

**Polizei- und
Militärdirektion
des Kantons Bern**

**Direction de la police
et des affaires militaires
du canton de Berne**

**Gesundheits- und
Fürsorgedirektion
des Kantons Bern**

**Direction de la santé pu-
blique et de la pré-
voyance sociale
du canton de Berne**

Kramgasse 20
3011 Bern

Telefon 031 633 47 23

Telefax 031 633 54 60

www.pom.be.ch

info.pom@pom.be.ch

Rathausgasse 1

3011 Bern

Telefon 031 633 79 20/21

Telefax 031 633 79 09

www.gef.be.ch

info.gef@pom.be.ch



Detailkonzeption Neustrukturie- rung Asyl- und Flüchtlingsbe- reich im Kanton Bern

**Detailkonzeption zur Umsetzung der Gesamtstrategie
für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern
gemäss RRB 907/2016 vom 17. August 2016 unter Be-
rücksichtigung der Planungserklärungen des Grossen
Rates vom 18. November 2016 (2016.POM.255)**

Version für die Sitzung des Regierungsrates vom 5. Juli 2017

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM
Titel: Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern
Untertitel: Detailkonzeption zur Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern gemäss RRB 907/2016 vom 17. August 2016 unter Berücksichtigung der Planungserklärungen des Grossen Rates vom 18. November 2016 (2016.POM.255)
Ort: Bern
Datum: 23. Juni 2017

Projektausschuss NA-BE

Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Direktor Polizei- und Militärdirektion
Regierungsrat Pierre Alain Schnegg, Direktor Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Markus Aeschlimann, Vorsteher Amt für Migration und Personenstand
Andrea Blaser, stv. Generalsekretärin, Polizei- und Militärdirektion
Regula Unteregger, Vorsteherin Sozialamt
Eveline Zurbruggen, stv. Generalsekretärin, Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Projektteam NA-BE

Markus Aeschlimann, Vorsteher Amt für Migration und Personenstand
Urs Arn, Migrationsdienst, Amt für Migration und Personenstand
Andrea Blaser, stv. Generalsekretärin, Polizei- und Militärdirektion
Martina Blaser, Projektassistentin NA-BE, Sozialamt
Manuel Haas, kantonaler Integrationsdelegierter, Leiter Abteilung Integration, Sozialamt
Alexander Maurer, Leiter Migrationsdienst, Amt für Migration und Personenstand
Patricia Stadler, Rechtsamt GEF
Regula Unteregger, Vorsteherin Sozialamt
Andrea Zbinden, Projektassistentin NA-BE, Amt für Migration und Personenstand
Eveline Zurbruggen, stv. Generalsekretärin, Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Projektoffice Ecoplan

Heini Sommer (Gesamtprojektleitung NA-BE)
Christof Rissi
Elvira Hänni

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung.....	5
1 Ausgangslage.....	8
1.1 Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie.....	8
1.2 Planungserklärungen des Grossen Rats	8
1.3 Erledigung von politischen Vorstössen	10
1.4 Eckwerte der Detailkonzeption.....	14
1.5 Vorgehen zur Erarbeitung der Detailkonzeption	15
1.6 Aufbau des Gesamtberichts zur Detailkonzeption	16
2 Integration.....	17
2.1 Wirkungs- und Leistungsziele	17
2.1.1 Wirkungsziele.....	17
2.1.2 Leistungsziele.....	17
2.2 Der Integrationsprozess und seine Akteure	20
2.2.1 Arbeitsmarktorientierter und individueller Integrationsprozess	20
2.2.2 Die Rollen der beteiligten Akteure im Integrationsprozess	22
2.2.3 Unterschiede zum heutigen Integrationsprozess.....	28
2.2.4 Finanzielle Auswirkungen	29
2.3 Sozialhilfe	32
2.3.1 Ausgestaltung der Sozialhilfe.....	32
2.3.2 Unterschiede zur heutigen Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich.....	32
2.3.3 Finanzielle Auswirkungen	33
2.4 Unterbringung.....	35
2.4.1 Unterbringung in der normalen Lage	35
2.4.2 Drei-Stufen-Modell zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit.....	37
2.4.3 Unterschiede zum heutigen Unterbringungssystem	39
2.4.4 Finanzielle Auswirkungen	39
2.5 Unbegleitete Minderjährige	40
2.5.1 Konzept «Spezialisierung» in den Jahren 2015 bis 2017	40
2.5.2 Übergangskonzept für die Jahre 2018 und 2019 (Phase 1)	41
2.5.3 Neues Konzept ab dem Jahr 2020 (Phase 2).....	41
2.5.4 Finanzielle Auswirkungen	41
3 Nothilfe und Wegweisungsvollzug.....	43
3.1 Wirkungs- und Leistungsziele	43
3.2 Organisation von Nothilfe und Wegweisungsvollzug	44

3.2.1	Klare Trennung des Nothilferegimes	44
3.2.2	Minimales Nothilferegime	45
3.2.3	Rascher und konsequenter Wegweisungsvollzug	45
3.3	Unterschiede zum heutigen System	48
3.4	Finanzielle Auswirkungen	48
4	Gesamtübersicht Auswirkungen der Neustrukturierung	50
4.1	Finanzielle Auswirkungen	50
4.1.1	Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich Kanton Bern	50
4.1.2	Effekt einer Erhöhung der kantonalen Erwerbsquote der VA / FL	54
4.1.3	Kostenbeteiligung des Bundes	55
4.1.4	Auswirkungen auf Lastenausgleich Soziales	59
4.1.5	Effekte der Neustrukturierung auf Bundesebene	61
4.2	Verwaltung (Organisation, Personal, Raumbedarf)	63
5	Umsetzungsplanung	66
5.1	Rechtliche Grundlagen	66
5.2	Projektorganisation und Terminplan	68
5.3	Risikoanalyse	69

