motion beauftragt den Regierungsrat, auch den bei Privaten untergebrachten rechtskräftig weggewiesenen Personen des Asylbereichs einen Nothilfe-Betrag von acht Franken pro Tag auszurichten.

Das geltende Recht und die überwiesene Motion stehen in einem Spannungsverhältnis und in einem gewissen Widerspruch. Angesichts dieser Ausgangslage erachtet es der Regierungsrat für notwendig, die Motion 073-2020 im formellen Gesetz umzusetzen.

2. Ausgangslage

2.1 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

Die Asylgesetzgebung ist gemäss Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) Sache des Bundes. Die Bevölkerung hat am 5. Juni 2016 die Vorlage für beschleunigte Asylverfahren mit 66,8 % Ja-Stimmen angenommen. Damit haben die Stimmberechtigten zwei Grundsätze verankert: Erstens werden die Asylverfahren beschleunigt. Und zweitens werden auch die raschen Asylverfahren in der Schweiz weiterhin rechtstaatlich korrekt durchgeführt. Die Asylverfahren werden vom Staatssekretariat für Migration (SEM) geführt. Lehnt das SEM ein Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an (Art. 44 AsylG). Die Kantone sind im Anschluss verpflichtet, die Wegweisungsverfügungen zu vollziehen (Art. 46 Abs. 1 AsylG).

Das AsylG sieht in Artikel 81 vor, dass Personen, die sich gestützt auf das AsylG in der Schweiz aufhalten und die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, die notwendigen Sozialhilfeleistungen erhalten, sofern nicht Dritte auf Grund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen, beziehungsweise auf Ersuchen hin Nothilfe. Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe gilt kantonales Recht. Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Bei Bedürftigkeit erhalten sie auf Ersuchen hin Nothilfe.

2.2 Strategie «Neustrukturierung Asyl Kanton Bern (NA-BE)»

Mit der von ihm am 17. August 2016 beschlossenen «Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern (NA-BE)» verfolgt der Regierungsrat das Ziel, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene besser zu integrieren und die Wegweisung abgewiesener Asylsuchender rasch und konsequent zu vollziehen. Auslöser der Strategiearbeiten war die Neugestaltung des Asylbereichs auf Bundesebene, mit der eine deutliche Beschleunigung der Asylverfahren angestrebt wurde. Der Grosse Rat nahm die Strategie am 23. November 2016 mit Planungserklärungen zur Kenntnis.

Die Gesamtstrategie sieht vor, dass die Integration von Personen mit potenziellem Bleiberecht von Beginn an gestärkt wird. Neu ist die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren, bzw. von vorläufig Aufgenommenen,

zuständig. Die Sicherheitsdirektion (SID) konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von rechtskräftig Wegweisungen. Die rasche, selbstständige Ausreise wird durch die Rückkehrberatung gefördert und mit einer Unterbringung von Nothilfebeziehenden in separaten Rückkehrzentren unterstützt. Soweit nötig und sinnvoll wird die Ausreise mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt. Die Nothilfe beschränkt sich auf das verfassungsrechtliche Minimum.

2.3 Gesetzliche Umsetzung der Gesamtstrategie NA-BE

Die strategischen Zielsetzungen und die im Anschluss ausgearbeitete Detailkonzeption zu NA-BE wurden mit dem EG AIG und AsylG gesetzlich umgesetzt. Die Strategie NA-BE sah vor, dass die kantonale Migrationsbehörde selbständig Rückkehrzentren betreiben würde. Die Rückkehrzentren hätten als Sachabgabezentren ausgestaltet werden sollen. Entsprechend ist der Regelfall der Nothilfegewährung in Artikel 16 Absatz 2 EG AIG und AsylG als Sachabgabe ausgestaltet. Die Sachabgabe umfasst gemäss Artikel 16 Absatz 2 EG AIG und AsylG

- die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft (Bst. a),
- die Bereitstellung von Nahrung und Abgabe von Hygieneartikeln im Umfang der tiefsten Stufe, welche die Gesetzgebung über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich vorsieht (Bst. b),
- die Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung gemäss Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) (Bst. c),
- Kleidungsstücke und andere Sachmittel bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf (Bst. d).

Nachdem sich der Grosse Rat im Rahmen der Beratung eines parlamentarischen Vorstosses gegen die Nutzung des ehemaligen Jugendheims Prêles als Rückkehrzentrum aussprach, wurde von der Idee eines selbständigen Betriebs von Rückkehrzentren durch die kantonale Migrationsbehörde Abstand genommen und stattdessen wie bisher auf den Betrieb von Rückkehrzentren durch öffentliche oder private Trägerschaften gesetzt. Ebenfalls wie in den vergangenen Jahren richten die öffentlichen oder privaten Trägerschaften den Bewohnerinnen und Bewohnern der Rückkehrzentren Bargeldbeträge aus, um die verfassungsrechtlich garantierten Grundbedürfnisse zu decken. Artikel 9 Absatz 2 der Einführungsverordnung vom 20. Mai 2020 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EV AIG und AsylG; BSG 122.201) sieht einen Bargeldbetrag abgestuft nach der Anzahl der Familienmitglieder bzw. Personen im Haushalt vor. Er beträgt maximal acht Franken pro Person und Tag.