Abkürzungsverzeichnis

AsylV2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen
BIAS	Beschäftigungs- und Integrationsangebote
BIZ	Berufsinformationszentrum
CMBB	Case Management Berufsbildung
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
EDK	Erziehungsdirektorenkonferenz
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EG AuG und AsylG	Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz
ERZ	Erziehungsdirektion
FL	Flüchtlinge
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
IntG	Integrationsgesetz
KAFOL	Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen im Berner Oberland zur Stärkung der niederschwelligen und lokalen Integration
KAPO	Kantonspolizei Bern
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFO	Kantonales Führungsorgan
KIP	Kantonales Integrationsprogramm
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KU	Kollektivunterkunft
MIDI	Migrationsdienst, Abteilung des Amts für Migration und Personenstand
UM	Unbegleitete Minderjährige
MIP	Amt für Migration und Personenstand
N	Asylsuchende Person in laufendem Asylverfahren
NA-BE	Projekt Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern
NEE	Nicht-Eintretensentscheid
POM	Polizei- und Militärdirektion
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungsstelle
RIK+	Regionale Integrationsklassen Plus
rk. neg. Entsch.	Rechtskräftige negative Entscheide
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
RSTH	Regierungsstatthalterinnen / Regierungsstatthalter
RZ	Rückkehrzentrum
SEM	Staatssekretariat für Migration
SHG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SOA	Sozialamt
SODK	Konferenz der Sozialdirektoren
swissREPAT	Kompetenz- und Dienstleistungszentrum des SEM für das Ein- und Ausreisemanagement
UM(A/F)	Unbegleitete Minderjährige (Asylsuchende / Flüchtlinge)
VA	Vorläufig Aufgenommene (Ausweis F)
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VK	Verwaltungskreis
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Kurzfassung

Mit der Kenntnisnahme der «Gesamtstrategie zum Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» hat der Grosse Rat folgende Stossrichtungen festgelegt: rasche Integration von vorläufig Aufgenommenen Personen und Flüchtlingen, konsequenter Wegweisungsvollzug, schwankungstaugliche Unterbringungslösung und regional ausgeglichene Verteilung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Der vorliegende Gesamtbericht zur Detailkonzeption zeigt auf, welche Anpassungen mit der Umsetzung der Gesamtstrategie erfolgen sollen. Die zentralen Elemente und wesentlichen Änderungen gegenüber dem heutigen System lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Wesentliche Vereinfachung der Organisation und Reduktion der Schnittstellen

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der gesamten Dauer der Kantonszugehörigkeit. Auf operativer Ebene werden die Aufgaben der Unterbringung, Sozialhilfe und Integration an fünf regionale Partner delegiert, welche in der Praxis eng mit den Regierungsstatthalterämtern zusammenarbeiten. Im Vergleich zum heutigen System wird damit die Zahl der Vertragspartner und Schnittstellen wesentlich reduziert. Die regionalen Partner sind verantwortlich für die Erreichung der operativen Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übrigen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF verfügen die regionalen Partner über einen weitreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum. Sie entscheiden im gewährten Kompetenzbereich über das In- oder Outsourcing von Aufgaben, über die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und über die konkrete Umsetzung ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben. Die **strategische** Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner verbleiben bei der GEF.

Die Polizei- und Militärdirektion (POM) konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden. Sie fördert die rasche, selbstständige Ausreise einerseits durch eine systematische Rückkehrberatung. Andererseits beschränkt sich die Nothilfe auf das verfassungsmässige Minimum und die Nothilfebeziehenden werden in separaten Rückkehrzentren untergebracht. Die Rückkehrzentren werden neu durch den Migrationsdienst selbst betrieben, was einen direkten Durchgriff erlaubt und bei zwangsweisen Rückführungen die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei vereinfacht.

b) Neues Integrationsmodell mit Fokus auf rasche Integration in Arbeitsmarkt bzw. berufliche Ausbildung

Die Integration von vorläufig Aufgenommenen (VA) und Flüchtlingen (FL) erfolgt nach einem neu erarbeiteten Integrationsmodell mit folgenden Kernpunkten:

- Die VA / FL sind verpflichtet, mit einer aktiven Grundhaltung die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen rasch zu erwerben.

- Bei Erwachsenen steht die möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Zentrum, dies mit einer ergänzenden Förderung während der Erwerbstätigkeit. Bei jungen Erwachsenen (15 – 25 Jahre) steht der Erwerb der (schulischen) Grundkompetenzen und das Erlernen einer der Amtssprachen im Vordergrund, damit sie möglichst rasch Zugang zu den Regelstrukturen der Berufs- oder Mittelschulbildung (Lehrstelle, Fachmittelschule, Gymnasium) haben.
- Ab dem Sprachniveau A1 orientiert sich die weitergehende Sprachförderung am individuellen Bedarf, der vom beruflichen Umfeld und der wirtschaftlichen Situation des VA / FL abhängt. Wird die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder eine berufliche Ausbildung angestrebt, wird der Erwerb eines Sprachdiploms A2 durch den Kanton finanziell unterstützt und eine Förderung bis zum Niveau B2 ist möglich.
- Die Fallführung wird nach dem Grundsatz «Fördern und Fordern» intensiviert, indem die regionalen Partner die VA / FL über den Integrationsprozess mit Zielvereinbarung, Standortbestimmung und Vermittlung von Integrationsangeboten begleiten, soweit dies der Integrationsstand noch erfordert.
- Die regionalen Partner tragen die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der VA / FL.
- Die Anreize zur raschen Integration werden verstärkt, indem die Sozialhilfe und die Form der Unterbringung vom Integrationsstand abhängen.

c) Intensivierung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Freiwilligen

Der regionale Partner hat aktiv für die Vernetzung mit der Wirtschaft zu sorgen und zu gewährleisten, dass für integrationsbereite Unternehmen seiner Region ein einziger Ansprechpartner für alle Belange zur Verfügung steht. Der Kanton schafft innerkantonale günstige Voraussetzungen für eine rasche Arbeitsintegration (z. B. Ersatz der Bewilligungspflicht durch eine Meldepflicht bei VA / FL, Prüfung von Teillohnmodellen) und setzt sich auf Bundes- und interkantonaler Ebene für verbesserte Rahmenbedingungen zur Förderung der Arbeitsintegration ein.

Die Freiwilligenarbeit ist in allen Bereichen der Integration (Spracherwerb, Arbeit, Freizeit soziales Umfeld) zu stärken. Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist.

d) Einbezug von Gemeinden, Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter insbesondere bei der Unterbringung

Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern kommt dabei eine wichtige, koordinierende Funktion zu. In angespannten Lagen werden sie ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. Entsprechend wichtig sind die Information und der Einbezug der Gemeinden, was im Rahmen des 3-Stufen-Modells (normale Lage, angespannte Lage, Notlage) explizit und bereits ab der ersten Stufe vorgesehen ist.

e) Transparenter Kostenausweis und hohe Sensibilisierung auf Kosteneffizienz

Mit einer Gesamtrechnung weist der Kanton seine Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich und den damit einhergehenden Aufwand sowie die resultierenden Nettokosten für den Kanton nach Abzug der verschiedenen Bundesabgeltungen transparent aus. Auf Basis von Modellrechnungen wurden die Kosten für die zahlreichen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich umfassend ermittelt. Um nur die Veränderungen infolge von Massnahmen von NA-BE auszuweisen, wurde sowohl im heutigen als auch im zukünftigen System die Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene, die per 1.1.2019 in Kraft treten soll, bereits berücksichtigt. Für den Kanton Bern ist bei schweizweit 24'000 Asylgesuchen jährlich und der heutigen Zusammensetzung der Asylgesuche mit rund 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden in laufenden Asylverfahren, rund 1'100 vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sowie rund 1'900 Ausreisepflichtigen jährlich zu rechnen.

Aufgrund der Modellrechnungen kann davon ausgegangen werden, dass die Bruttokosten für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch die Neustrukturierung im Kanton Bern von rund 179 Mio. CHF auf rund 172 Mio. CHF jährlich zurückgehen werden. Hinzu kommen Kosten der Regelstrukturen (insbesondere Volksschul- und Berufsschulbildung) von knapp 60 Mio. CHF. Diesen Bruttokosten stehen Pauschalbeiträge des Bundes von gut 130 Mio. CHF gegenüber. Dem Kanton Bern verbleiben somit für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich Nettokosten in der Höhe von ca. 40 Mio. CHF bzw. inkl. der weiteren Aufgaben der Regelstrukturen von rund 99 Mio. CHF. Insgesamt wird damit gerechnet, dass sich mit der Neustrukturierung Effizienzgewinne von jährlich rund 7 Mio. CHF erreichen lassen.

Ziel von NA-BE ist es zudem, die Nettokosten des Kantons für das Asyl- und Flüchtlingswesen sowie die Folgekosten für die Sozialhilfe mittel- und langfristig weiter zu senken: Der Kanton strebt einerseits an, mit den dargelegten organisatorischen Verbesserungen und einer Weiterentwicklung der Integrationsförderung die Erwerbsquote von VA / FL massgeblich zu erhöhen und damit langfristig sowohl für den Kanton wie auch die Gemeinden Einsparungen bei den Sozialhilfekosten zu erzielen. Andererseits wird das ganze Asyl- und Flüchtlingswesen auf die Bedeutung der Kosteneffizienz sensibilisiert. Im Integrationsbereich wird der Kanton durch ein verbessertes Controlling genauere Informationen zur Effizienz von Integrationsanbietern und Wirksamkeit von einzelnen Integrationsmassnahmen erhalten und für die kontinuierliche Kostenoptimierung einsetzen können. Die regionalen Partner werden soweit sinnvoll mit Pauschalen für die Integrationsförderung und Unterbringung sowie klaren Leistungszielen ausgestattet. Im Bereich der Nothilfe wird eine Leistungserbringung durch den Migrationsdienst erfolgen, wodurch Kosten gesenkt werden können.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie

Der Kanton Bern will seinen Asyl- und Flüchtlingsbereich auf die beschlossene Neustrukturierung auf Bundesebene anpassen und damit die Chancen der beschleunigten Asylverfahren nutzen, die 2019 auf nationaler Ebene eingeführt werden. In enger Zusammenarbeit zwischen den hauptbetroffenen Direktionen, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) sowie der Polizei- und Militärdirektion (POM), und unter Einbezug der Erziehungsdirektion (ERZ) wurde erstmalig eine Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich erarbeitet. Die Neuorganisation mit dem Fokus "Integration von Beginn an durch die GEF und rascher und konsequenter Vollzug durch die POM" ist mit einem Zuständigkeitswechsel verbunden. Die GEF wird nicht nur für die Gewährung der Sozialhilfe für Flüchtlinge, sondern neu auch für Asylsuchende im erweiterten Verfahren und für vorläufig Aufgenommene zuständig sein. Die POM wird sich in Zukunft auf den Vollzug von Wegweisungen sowie auf die Ausrichtung von Nothilfe konzentrieren.

Mit RRB 1100/2015 vom 9. September 2015 hat der Regierungsrat einen entsprechenden Projektauftrag zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs erteilt (Projekt NA-BE). In einer ersten Phase wurde die genannte Gesamtstrategie entwickelt. Der Regierungsrat setzt sich mit dieser Strategie zum Ziel, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit früh einsetzenden und gezielten Integrationsmassnahmen besser zu integrieren. Personen mit negativem Asylentscheid sollen hingegen rascher die Schweiz verlassen. Wichtig ist die Verbesserung der Schwankungstauglichkeit im Unterbringungsbereich durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regierungsstatthalterämtern und den Gemeinden. Angestrebt wird zudem eine ausgeglichene regionale Verteilung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs. Der Regierungsrat hat mit RRB 907/2016 vom 17. August 2016 die Gesamtstrategie genehmigt und die zuständigen Direktionen beauftragt, bis Mitte 2017 die konzeptionellen Arbeiten gestützt auf die Gesamtstrategie voranzutreiben. Der Grosse Rat hat die Strategie am 23. November 2016 mit Planungserklärungen zur Kenntnis genommen (vgl. folgender Abschnitt). Der Regierungsrat wird auf Basis des Gesamtberichts über die Umsetzung des Projekts NA-BE entscheiden. Da auch für die Umsetzungsphase externe Unterstützung in erheblichem Umfang vorgesehen ist, wird dem Grossen Rat ein entsprechender Kreditantrag vorgelegt.

1.2 Planungserklärungen des Grossen Rats

Der Grosse Rat hat am 23. November 2016 von der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich Kenntnis genommen und die Planungserklärungen gemäss folgender Übersicht verabschiedet. In der Übersicht wird jeweils festgehalten, an welchen Stellen des Gesamtberichts auf die Planungserklärungen eingegangen wird.

Abbildung 1-1: Planungserklärungen des Grossen Rates zur Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich

Ziff.	Text	Verweis Bericht
1.	Allgemeines	
1.1.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Ergebnisse der laufenden Pilotprojekte in die weiteren Arbeiten einfließen.	Wichtige Elemente aus laufenden Arbeiten und Pilotprojekten sind direkt in den vorliegenden Gesamtbericht zur Detailkonzeption eingeflossen; gilt z. B. für Integrationsmodell (Kapitel 2.2.1), 3-Stufen-Modell mit Definition der Lagen und Rollen von Regierungsstatthalter/innen und Gemeinden (Kapitel 2.4.2); Sanktionsmöglichkeit in der Sozialhilfe bei Nichterreichen der Integrationsziele (Kapitel 2.3.1).
1.2.	Bis zur Gesetzesrevision informiert der Regierungsrat die zuständigen Kommissionen über die Umsetzungskonzepte bei den wesentlichen inhaltlichen Meilensteinen.	Die Information der zuständigen Kommissionen des Grossen Rates wird fortgeführt. Im Herbst 2017 wird sich der Grosse Rat mit der Kreditvorlage zur Durchführung der Umsetzungsphase befassen können. Danach folgen weitere Grossratsvorlagen zur Umsetzung der Neustrukturierung, insbesondere zu Gesetzesrevision.
1.3.	Der Regierungsrat führt im Vortrag zum Gesetzesentwurf die mit der Strategie verbundenen Risiken transparent auf und benennt entsprechende Lösungsansätze.	Eine Analyse der wichtigsten Risiken und Lösungsansätze findet sich im Kapitel 0, S. 69.
2.	Organisatorisches, Zuständigkeiten	
2.1.	Der Regierungsrat definiert im Gesetzesentwurf klare Zuständigkeiten und möglichst wenige Schnittstellen zwischen den Akteuren und baut Doppelspurigkeiten ab.	– Zusammenführung Zuständigkeit für Asylsuchende, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bei der GEF (vgl. Kapitel 1.4, S.14) – Operative Gesamtverantwortung wird für Integration, Unterbringung und Sozialhilfe auf 5 regionale Partner konzentriert; Schnittstellen werden damit massiv vermindert – Gemäss Auftrag an regionale Partner sind Parallelstrukturen und -angebote zu verhindern (vgl. Kapitel 2.2.2b), S. 23)
2.2.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass das Potenzial der Zivilgesellschaft (Freiwillige und Organisationen) besser genutzt werden kann.	– Teil des Integrationsmodells mit expliziter Erläuterung zur Rolle der Freiwilligenarbeit (vgl. Kapitel 2.2.2d), S. 26 – Koordination der Freiwilligenarbeit als Aufgabe der regionalen Partner (vgl. Kapitel 2.2.2b), S. 23), mit Unterstützung der Regierungsstatthalter/innen (vgl. 2.2.2h), S. 28)
3.	Integration	
3.1.	Der Regierungsrat konkretisiert auf geeigneter Ebene die Integrationsmassnahmen.	– Neue Schwerpunktsetzung mit Fokussierung auf rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung (vgl. Kapitel 2.2.1, S. 20) – Festlegung des arbeitsmarktorientierten Integrationsprozesses über ein neues Integrationsmodell für VA / FL unter bzw. über 25 Jahre (vgl. Abbildung 2-1 und Abbildung 2-2, S. 22)
3.2.	Der Regierungsrat legt im Gesetzesentwurf die Wirkungsziele für die sprachlichen, sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen für alle Personen und Institutionen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs fest.	Festlegung spezifischer Wirkungs- und Leistungsziele für die Integration von VA / FL im Rahmen des Konzeptberichts (vgl. Kapitel 2.1, S. 17)
3.3.	Der Regierungsrat prüft bei den weiteren Arbeiten das Bündner Modell und übernimmt ggf. Elemente davon.	Neues Integrationsmodell stellt Weiterentwicklung des Bündner Ansatzes dar, indem Ablauf auf individuelle Bedürfnisse, berufliches Umfeld und wirtschaftliche Situation abgestimmt und auf Fokus «rasche Integration in ersten Arbeitsmarkt bzw. Berufsbildung» ausgerichtet ist (vgl. Kapitel 2.2.1, S. 20 mit Abbildung 2-1 und Abbildung 2-2, S. 22)

3.4.	Der Regierungsrat legt auf geeigneter Ebene fest, dass das Nichteinhalten der Integrationsvereinbarungen sanktioniert wird.	– Erreichung der Integrationsziele hat direkten Einfluss auf Höhe der Sozialhilfe (vgl. Kapitel 2.3.1, S. 32) – Ausplatzierung von Kollektivunterkünften in Wohnungen ist abhängig von erreichtem Sprachniveau A1 und Aufnahme Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung (vgl. Kapitel 2.4.1a), S. 35)
3.5.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Erwerbsquote um mehr als 5% steigt, sofern an den vorgesehenen Integrationsmassnahmen festgehalten wird. ¹	– Rasche Integration in ersten Arbeitsmarkt bzw. Ausbildung stellt zentralen Eckwert dar (vgl. Kapitel 1.4, S. 14) und neues Integrationsmodell folgt diesem Primat (vgl. Kapitel 2.2.1, S. 20) – Somit wird am Ziel einer Erhöhung der Erwerbsquote festgehalten (vgl. Wirkungsziel in Kapitel 2.1, S. 17). – Die Integrationsförderung soll optimiert und Effizienzgewinne sollen realisiert werden (vgl. Kapitel 2.2.4, S. 29)
3.6.	Der Regierungsrat sorgt für die Förderung niederschwelliger Arbeitsintegrationsmassnahmen.	Vgl. festgelegte Rolle des Kantons im Rahmen des Integrationsprozesses (Kapitel 2.2.2f), S. 27): – Prüfung zusätzlicher Anreizmöglichkeiten für integrationsbereite Unternehmen (z. B. Einarbeitungszuschuss, Teillohnmodell) – Einsatz für verbesserte Rahmenbedingungen auf Bundes- und interkantonaler Ebene zur Begünstigung der raschen Arbeitsmarktintegration (z. B. Ersatz der Bewilligungs- und Meldepflicht für VA / FL)
3.7.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Wirtschaft angemessen in die Integrationsprozesse eingebunden wird.	Auftrag an regionale Partner enthält explizit die Aufgabe zur «Vernetzung mit der Wirtschaft» (vgl. Kapitel 2.2.2b), S. 23)
4.	Kosten	
4.1.	Der Regierungsrat weist im Vortrag zu den Gesetzesänderungen die Gesamtkosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und der Neustrukturierung transparent und konkret aus. Ziel der Massnahmen ist, dass die Bundespauschale die Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs deckt. Falls die Kosten die Bundesbeiträge übersteigen, sind die Abweichungen zu begründen.	– Gesamtübersicht zu den finanziellen Auswirkungen und zum Kostendeckungsgrad in Kapitel 4.1.1, S. 50 – Ausführungen zur Kostenbeteiligung des Bundes sowie Darstellung der Auswirkungen bei einer Beschränkung der Ausgaben auf die Höhe der Bundespauschalen in Kapitel 4.1.3, S. 55

1.3 Erledigung von politischen Vorstössen

Mit der Detailkonzeption zur Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern werden die folgenden politischen Vorstösse erledigt:

¹ Dies ist die einzige Planungserklärung, die vom Regierungsrat zur Ablehnung empfohlen wurde. Im RRB 1277/2016 nennt er dazu folgende Begründung: «Der Regierungsrat steht vollumfänglich zur Zielsetzung, dass die Erwerbsquote bei VA/FL um 5%-Punkte gesteigert werden soll. Er kann aber für die Erreichung des Ziels keine «Garantieerklärung» unterzeichnen, da die Zielerreichung auch von Faktoren abhängt, die der RR nicht kontrollieren kann. Die Erreichung dieses Ziels bedingt beispielsweise die Verfügbarkeit von freien Stellen mit einem entsprechenden Profil.»