Unabhängig, ob bei der Sachabgabe oder der Bargeldauszahlung beschränken sich die Nothilfeleistungen grundsätzlich auf das verfassungsrechtliche Minimum (vgl. Art. 16 Abs. 1 EG AIG und AsylG). Nur in Fällen von besonderen Bedürfnissen von besonders verletzlichen Personen (z.B. dauerhafte Einschränkung durch Krankheit oder Behinderung sowie unbegleitete Minderjährige) erlaubt das Gesetz eine Abweichung von diesem Grundsatz. In jedem Fall sind kostengünstige Lösungen zu wählen (Art. 18 Abs. 1 EG AIG und AsylG).

Artikel 6 EG AIG und AsylG bezeichnet den Kreis der nothilfeberechtigten Personen und konkretisiert den Begriff der Bedürftigkeit. Bedürftig ist gemäss Artikel 6 Absatz 2 EG AIG und AsylG, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen (Bst. a) und Hilfe von Dritten nicht oder nicht rechtzeitig erhalten kann (Bst. b). Artikel 7 Absatz 1 EV AIG und AsylG führt hierzu aus, dass unter anderem als nicht bedürftig im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 EG AIG und AsylG gilt, wer Unterstützung von Dritten erhält (Bst. c) oder die angebotenen Leistungen nicht in Anspruch nehmen will (Bst. d). Rechtskräftig weggewiesene Personen des Asylbereichs, die privat untergebracht sind, gelten nach dem geltenden Recht demnach nicht als bedürftig. Sie haben ergo kein Anrecht auf die Ausrichtung von Bargeldbeiträgen. Von Bundesrechts wegen wird ihnen jedoch die Grundversicherung gemäss Krankversicherungsgesetzgebung bezahlt.

2.4 Motion 073-2020

Die Motion 073-2020 «Nothilfe auch für privat untergebrachte abgewiesene Asylsuchende ausrichten und Kosten sparen», welche vom Grossen Rat am 31. August 2020 überwiesen worden ist, beauftragt den Regierungsrat, den privat untergebrachten abgewiesenen Asylsuchenden die Nothilfe von acht Franken pro Tag auszurichten. Dieser Ansatz helfe gemäss Motionsbegründung, die psychische Befindlichkeit der angeschlagenen Betroffenen stabil zu halten und schone das Sozial- und Gesundheitswesen. Zudem trage er dazu bei, Kosten im Asylwesen zu senken, da weniger Plätze in Rückkehrzentren benötigt würden. In der Debatte im Grossen Rat wurde von verschiedenen Seiten auf die Situation von Personen hingewiesen, die sich seit mehreren Jahren in Nothilfestrukturen aufhalten würden (sog. «Langzeit-Nothilfebezüglerinnen und -bezügler»). Ebenso auf Personen, die ihr Asylverfahren vor dem Inkrafttreten der Änderungen des AsylG vom 25. September 2015, die eine Verfahrensbeschleunigung herbeiführen sollen, durchlaufen haben (sog. «altrechtliche Fälle»). Für diese Personen wolle man durch die private Unterbringung mit Bargeldauszahlung eine Verbesserung der Lebenssituation bewirken. Dies im Bewusstsein, dass dies die Hoffnung auf einen Verbleib schürt, obwohl die weggewiesenen Asylsuchenden weiterhin zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet sind.

3. Grundzüge der Neuregelung

Die neuen Bestimmungen werden in neuen Abschnitt 3.4a (Artikel 23a – 23e) im Kapitel 3 «Nothilfe für Personen im Asylbereich» verankert. Die Normen legen die Rahmenbedingungen einer privaten Unterbringung fest. Ebenso die Rechte und Pflichten der Nothilfe-beziehenden Personen. Ein Anspruch auf eine private Unterbringung mit Bargeldausrichtung soll nicht bestehen. Wichtig ist, dass der Vollzug der Wegweisung sichergestellt bleibt.

4. Erlassform

Der gesetzliche Auftrag des EG AIG und AsylG steht dem Anliegen der Motion 073-2020 ganz grundsätzlich entgegen. Schon heute ist ein gewisser Teil der rechtskräftig weggewiesenen Personen des Asylbereichs privat untergebracht. Sie gelten indes wegen der Unterstützung durch Dritte nicht als bedürftig im Sinne der kantonalen Einführungsgesetzgebung. Bei einer Bargeldauszahlung der Nothilfe wird sich das ändern. Wie gesehen wird damit ein nicht unerheblicher Konflikt zur beschlossenen und ins ordentliche Recht überführten Strategie NA-BE herbeigeführt. Damit liegen bedeutende rechtliche und politische Gründe vor, die Motion 073-2020 auf formell-gesetzlicher Stufe umzusetzen und die Widersprüche aufzulösen.

5. Rechtsvergleich

Eine zufällige Auswahl geprüfter Kantone kennt keine gesetzlich verankerte Unterbringung von rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden bei Privaten in der Form, wie sie in der vorliegenden Motion gefordert wird. In den meisten Kantonen gibt es jedoch eine Sonderregelung für besonders Verletztliche (bspw. Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Waadt; die Aufzählung folgt den direkt angefragten Kantonen). Meist sind Personen mit gesundheitlichen oder psychischen Beeinträchtigungen gemeint oder explizit Familien mit schulpflichtigen Kindern. Die meisten kantonalen Regelungen sehen für diese besonders Verletztlichen die Unterbringungsform vor, die sie zuvor im laufenden Asylverfahren in der Asylsozialhilfe hatten. In einigen Kantonen ist diese Regelung explizit auf die Dauer beschränkt, in der die besondere Verletzlichkeit vorliegt (Bsp.: Solothurn). Auch der Kanton Bern kennt eine spezielle gesetzliche Regelung für besonders verletzte Personen (vgl. Art. 17 EG AIG und AsylG).

Einige Kantone lassen zudem abgewiesene Asylsuchende, die in einer Partnerschaft mit Personen aus dem Asylbereich mit anderem Status leben, unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin bei diesen Partnerinnen oder Partnern leben (bspw. Kanton Basel-Stadt, Waadt).

Im Kanton Waadt führt die Organisation «établissement vaudois d'accueil des migrants» das Projekt «héberger un migrant». Das Projekt ist auf Personen des Asylbereichs ausgerichtet, die eine Perspektive in der Schweiz haben und zur Förderung der Integration in freiwillige Familien oder Wohngemeinschaften eingegliedert werden sollen. Zielgruppe sind hier also explizit Asylsuchende im hängigen Verfahren (N-Ausweis) und vorläufig Aufgenommene (F-Ausweis). Gemäss Aussagen der zuständigen Behörden des Kantons Waadt sei es schon vorgekommen, dass bei einzelnen Personen, die als Asylsuchende im hängigen Verfahren in das Projekt hineinkamen, die Unterbringung bei Privaten auch nach Rechtskraft des Wegweisungsentscheides habe fortgesetzt werden können. Die Lösung, die im Rahmen der Umsetzung der vorliegenden Motion vorgeschlagen wird, kennt hingegen auch der Kanton Waadt nicht.

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Sicherheitsdirektion wird die Auswirkungen der Gesetzesänderung fortlaufend prüfen. Insbesondere, ob der gesetzliche Auftrag des Kantons zum Vollzug der rechtskräftigen Wegweisungen vollumfänglich erfüllt werden kann. Wo nötig, ist mit Praxisanpassungen oder einem erneuten Antrag an den Grossen Rat auf Erlass einer Gesetzesänderung zu reagieren.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Abschnitt 3.4a Freiwillige Unterbringung bei Privaten

Wegen des neuen Abschnitts wird auch der Titel von Abschnitt 3.4 geändert.

Artikel 23a Voraussetzungen

Absatz 1 bestimmt den Kreis der Personen, die von der Regelung gemäss Artikel 23a ff. potentiell Gebrauch machen können. Es sind dies die unter Ziffer 2.4 oben beschriebenen Fälle von Personen, die sich seit mehreren Jahren in Nothilfestrukturen aufhalten (sog. «Langzeit-Nothilfebezügerinnen und -bezüger») oder die ihr Asylverfahren vor dem Inkrafttreten der Änderungen des AsylG vom 25. September 2015 durchlaufen haben (sog. «altrechtliche Fälle»). Möglich ist die private Unterbringung für volljährige Einzelpersonen oder Familien, nicht jedoch für unbegleitete Minderjährige (UM). Das bei UM erhöhte Betreuungs- und Schutzbedürfnis erfordert in der Regel eine Unterbringung bei einer spezialisierten Stelle. Die Behörden stehen in einer besonderen Verantwortung den UM gegenüber. Das Format der freiwilligen Unterbringung bei Privaten eignet sich nicht für UM und wird ihren Bedürfnissen nicht gerecht. Der Vollzug der Wegweisung darf nicht unmittelbar bevorstehen oder absehbar sein (Bst. a) und die Personen, die in eine private Unterbringung wechseln möchten, müssen die ihnen in Artikel 7 Absatz 1 EG AIG und AsylG auferlegten Pflichten einhalten (Bst. c). Wer in der Vergangenheit Pflichtverletzungen begangen hat, bietet mutmasslich nicht hinreichend Gewähr für eine ordnungsgemässe Kooperation und Mitwirkungen bei einer Privatunterbringung.

Absatz 2 steckt die wichtigsten Eckpunkte zur Umsetzung der Motion ab. Die freiwillige Unterbringung bei Privaten wird gesetzlich verankert. Es handelt sich nicht um eine Aufgabenübertragung im verwaltungsrechtlichen Sinn, sondern um eine freiwillige Leistung der Privaten. Entsprechend werden die Privaten, die Wohnraum für Nothilfebeziehende Personen zur Verfügung stellen, nicht vom Kanton entschädigt. Auch die Haftung des Kantons wird ausgeschlossen (vgl. Art. 23c Abs. 1).

Eine private Unterbringung liegt nicht im Belieben der Wohnraum anbietenden Privaten oder der Nothilfe-beziehenden Personen. Sie ist nur mit Einverständnis der zuständigen Stelle der Sicherheitsdirektion, sprich dem Amt für Bevölkerungsdienste, möglich. Zudem müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. Bst. a bis e). Die Prüfung der Eignung muss sich aus verwaltungsökonomischen Gründen auf die wesentlichen Punkte beschränken, beispielsweise auf die Sichtung eines aktuellen Strafregister- und Betreibungsregistrauszugs bei der Prüfung der Vorgaben gemäss Absatz 2 Buchstabe b. Aus Sicht der kantonalen Migrationsbehörde ist entscheidend, dass der Vollzug der Wegweisung jederzeit möglich bleibt. Entsprechend muss der Aufenthaltsort bekannt und die Möglichkeit einer Kontaktnahme mit der Nothilfe-beziehenden Person durch die zuständige Stelle der Sicherheitsdirektion jederzeit gewährleistet sein. Der Vollzug der Wegweisung darf durch die private Unterbringung nicht erschwert werden. Aus Sicht des Kantons ist sodann wichtig, dass die private Unterbringung den Betrieb der Kollektivunterkünfte gemäss Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe a nicht beeinträchtigt. Der Kanton hat jeweils hinreichend Plätze in den Kollektivunterkünften bereitzuhalten, um allen berechtigten Personen Nothilfe gewähren zu können. Es soll dann aber nicht sein, dass der Kanton halbleere Rückkehrzentren führen und entsprechend unnötige Ausgaben tätigen muss. Es besteht mithin ein öffentliches Interesse an einer gewissen Steuerungsmöglichkeit.