Abbildung 1-2: Übersicht über die durch NA-BE erledigten politischen Vorstösse

Geschäfts-Nr.	Geschäfts-typ	Geschäftstitel	Entscheid GR ²	Forderungen (GR)	FF DIR	Stossrichtung der Umsetzung (Stufe RR / DIR)
2015.RRG R.198	Motion 059-15	Die Integration der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt lohnt sich für alle	M+	1. Bewilligungsverfahren für die Anstellung von VA/FL vereinfachen 2. erstmalige Gebühren für Arbeitgeber bei der Vergabe der Arbeitsbewilligungen aufheben 3. einfachere Praktikumsstellen ermöglichen	VOL	1. Das eidgenössische Parlament hat im Dezember 2016 eine Änderung des Ausländergesetzes verabschiedet, das für VA/FL anstelle einer Bewilligungspflicht neu nur noch eine Meldepflicht vorsieht 2. Die Gebühren für Arbeitsbewilligungen wurden auf den 1. Januar 2017 aufgehoben. 3. Im Bereich von Praktikumsangeboten für VA/FL arbeitet die Steuerungsgruppe Interinstitutionelle Zusammenarbeit (ILZ) an Konzepten für bedarfsgerechte Praktikumsplätze
2015.RRG R.322	Motion 101-15	Dringender Handlungsbedarf in der Asyl- und Integrationspolitik	Ziffernw. beschlossen: Ziff. 2+3: P+	2. Sicherstellen, dass der Bund die vollen Asylsozialhilfepauschalen leistet 3. Erstellen einer strategischen Leistungsbereitschaft, um auf schwankende Gesuchszahlen reagieren zu können.	POM	Gestützt auf eine Kostenerhebung der KDK, SODK und EDK sind auf interkantonaler Ebene Verhandlungen mit dem Bund mit dem Ziel einer Erhöhung der Bundesbeiträge im Gang. Das MIP hat gemeinsam mit den RSTH Reserveunterbringungsplätze identifiziert. Anlässlich der Novembersession 2016 verabschiedete der Grosse Rat die Änderung des EG AuG und AsylG zum Drei-Stufen-Modell. Dieses Modell bezweckt die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit im Bereich der Unterbringung und Betreuung von Personen des Asylbereichs und beinhaltet eine Reserveplanung. Gemäss der Detailkonzeption zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern soll das Drei-Stufen-Modell fortgeführt werden.
2015.RRG R.567	Motion 152-15	Die schnell ansteigende Zahl der UMA verlangt schnelle und unorthodoxe Entscheide!	M+	1. höhere Betreuungspauschale für UMA beim Bund erwirken 2. Nutzung des ehemaligen Jugendheims Prêles für die Unterbringung von UMA	POM	Am 6.03.2017 kommunizierten die KDK, SODK und EDK die Resultate ihrer Kostenerhebung im Bereich der Integration von VA/FL. Aufgrund der ausgeprägten Unterdeckung der Kosten im UMA- und UMF-Bereich hat die SODK Verhandlungen mit dem Bund aufgenommen. Angestrebt wird eine Erhöhung der Beiträge des Bundes an die Kantone. Eine Nutzung des ehemaligen Jugendheims Prêles für die Unterbringung von UMA/UMF ist durch die geplante Nachnutzung im Bereich des Justizvollzugs nicht möglich.
2015.RRG R.874	Motion 220-15	Anreizsystem für Gemeinden, die Flüchtlinge aufnehmen	P+	Anreizsystem für Gemeinden schaffen. Bspw via Wettbewerb: Gemeinden legen Pläne zur Unterbringung und Versorgung, Bildung und Arbeitsplätzen vor. Im Gegenzug erhalten sie bürokratische, logistische und finanzielle Unterstützung durch den Kanton.	POM	Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zu NA-BE soll geprüft werden, ob solche Anreizsysteme sinnvoll sind.

² M+ / P+ / zifferweise beschlossen

2015.RRG R.876	Motion 222-15	Neue Lösungsansätze zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Gemeinden des Kantons Bern	P+	1. Neue Unterbringungsmodelle erproben 2. Finanzielle und logistische Unterstützung von Unterkünften mit weniger als 100 Plätzen 3. Finanzierungsmodell überprüfen	POM	Gemäss der am 11.11.2015 vom Regierungsrat behandelten Asylstrategie 2015 – 2018 gilt im Asylunterbringungsbereich das Prinzip der Kostendeckung durch die Bundespauschalen und der strategischen Leistungsbereitschaft. Vom Prinzip der Kostendeckung kann, unter Zustimmung des finanzkompetenten Organs, abgewichen werden, wenn u.a. die öffentliche Sicherheit und/oder die Unterbringung bzw. Betreuung im Asylbereich gefährdet sind sowie bei Spezialmassnahmen und Sonderunterbringungen, z.B. von UMA. In der Asylstrategie 2015 – 2018 wurden die minimalen, idealen und maximalen Grössen von Kollektivunterkünften festgelegt. Die Detailkonzeption NA-BE stellt das Kostenprimat ebenfalls in den Vordergrund. Bei den Kollektivunterkünften für Erwachsene soll weiterhin das Primat der Kostendeckung gelten. Die Möglichkeiten zur Finanzierung von kleinen Kollektivunterkünften bleiben dadurch limitiert.
2016.RRG R.53	Motion 010-16	Rechtliche Grundlage für Motivationsbatzen schaffen	Ziffernw. beschlossen: Ziff. 1: M+; Ziff. 2: P+	1. Rechtliche Grundlage für Motivationsbatzen schaffen 2. prüfen, auf welche Weise eine Mindestentschädigung ausbezahlt werden kann, und wie die nutzniessenden Betriebe sich daran beteiligen könnten	GEF	1. Eine Motivationszulage ist vorgesehen. Die konkrete Umsetzung (Voraussetzungen, Umfang, etc.) ist derzeit noch in Erarbeitung. 2. Auf eine Beteiligung der nutzniessenden Betriebe wird verzichtet.
2016.RRG R.114	Motion 040-16	Voraussicht ist besser als hektisches Agieren unter Zeitdruck, auch im Asylwesen!	Ziffernw. beschlossen: Ziff. 3: P+	Ablaufstrukturen im Bereich der Betreuung von UMAs vereinfachen und Doppelspurigkeiten beseitigen	POM	Der Bedarf einer gut funktionierenden überdirektionalen Koordination ist erkannt. Das neue Konzept zum Beistands- und Vormundschaftswesen im UMA-UMF-Bereich soll im Jahr 2017 umgesetzt werden.
2016.RRG R.274	Motion 056-16	Wirtschaftliche Integration durch obligatorischen Spracherwerb	M+	Die Anforderungen an eine erfolgreiche Integration im Zusammenhang mit dem Spracherwerb sollen deutlicher formuliert werden. Die Motivation zur Erfüllung des geforderten Spracherwerbs ist mittels griffiger Sanktionen zu fördern.	GEF	Ausländerbereich (Integrationsgesetz): Verpflichtende Massnahmen können nur auf Personen ohne Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der Schweiz angewendet werden (vgl. Art 8 Abs. 3 IntG). Per 2017 wird das Staatssekretariat für Migration (SEM) das Instrument eines Sprachnachweises einführen. Anhand dieses nationalen und einfachen Instruments werden zukünftig die erworbenen Sprachkompetenzen einheitlich überprüfbar sein. Asylbereich / Sozialhilfe beziehende Ausländer: Die vorliegende Detailkonzeption zur Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern (NA-BE) sieht im Integrationsprozess von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen eine Intensivierung der Sprachförderung vor. Dazu gehört u.a. der ergänzende Einsatz von neuen Methoden wie E-Learning, Blended Learning oder Peer Learning. Ausserdem sollen Sprachkurse mit klaren Zielsetzungen punkto Sprachniveau verknüpft werden. Die Teilnehmenden absolvieren am Ende des Kurses zwingend Prüfungen und können so die bereits bestehenden international anerkannten Sprachdiplome erwerben. Die Nichterreichung der Ziele kann mit Kürzungen der Sozialhilfe sanktioniert werden (dies ist auch in der laufenden Teilrevision des SHG vorgesehen). Die Idee ist, mit den eingesetzten Mitteln bessere Sprachkenntnisse zu erreichen. Deshalb sollen diese Ansätze im Rahmen der aktuellen Zuständigkeiten und Rahmenbedingungen bereits in Form von Pilotprojekten umgesetzt werden.