Artikel 23b Kein Anspruch

Es besteht kein Anspruch auf eine Unterbringung bei Privaten. Das ist notwendig, damit der Kanton jederzeit seiner vom Bundesrecht zugewiesenen Aufgabe – dem Vollzug der Wegweisung – nachkommen kann.

Artikel 23c Haftungsausschluss und Vereinbarung

Es handelt sich um eine freiwillige Form der Unterbringung. Der Kanton erfüllt seine gesetzliche Pflicht durch das Anbieten einer Kollektivunterbringung gemäss Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe a. Für die Private Unterbringung wird die Haftung des Kantons entsprechend ausgeschlossen (Abs. 1).

Die zuständige Stelle der Sicherheitsdirektion schliesst mit der Nothilfe-beziehenden Person und den Privaten je eine Vereinbarung ab (Abs. 2). Neben den Rechten und Pflichten der jeweiligen Vereinbarungspartnerinnen oder -partner, die sich aus dem EG AIG und AsylG sowie der EV AIG und AsylG ergeben, wird auch in der Vereinbarung die Haftung des Kantons ausgeschlossen. Die Vereinbarung kann sowohl von den privat untergebrachten Personen wie auch von den Privaten jederzeit und ohne Einhaltung einer besonderen Frist aufgelöst werden. Bedürftige Personen gemäss Artikel 6 können die Nothilfe anschliessend wieder in der kantonalen Kollektivunterkunft beziehen.

Artikel 23d Rechte und Pflichten

Die Höhe der Bargeldauszahlung richtet sich nach Artikel 9 Absatz 2 EV AIG und AsylG. Die Krankenversicherungspflicht gemäss Buchstabe c ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht (Art. 7 Abs. 5 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung; KVV; SR 832.102).

Das ABEV wird als zuständige Stelle der Sicherheitsdirektion die Form und Periodizität der Bargeldauszahlung individuell festlegen. Dies wird Teil der abzuschliessenden Vereinbarung sein. Dabei kann das ABEV die Bargeldauszahlung im Sinne einer Kontrollfunktion nutzen, um die Bedürftigkeit der Nothilfe-beziehenden Person und ihre Erreichbarkeit zu überprüfen. Auf der anderen Seite sollte der Verwaltungsaufwand für die Bargeldauszahlung möglichst gering ausfallen.

Artikel 23e Folgen bei Pflichtverletzungen

Artikel 23e regelt die Folgen, wenn die Privaten oder die Personen gemäss Artikel 23a Absatz 1 die Voraussetzungen für eine private Unterbringung oder ihre Pflichten ganz oder teilweise nicht oder nicht mehr erfüllen. Auf Seiten der Privaten kann dies beispielsweise geschehen, wenn sich während der Gültigkeitsdauer der Vereinbarung die Wohnverhältnisse verändern und eine Privatunterbringung nicht mehr zulassen. Zu einer fristlosen Kündigung kann es auch kommen, wenn die Privaten eine behördliche Kontaktnahme zu den privat untergebrachten Personen verhindern. Auf Seiten der privat Untergebrachten kann dies beispielsweise geschehen, wenn der Vollzug der Wegweisung während der Gültigkeitsdauer der Vereinbarung absehbar wird und die privat Untergebrachten sich einer pflichtgemässen Ausreise widersetzen.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Änderung hat keinen direkten Einfluss auf die Richtlinien der Regierungspolitik. Der vom Regierungsrat verabschiedeten und vom Grossen Rat zur Kenntnis genommenen Gesamtstrategie NA-BE läuft sie teilweise zuwider, was jedoch vom Grossen Rat bei der Annahme der Motion 073-2020 in Kauf genommen wurde.

9. Finanzielle Auswirkungen

Das Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV) erhält pro rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden eine einmalige Pauschale vom Bund. Die Pauschale beträgt im Dublin-Verfahren 399 Franken, im beschleunigten Verfahren 2'007 Franken, im erweiterten Verfahren 5'988 Franken, für altrechtliche Wegweisungsentscheide 6'074 Franken (Stand Ende 2020). Die Nothilfekosten, die das ABEV nicht mit diesen Pauschalen decken kann, kann es dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen (vgl. Art. 26 Abs. 1 EG AIG und AsylG).

Das ABEV hat mit der Ausrichtung der Nothilfe eine private Trägerschaft beauftragt. Sie erhält pro rechtskräftig weggewiesener Person eine Pauschale von 35 Franken pro Tag sowie die effektiven Miet- und Mietnebenkosten für die Rückkehrzentren. Die Pauschale enthält auch die Kosten für den Betrag, den die private Trägerschaft den Nothilfebeziehenden bar auszahlt, nämlich maximal acht Franken pro Person und Tag. Hinzu kommen die Kosten für Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung. Da das ABEV die weggewiesenen Asylsuchenden, die bei Privaten untergebracht waren, bisher als nicht bedürftig betrachtet hat, fielen für diese Personen nur die Kosten für die Krankenversicherung an. Hinzu kämen demnach neu die acht Franken, die diesen Personen pro Tag ausbezahlt werden müssten. Damit würden bei Personen, die bislang in einem Rückkehrzentrum gelebt haben, pro Person und Tag die anteilmässigen Kosten für die Miete der Rückkehrzentren sowie die Differenz zur Pauschale an die private Trägerschaft, also 27 Franken pro Person und Tag eingespart bzw. der Lastenausgleich Sozialhilfe würde um diese beiden Kostenanteile entlastet.

Diese Betrachtung greift jedoch zu kurz und berücksichtigt nicht, dass auch dann Mietkosten für ein Rückkehrzentrum anfallen würden, wenn vorübergehend alle Nothilfebeziehenden bei Privaten untergebracht wären, da die freiwillige Unterbringung bei Privaten jederzeit und von einem Tag auf den anderen enden kann und dem Kanton fortwährend Nothilfebeziehende neu vom Bund zugewiesen werden. Somit sind immer Plätze frei zu halten, um diesen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und eine Ausrichtung der Nothilfe gemäss der Vorgaben von NA-BE jederzeit gewährleisten zu können (Stichwort «Schwankungstauglichkeit»).

Bei Personen, die schon bisher privat untergebracht waren, würden die maximal acht Franken pro Tag und Person zusätzlich anfallen. Diese Kosten würden dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt, soweit sie nicht durch Beiträge des Bundes gedeckt sind. Ende November 2020 waren 130 Personen privat untergebracht. Würde es sich um Einzelpersonen handeln und würden sie das ganze Jahr über acht Franken pro Person und Tag beziehen, würde das zusätzliche und mehrheitlich ungedeckte Nothilfekosten in der Höhe von ca. 380'000 Franken verursachen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der heutigen Privatunterbringung der Lastenausgleich bereits um 1'660'750 Franken¹ pro Jahr entlastet wird.

In der Nothilfe befanden sich Ende November 2020 insgesamt 641 Personen, davon 450 in Rückkehrzentren oder – verzögert durch die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus – in Kollektiv- oder Individualunterkünften der regionalen Partner der GSI. Namentlich diese Personen könnten künftig potentiell zusätzlich privat untergebracht werden. Würden beispielsweise 100 Einzelpersonen aus den Rückkehrzentren neu privat untergebracht und ihnen das ganze Jahr über acht Franken pro Person und Tag ausgerichtet, hätte dies theoretisch eine Ersparnis (bzw. eine Entlastung des Lastenausgleichs Sozialhilfe) von 985'500 Franken zur Folge, da die Zahlung an die private Trägerschaft von 27 Franken² pro Person und Tag entfielen. Bei gesamthaft 230 privat untergebrachten Personen (130 bisher und 100 neu) ergäbe sich eine Ersparnis von gerundet 600'000 Franken³ gegenüber der aktuellen Situation. Gegenüber der Situation vor Einführung der Privatunterbringung können insgesamt sogar 2'266'650 Franken⁴ eingespart werden. Dabei ist immer zu berücksichtigen, dass durch den Lastenausgleich 50 Prozent der Ersparnisse zugunsten Kanton und 50 Prozent zugunsten Gemeinden anfallen.

Anzufügen ist, dass es sich hier um ein rein rechnerisches Beispiel handelt. Eine zuverlässige Prognose lässt sich kaum machen, weil dies von zahlreichen unsicheren Faktoren abhängig ist. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind besonders folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Für eine Privatunterbringung ist vorausgesetzt, dass der Vollzug der Wegweisung auf längere Zeit nicht absehbar ist. Die politische und humanitäre Lage in der Welt lässt sich nicht präzise voraussagen. Für die Berechnung ist ausschlaggebend, in welche Herkunfts- oder Drittstaaten die betroffenen Personen ausreisen müssen und mit welchem Aufwand sich dorthin Vollzugsmöglichkeiten ergeben.
- Das Potential der Privatunterbringung ist abhängig davon, wie viele Privatpersonen freiwillig über längere Zeit Wohnraum anbieten und für nicht gedeckte Kosten aufkommen wollen. Eine sinnvolle Schätzung lässt sich mit den bisherigen Erfahrungen nicht machen.
- Das Potential der Privatunterbringung ist in der Regel abhängig davon, wie viele Ausreisepflichtige Beziehungen zu Privatpersonen knüpfen konnten und ein Vertrauensverhältnis aufbauen konnten, wie eine Privatunterbringung grundsätzlich erfordert.
- Keine verlässlichen Erfahrungswerte bestehen damit, wie viele Privatunterbringungen aufgrund von unüberbrückbaren Differenzen zwischen den Privatpersonen und den Ausreisepflichtigen aufgehoben werden müssen.
- Keine verlässlichen Erfahrungswerte bestehen damit, wie viele Privatunterbringungen aufgrund von behördlichen Interventionen (z.B. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Polizei, Schulsozialdienst) in Frage gestellt werden müssen.