2016.RRG R.852	Motion 165-16	Vereinfachungen für die Unterbringung von Kindern bei Gastfamilien	Ziffernw. beschlossen: Ziff. 2+3: M+	2. aufheben der nicht zwingenden Auflagen bei den Betreuungsorganisationen 3. kosteneffizientere Lösungen mit der nötigen Qualität erarbeiten.	JGK	Die Prüfung des Anliegens erfolgt im Rahmen des Projekts «Optimierung der ergänzenden Hilfen im Kanton Bern». Es ist geplant, die entsprechenden Gesetzungsarbeiten per Mitte 2018 zu starten.
2016.RRG R.865	Motion 174-16	Deutschunterricht für schulpflichtige Asylsuchende: Kanton Bern muss die Kräfte der freiwilligen Organisationen abholen und unterstützen	P+	1. freiwillige Organisationen, die im Kanton Bern Deutschunterricht erteilen, in geeigneter Form unterstützen, zum Beispiel bei Koordinations- und Vernetzungsarbeit 2. bei Bedarf pädagogische Fachkräfte für das Coaching der freiwilligen Organisationen zur Verfügung stellen	POM	1. In den Bereichen der Sprachförderung und berufliche Integration soll der Kanton die Freiwilligenarbeit unterstützen, indem die regionalen Partner mit einem entsprechenden Koordinationsauftrag ausgestattet werden. 2. Auf einen Beizug pädagogischer Fachkräfte zur Unterstützung der Freiwilligen soll so weit als möglich verzichtet werden. Die Freiwilligenarbeit soll möglichst unkompliziert und niederschwellig erfolgen.
2016.RRG R.1031	Motion 235-16	Ausländerinnen und Ausländer sollen Amtssprachen besser lernen können	<i>ausstehend</i>	Es soll geprüft werden, wie Ausländerinnen und Ausländer eine oder mehrere Amtssprachen besser erlernen können.	GEF	noch ausstehend (Junisession) Die vorliegende Detailkonzeption zur Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern (NA-BE) sieht im Integrationsprozess von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen eine Intensivierung der Sprachförderung vor. Dazu gehört der ergänzende Einsatz von neuen Methoden wie E-Learning, Blended Learning oder Peer Learning. Ausserdem sollen Sprachkurse mit klaren Zielsetzungen punkto Sprachniveau verknüpft werden. Die Teilnehmenden absolvieren am Ende des Kurses zwingend Prüfungen und können so die bereits bestehenden international anerkannten Sprachdiplome erwerben. Die Nichterreichung der Ziele kann mit Kürzungen der Sozialhilfe sanktioniert werden (dies ist auch in der laufenden Teilrevision des SHG vorgesehen). Die Idee ist, mit den eingesetzten Mitteln bessere Sprachkenntnisse zu erreichen. Deshalb sollen diese Ansätze im Rahmen der aktuellen Zuständigkeiten und Rahmenbedingungen bereits in Form von Pilotprojekten umgesetzt werden
2017.RRG R.64	Motion 022-17	Arbeits- und Wohnintegration für Asylsuchende mit Status B	<i>ausstehend</i>	Im Asylbereich soll ein dem Kanton Bern angepasstes System analog dem «Bündner Modell» eingeführt werden: • Verwendung Integrationszulage Bund primär für Sprach- und Berufsintegration • Entlasten der KMUs bei Administration und Kosten • Stufenlohn-Modell mit Leistungskomponente • Kollektivunterbringung der Asylsuchenden bis zur finanziellen Eigenständigkeit	GEF	noch ausstehend (Septembersession) Die vorliegende Detailkonzeption NA-BE nimmt die Anliegen der Motionärin teilweise auf: – Asylsuchende bleiben generell in Kollektivunterkünften, vorläufig Aufgenommene solange sie nicht erwerbstätig sind. – Die Integrationspauschale des Bundes wird (wie heute) quasi ausschliesslich für Sprach- und Integrationskurse eingesetzt. – Die weiteren Vorschläge der Motionärin werden noch geprüft, aber die Anliegen entsprechen der Stossrichtung der Detailkonzeption: Es geht darum, die (administrativen und finanziellen) Hürden für die Arbeitgeber möglichst tief zu halten, so dass sie bereit sind, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge einzustellen.

1.4 Eckwerte der Detailkonzeption

Basis für die Detailkonzeption sind die in der Gesamtstrategie festgelegten Stossrichtungen der raschen Integration, des konsequenten Wegweisungsvollzugs, der Schwankungstauglichkeit und der regional ausgeglichenen Verteilung. Für die Umsetzung dieser Stossrichtungen im Rahmen der Detailkonzeption sind folgende Eckwerte zentral:

- **Vereinfachung der Strukturen und Verantwortlichkeiten** im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich:
 - Die GEF ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der Dauer der Kantonszugehörigkeit. Sie beauftragt fünf regionale Partner mit der operativen Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben in den Bereichen Integration, Sozialhilfe und Unterbringung. Die regionalen Partner tragen die Verantwortung für die Erreichung der Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF wird ihnen der volle unternehmerische Handlungsspielraum gewährt. Die strategische Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner obliegt der GEF.
 - Die POM konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid. Die rasche, selbstständige Ausreise wird durch die Rückkehrberatung gefördert und mit einer Unterbringung von Nothilfebeziehenden in separaten durch den Migrationsdienst geführten Rückkehrzentren unterstützt. Soweit nötig und sinnvoll wird die Ausreise mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt. Die Nothilfe beschränkt sich auf das verfassungsrechtliche Minimum.
- **Rasche Integration** der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen **in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung**
 - Die VA / FL sind mit einer aktiven Grundhaltung gefordert, die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Berufsausbildung befähigen, rasch zu erwerben.
 - Die regionalen Partner begleiten die VA / FL mit einer aktiven Fallführung nach dem Grundsatz «Fördern und Fordern» über den gesamten Integrationsprozess und vermitteln Integrationsangebote (Sprachkurse, Qualifizierungsmassnahmen usw.) soweit dies erforderlich ist.
 - Der Vernetzung mit der Wirtschaft kommt bei der Arbeitsvermittlung eine bedeutende Rolle zu. Entsprechend setzt der Kanton Anreize für integrationsbereite Unternehmen. Mit dem regionalen Partner wird ein einziger Ansprechpartner definiert, um praktische Probleme rasch lösen zu können.
 - Die Freiwilligenarbeit nimmt eine wichtige ergänzende Funktion für die gesamte Integration wahr. Sie wird von den regionalen Partnern durch eine möglichst unkomplizierte Handhabung gefördert.
 - Sozialhilfe und die Form der Unterbringung sind abhängig von den erreichten Integrationszielen.

- Durch die raschere Integration wird angestrebt, dass die Anzahl von VA / FL, die beim Übergang in die Gemeindezuständigkeit noch Sozialhilfe beziehen, möglichst geringgehalten wird.
- **Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL mit Unterstützung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Gemeinden**
 - Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Kosteneffizienz und Arbeitsmarktintegration stehen dabei im Vordergrund, unter Wahrung einer regional möglichst gleichmässigen Verteilung der Asylsuchenden, VA und FL.
 - Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die Gemeinden sind zur Sicherstellung einer geordneten Unterbringung von Anfang an miteinbezogen. Bei einer angespannten Lage werden die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. In einer Notlage wird das Kantonale Führungsorgan unterstützend eingesetzt.
- **Kostenprimat**
 - Sämtliche Ausgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich unterstehen einer strengen Kostenkontrolle. Ziel ist, die Ausgaben möglichst gering zu halten. Soweit die Bundesabgeltungen nicht für eine volle Kostendeckung ausreichen, wird dies ausgewiesen und begründet.
 - Im Integrationsbereich müssen (vorübergehende) Mehrausgaben durch eine raschere und verbesserte Integration begründbar sein, die mittel- und langfristig zu einer Entlastung bei den Sozialhilfekosten führt. Die Effizienz und Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen ist zu erhöhen, um die anvisierte Erhöhung der Erwerbsquote um 5 Prozentpunkte und eine tiefere Sozialhilfequote möglichst kostengünstig zu erreichen.

1.5 Vorgehen zur Erarbeitung der Detailkonzeption

Die zahlreichen inhaltlichen konzeptionellen Fragen wurden in verschiedenen Teilprojekten bearbeitet.³ Die konkrete Erarbeitung der Detailkonzeption wurde im Wesentlichen durch die Fachpersonen von SOA und MIP vorwiegend verwaltungsintern geleistet und durch die Projektassistenzen sowie die externe Gesamtprojektleitung unterstützt. Die Konzeption eines umfassenden Modells der beruflichen Integration erfolgte im Rahmen der Erarbeitung des Kantonalen Integrationsprogramms für die 2. Programmperiode von 2018 bis 2021, gemeinsam mit der ERZ. Einzelne Detailkonzepte stützen sich direkt auf laufende Pilotprojekte bzw. erfolgte Gesetzesrevisionen ab.⁴

³ Arbeitspakete «Interdirektionale Teilprojekte» (mit Wechsel von POM zu GEF): Erstaufnahme und Unterbringungsstrukturen, Standortplanung und Beschaffung Kollektivunterkünfte, Drei-Stufen-Modell; Arbeitspaket «GEF-Teilprojekte»: Regionale Partner Unterbringung, Zentrale Fachstellen, Sozialhilfe, Integrationsmodell und -steuerung, Unbegleitete Minderjährige; Arbeitspaket «POM-Teilprojekte»: Nothilfe- und Vollzugssystem, Übergang von GEF zu POM bei negativen Entscheiden, Wegweisungsvollzug ab Bundeszentrum. Teilweise wurden im Verlauf der Detailkonzeption einzelne Teilprojekte zusammengefasst oder umbenannt und weitere Abklärungen ausserhalb der Teilprojektberichte vorgenommen.

⁴ Bspw. entstammt das Drei-Stufen-Modell zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit im Unterbringungsbereich der Teilrevision des EG AuG und AsylG, dem der Grosse Rat am 18. November 2016 zustimmte. Die Aus-

Die Projektsteuerung erfolgte durch den Ausschuss NA-BE, in dem jeweils die Direktoren von POM und GEF, die zuständigen stellvertretenden Generalsekretärinnen der POM und GEF sowie die Amtsvorstehenden von MIP und SOA sowie die externe Gesamtprojektleitung vertreten sind. Der vorliegende Gesamtbericht wurde dem Sounding Board von NA-BE zur Diskussion vorgelegt und verwaltungsintern in den Mitbericht gegeben. Der Gesamtbericht wurde dem Regierungsrat im Sommer 2017 zur Verabschiedung vorgelegt.