Zu bedenken gilt auch, dass bei zunehmender Ausplatzierung von Nothilfebeziehenden infolge Privatplatzierungen ein kostendeckender Betrieb der Rückkehrzentren – namentlich im Personalbereich – schwieriger würde. Das ABEV hat zudem die laufenden vertraglichen Verpflichtungen mit der privaten Trägerschaft einzuhalten. Ein Rückkehrzentrum müsste in jedem Fall betrieben werden (Stichwort «Schwankungstauglichkeit»).

¹ Berechnung: 35 Franken mal 130 Personen mal 365 Tage = 1'660'750 Franken

² 35 Franken abzüglich der täglichen und persönlichen Nothilfepauschale von acht Franken

³ 985'500 Franken abzüglich 380'000 Franken.

⁴ Berechnung: 27 Franken mal 230 Personen mal 365 Tage = 2'266'650 Franken; oder 1'660'750 Franken heutige und gerundet 600'000 zukünftige Einsparungen

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Gesetzesänderung ist mit einem personellen Mehraufwand bei der kantonalen Migrationsbehörde verbunden. Das ABEV hat die Unterbringung bei Privaten administrativ abzuwickeln. Zunächst fällt dabei Informationsaufwand gegenüber den Nothilfebeziehenden und den Privaten über ihre Rechte und Pflichten an. Dazu werden beide Seiten zu einem persönlichen Gespräch (mit Übersetzung) aufgeboten, damit die in der Vereinbarung festgelegten Rechte und Pflichten allen Parteien klar sind. Hier ist mit einem nicht zu vernachlässigenden Arbeitsaufwand zu rechnen. Dieser Aufwand ist grundsätzlich einmalig. Der Aufwand für die Verlängerung der Vereinbarungen und die allgemein anfallenden Auskünfte dürften im Vergleich zum täglich anfallenden Betreuungsaufwand in Rückkehrzentren beträchtlich geringer sein. Demgegenüber hat sich gezeigt, dass häufig Fragen zur Regelung insbesondere finanzieller Umstände an die Mitarbeitenden des ABEV gerichtet werden. Mit bei Privaten untergebrachten Weggewiesenen fallen die Betreuungs- und Fallführungskosten bei der privaten Trägerschaft als Betreiberin der Rückkehrzentren nicht an. Die Einsparungen sind mit der unter Ziffer 9 beschriebenen Entlastung ausgewiesen.

Bisher konnte der Aufwand für private Unterbringungen wegen der besonderen Situation in der Corona-Krise ausnahmsweise von den Mitarbeitenden des ABEV erfüllt werden. Diese Mitarbeitenden sind jedoch eigentlich für die Organisation der Ausreise und der Abklärung der Identität und Herkunft bzw. der Beschaffung heimatlicher Reisepapiere zuständig. Den administrativen Aufwand für die Unterbringung bei Privatpersonen konnten diese Mitarbeitenden bis dato allein wegen der durch die Corona-Pandemie bedingten eingeschränkten Ausreisemöglichkeiten neben ihrer Kernaufgabe erfüllen. Sobald sich die Rückkehrmöglichkeiten der Nothilfebeziehenden in ihre Heimatländer wieder normalisieren, werden sich die Mitarbeitenden des ABEV wieder ihrer Kernaufgabe zuwenden müssen. Die private Unterbringung wird dann nur mit zusätzlichem Personal zu bewältigen sein. Der zusätzlich anfallende Administrativaufwand im ABEV lässt sich in zwei Szenarien aufteilen:

Im ersten Szenario erhöht sich der Aufwand im Umfang von rund 7.3 Vollzeitstellen⁵ (130 bestehende Vereinbarungen plus 450 neue, gesamthaft 580 Personen). Das Szenario basiert auf der Annahme, dass alle weggewiesenen Personen die Voraussetzungen gemäss Artikel 23a Absatz 1 EG AIG und AsylG erfüllen würden und privat untergebracht werden könnten. Die Eintretenswahrscheinlichkeit dieses Szenarios ist gering.

Das zweite Szenario geht von den 130 bestehenden Vereinbarungen aus und rechnet mit 100 neuen Vereinbarungen, also 230 Personen, die bei Privaten untergebracht würden. Das Eintreten dieses Szenarios betrachtet das ABEV als möglich. Daraus würde ein Gesamtbedarf von rund 3 Vollzeitstellen⁶ resultieren. Dieser teilt sich auf zwei Arbeitsbereiche auf:

- 1) Fallführung/Betreuung: Darunter fallen Aufwände wie die Antragsprüfung, die Organisation und die Gespräche zum Abschluss der Vereinbarung, die halbjährliche Überprüfung mit Gespräch für die Verlängerung der Vereinbarung, Fragen und Betreuung der Gastgeber und der Nothilfebeziehenden, Unterstützungs- und Eskalationsgespräche bei Bedarf sowie vereinzelt die Prüfung und Ergreifung von Massnahmen bei Verletzung der Vorgaben. Bei der Berechnung ist als Annahme berücksichtigt, dass jährlich rund ein Fünftel der Vereinbarungen aufgelöst wird und gleichzeitig etwa im gleichen Umfang neue Vereinbarungen abgeschlossen werden. Zur Bewältigung dieser Aufgaben werden rund 2.3 Vollzeitstellen benötigt.

⁵ Berechnung: 580 (Mengengerüst): für Fallführung/Betreuung durchschnittlich 2.2 Arbeitstage pro Jahr unter Berücksichtigung Anteil 20% Neugesuche, 20% Abbruch, 80% Verlängerungen, davon 10% enge Begleitung/Eskalationsgespräche und 10% Verletzung der Vorgaben mit Massnahmen sowie zusätzlicher Koordinations- und Administrationsaufwand ergibt 5.8 Vollzeitstellen (2.2 Arbeitstage mal 580 Personen durch 220 Arbeitstage/Jahr) sowie Abwicklung Bargeldauszahlung total 1.5 Vollzeitstellen (0.15 Vollzeitstellen für personenunabhängige Aufgaben wie Bargeldbeschaffung, Kassenführung/Abschluss und 1.35 Vollzeitstellen für Barauszahlung bei 20 Min. pro Person/Monat)

⁶ Berechnung: 230 (Mengengerüst): für Fallführung/Betreuung 2.3 Vollzeitstellen (2.2 Arbeitstage mal 230 Personen durch 220 Arbeitstage/Jahr) sowie für die Abwicklung Bargeldauszahlung 0.7 Vollzeitstellen (0.15 Vollzeitstellen für personenunabhängige Aufgaben und 0.55 Vollzeitstellen für Barauszahlung)

- 2) Abwicklung Barauszahlung: Darunter fallen alle Aufwände für die Vorbereitung, periodische Barauszahlung, Kassenführung und Abschluss sowie den am Schalter anfallenden Gesprächsbedarf. Zur Bewältigung dieser Aufgaben werden rund 0.7 Vollzeitstellen benötigt.

Die zusätzlich notwendigen Stellen können nicht innerhalb des Sollstellen-Etats abgedeckt werden und müssten bis spätestens zur Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes besetzt werden können. Die Stellen und ihre Finanzierung sind in die ordentlichen Planungen des Kantons aufzunehmen. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Personalkosten dürften durch die Einsparungen im Bereich Unterbringung und Betreuung mehr als gedeckt sein. Insgesamt können mit der Privatunterbringung von 230 Personen gegenüber der Unterbringung und Betreuung in Kollektivunterkünften 2'266'650 Franken⁷ eingespart werden. Durch den Lastenausgleich fallen von dieser Ersparnis 50 Prozent zugunsten Kanton und 50 Prozent zugunsten der Gemeinden an.

Die Abwicklung der Bargeldauszahlung könnte auch an die verwaltungsexterne Betreiberin der Rückkehrzentren delegiert werden. Dadurch könnte auf die Besetzung von 0.7 Vollzeitstellen verzichtet werden. Die Betreiberin müsste für diese Dienstleistung abgegolten werden, was im Gegenzug wiederum die Einsparungen reduzieren würde. Für die Fallführung und Betreuung erachtet die SID eine Delegation der Aufgabe aufgrund eines allfälligen Interessenskonfliktes als nicht zielgerichtet.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Unterbringung bei Privaten hat grundsätzlich keinen Einfluss auf die Gemeinden. Der Kanton bleibt für die Ausrichtung der Nothilfe verantwortlich. Hingegen würden bei der privaten Unterbringung von Familien die schulpflichtigen Kinder die Regelschule besuchen, sofern die Unterbringung nicht in unmittelbarer Nähe eines Rückkehrzentrums erfolgt, wo besondere schulische Massnahmen gemäss Artikel 17a des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) bestehen.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Änderung zeitigt keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

34 Organisationen haben eine Stellungnahme zu dieser Vorlage abgegeben. Die meisten begrüssen die Stossrichtung der Vorlage, knüpfen ihre Zustimmung allerdings an wesentliche Änderungen des Entwurfs.

In zahlreichen Stellungnahmen wird die Erweiterung der Zielgruppe gefordert, die von einer Unterbringung bei Privaten profitieren könnten. So halten es mehrere Vernehmlassungsteilnehmende nicht für nachvollziehbar, weshalb die Unterbringung bei Privaten erst zwei Jahre nach Rechtskraft des Wegweisungsentscheides möglich sein soll. Der Regierungsrat hält am gewählten Ansatz fest, weil er davon ausgeht, dass die private Unterbringung keine Anreize schafft, dass diese Personen ihrer Pflicht zur Ausreise auch tatsächlich nachkommen. Vielmehr vermittelt ihnen die Privatunterbringung die Hoffnung auf einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz. Das untergräbt die Ausreisepflicht, die von Bundesrecht für die Fälle gilt, die das Staatssekretariat für Migration oder das Bundesverwaltungsgericht in einem rechtsstaatlichen Verfahren bezeichnet hat.

⁷ Berechnung: 230 Personen mal 365 Tage mal 27 Franken = 2'266'650 Franken

Die Forderung, dass auch Personen aus dem beschleunigten Verfahren in den Geltungsbereich dieser Änderung aufgenommen werden sollen, lehnt der Regierungsrat ebenso ab. Das beschleunigte Asylverfahren kommt vorwiegend bei Personen zur Anwendung, die ihr Asylverfahren in einem Mitgliedstaat des Dublin-Abkommens durchlaufen können. Der Vollzug von Wegweisungen in Dublin-Staaten verläuft grundsätzlich einwandfrei. Weiter kommt das beschleunigte Asylverfahren bei Herkunftsstaaten zur Anwendung, bei denen es keine nennenswerten Probleme beim Vollzug von Wegweisungen geht, wie beispielsweise bei Georgien oder Nordmazedonien.

Eine Spezialbestimmung für vulnerable Personen, wie sie teils gefordert wurde, besteht bereits: Nach Artikel 17 EG AIG und AsylG werden die Nothilfeleistungen bei besonders verletzlichen Personen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse festgelegt, namentlich im Bereich der Unterbringung und der Betreuung. Hier sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf.

Der Regierungsrat lehnt die Forderung ab, wonach eine Unterbringung bei Privaten nicht nur dann möglich sein soll, wenn sie «im gleichen Haushalt» wohnen wie die Gastgeber. Wegen der hohen Sozialkontrolle, die bei der Unterbringung im gleichen Haushalt besteht, hält der Regierungsrat daran fest. Diese Formulierung gewährt die jederzeitige Kontaktnahme durch die Behörden besser.

In mehreren Stellungnahmen wurde gefordert, dass die Bestimmung in Artikel 23b EG AIG und AsylG gelockert werden solle. Es wird dabei geltend gemacht, dass eine fehlende Wahlfreiheit den Sinn der Privatunterbringung untergraben würde. Letztlich sei ein Vertrauensverhältnis eine Grundvoraussetzung, dass Privatpersonen abgewiesenen Asylsuchenden Wohnraum bei sich anbieten würden. Der Regierungsrat hat diesem Anliegen Rechnung getragen und die fehlende Wahlfreiheit gestrichen. Am fehlenden Rechtsanspruch auf eine Unterbringung bei Privaten hält der Regierungsrat aber unverändert fest.

Der Forderung, wonach die Periodizität der Bargeldauszahlung im Gesetz festgehalten werden (Artikel 23d Absatz 2 EG AIG und AsylG) und es sich um eine wöchentliche Auszahlung handeln sollte, kommt der Regierungsrat nicht nach. Dies liegt daran, dass nach dem Gesetz nur abgewiesene Asylsuchende für eine Privatunterbringung in Frage kommen, deren Vollzug der Wegweisung nicht absehbar ist. Diese Absehbarkeit ändert sich nicht innerhalb von Tagen oder Wochen. Es soll der Sicherheitsdirektion deshalb freistehen, die Periodizität nach organisatorischen, vollzugstechnischen und administrativen Gesichtspunkten selbst festlegen zu können. Eine Regelung auf Stufe Gesetz wäre von der Normstufe her unangemessen und würde die Flexibilität für sachgerechte Lösungen erschweren.

Die Motion hat explizit gefordert, dass die privat Untergebrachten eine Bargeldauszahlung in der Höhe von CHF 8.- erhalten. Dieser Betrag darf aus systematischen Gründen nicht im Gesetz festgehalten werden, weil der Umfang und die Grenzen der Nothilfeleistungen in Artikel 16 EG AIG und AsylG bereits festgelegt sind. Der Regierungsrat hat die Höhe der Bargeldauszahlung in Artikel 9 der Einführungsverordnung zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EV AIG und AsylG) festgelegt. Diese Bestimmung kann auch bei Personen Anwendung finden, die privat untergebracht sind.

Der Regierungsrat lehnt sodann die Forderung des Verbands Bernischer Gemeinden ab, wonach die Lehrergehaltskosten von volksschulpflichtigen Kindern abgewiesener Asylsuchender, die bei Privaten untergebracht sind, dem Lastenausgleich für Lehrergehälter angerechnet werden sollen. Der administrative Aufwand steht in keinem sinnvollen Verhältnis zu den Vorteilen, die einer betroffenen Gemeinde damit zukommen. Hinzu kommt, dass nicht planbar ist, wie lange das volksschulpflichtige Kind mit den Eltern bei Privaten verbleibt und damit ausserhalb der Standortgemeinde eines Rückkehrzentrums eine Regelklasse besuchen kann. Bei einer übermässigen Belastung der Regelklassen steht den Gemeinden weiterhin das Instrument gemäss Artikel 17a Absatz 1 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) zur Verfügung. Der Regierungsrat sieht keine Notwendigkeit, das bisherige bewährte System zu durchbrechen.

Die Pflicht des ABEV, ein Rückkehrzentrum für abgewiesene Asylsuchende zu betreiben, besteht ungeachtet der Frage, wie viele dieser abgewiesenen Asylsuchenden bei Privatpersonen untergebracht werden können. Das finanzielle Risiko für ein schlecht ausgelastetes Rückkehrzentrum trägt der Kanton. Mit Artikel 23a Absatz 2 Buchstabe e EG AIG und AsylG behält der Kanton eine Handhabe für eine organisatorisch und finanziell sinnvolle Auslastung der Rückkehrzentren. Der Kanton hat die Schwankungstauglichkeit sicherzustellen und die Pflicht, alle Bedürftigen jederzeit unterbringen zu können. Das erfordert die nötige organisatorische Flexibilität.

Aufgrund entsprechender Hinweise hat der Regierungsrat die Folgen der Pflichtverletzungen in Artikel 23e EG AIG und AsylG umformuliert. Die Kürzung der Bargeldauszahlung als Reaktionsmöglichkeit hat er ersatzlos gestrichen. Hingegen bleibt die Möglichkeit der fristlosen Kündigung bestehen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nach Artikel 23a EG AIG und AsylG nachträglich ganz oder teilweise nicht mehr erfüllt sind.

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Änderung des EG AIG und AsylG anzunehmen.