1.6 Aufbau des Gesamtberichts zur Detailkonzeption

Der Gesamtbericht zur Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 widmet sich den zentralen Belangen der Integration von VA / FL. Ausgehend von der Darstellung des arbeitsmarktorientierten und individuellen Integrationsprozesses werden die Rollen der beteiligten Akteure in diesem Prozess aufgezeigt. Die weiteren Abschnitte enthalten die Verschränkung der Integration mit der Sozialhilfe und Unterbringung sowie die Unbegleiteten Minderjährigen.
- Kapitel 3 zeigt auf, wie Nothilfe und Wegweisungsvollzug nach der Neustrukturierung organisiert werden und wie der Vollzug der Wegweisung von Ausreisepflichtigen ab den künftigen Bundesasylzentren erfolgen wird.
- Kapitel 4 enthält eine Gesamtübersicht über die Auswirkungen der Neustrukturierung in finanzieller und organisatorischer Hinsicht.
- Kapitel 5 gibt einen Ausblick auf die konkreten Umsetzungsarbeiten von NA-BE und wird mit einer Risikoanalyse abgeschlossen.

gestaltung der Asylsozialhilfe und Flüchtlingssozialhilfe erfolgt in enger Abstimmung mit der laufenden SHG-Revision. Für den Einbezug von Wirtschaft und Freiwilligen werden zudem die Ergebnisse des Pilotprojekts KAF-OL berücksichtigt.

2 Integration

2.1 Wirkungs- und Leistungsziele

Die Verbesserung der Integration ist ein Hauptanliegen des Projekts NA-BE. Die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zielt darauf ab, die Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und zur finanziellen Selbstständigkeit zu führen. Damit trägt sie zur Senkung der aktuellen und zur Vermeidung späterer Sozialhilfekosten bei.

2.1.1 Wirkungsziele

- **W1:** Die schweizerische und ausländische Wohnbevölkerung im Kanton Bern führt ein auf gegenseitigem Respekt beruhendes Zusammenleben auf der Grundlage der schweizerischen Rechtsordnung (impact).
- **W2:** Die Erwerbsquote steigt ab dem Start des neuen Systems innerhalb von vier Jahren um mindestens 5%-Punkte. Die Sozialhilfequote sinkt ab dem Start des neuen Systems innerhalb von vier Jahren auf maximal xy%. Die regionalen Partner können jedes Jahr mindestens xy% (Wert noch zu definieren) der Personen von der Sozialhilfe ablösen.
- **W3:** Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge sind entsprechend ihren Ressourcen in den ersten Arbeitsmarkt integriert und angemessen qualifiziert (impact/outcome). Unterziele:
 - a. Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge leisten einen persönlichen Beitrag zu ihrer Integration, indem sie ihre berufliche und soziale Integration aktiv vorantreiben;
 - b. Der Kanton Bern schafft möglichst optimale Rahmenbedingungen, damit die Wirtschaft vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge bei der beruflichen Integration aktiv unterstützt;
 - c. Die Regionalen Partner tragen im Auftrag des Kantons die Gesamtverantwortung für die Integration der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge;
 - d. Die Wirtschaft bringt sich aktiv in die Integrationsförderung ein und bietet Ausbildungs- und Arbeitsplätze an.
- **W4:** Der Asyl- und Flüchtlingsbereich ist übersichtlich, einfach und wirksam organisiert mit klaren, zweckmässigen und kostengünstigen Prozessen; der Administrationsaufwand ist für alle Beteiligten tief (impact).

2.1.2 Leistungsziele

Wichtig: Die nachfolgenden Formulierungen der Leistungsziele zeigen auf, mit welchem Detaillierungsgrad Ziele für das Leistungscontrolling der regionalen Partner und für den Kanton festgelegt werden sollen. Diese werden im Rahmen der konkreten Umsetzung noch festgelegt und fliessen soweit als möglich in die Leistungsverträge mit ein. Die xy-Angaben sind somit als Platzhalter für die konkreten Zielwerte zu verstehen.

a) Vor dem Asylentscheid

Ziele bezogen auf Personen im erweiterten Asylverfahren

- L1: Die regionalen Partner sorgen dafür, dass xy % der Asylsuchenden innerhalb von xy Monaten ab Zuweisung Grundkenntnisse in der lokalen Amtssprache erwerben. Die regionalen Partner stellen für xy % der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren sicher, dass mindestens xy Wochenstunden Förderung sprachlicher Grundkenntnisse vermittelt werden.
- L2: Die regionalen Partner sorgen dafür, dass xy % der erwachsenen Asylsuchenden einem Beschäftigungsprogramm, gemeinnütziger Arbeit oder einem Arbeitseinsatz zugewiesen werden und diese mind. xy Stunden pro Woche umfassen.
- L3: Die regionalen Partner sorgen dafür, dass xy % der Zielgruppe um ihre Rechte und Pflichten wissen: Dazu sind obligatorisch innerhalb von xy Wochen ab Zuweisung xy Infotage durchzuführen an denen xy % der Zielgruppe teilnimmt.
- L4: Die regionalen Partner sorgen dafür, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung von xy % der Zielgruppe respektiert und eingehalten wird. Sollte es dennoch zu Vorfällen in und um die Unterkünfte kommen, sind diese Vorfälle dem SOA zu melden und Vorfälle der Polizei zu melden, die Offizialdelikt sind.
- L5: Die regionalen Partner bringen xy % der ihnen zugeteilten Personen innerhalb von xy ab Kontaktaufnahme am Schalter bedarfsgerecht unter und vollziehen die wirtschaftliche Asylsozialhilfe resp. Sozialhilfe nach SHG. Die regionalen Partner dokumentieren auf Anforderung der GEF die korrekte Ausrichtung der Sozialhilfe (Stichprobe: xy Dossiers pro Monat).
- L6: Die regionalen Partner stellen für xy % der Zielgruppe eine Tagesstruktur zur Verfügung und stellen sicher, dass sich diese am Zentrenbetrieb beteiligen und mind. xy Stunden Einsatz leisten.
- L7: Die regionalen Partner rapportieren die Zielerreichung einerseits innerhalb der Fallführung und andererseits (Zeitangabe) gegenüber der GEF.

b) Nach dem Asylentscheid

Ziele bezogen auf Personen mit vorläufiger Aufnahme, Personen mit Flüchtlingsanerkennung

- L8: Die regionalen Partner sind verantwortlich,
dass xy % der erwerbsfähigen alphabetisierten vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge beim Abschluss der Kantonszuständigkeit erwerbstätig und xy davon in der Lage ist, für ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln aufzukommen und
dass xy % der erwerbsfähigen nicht alphabetisierten Personen beim Abschluss der Kantonszuständigkeit erwerbstätig sind sowie xy in der Lage ist, für ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln aufzukommen.

Folgende Ziele dienen dem Erreichen von Ziel L8:

- L9: Die regionalen Partner sind verantwortlich, dass xy % der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge innerhalb von xy Monaten (alphabetisierte Personen) bzw. xy Monaten (nicht alphabetisierte Personen) nach Asylentscheid ein anerkanntes Sprachdiplom A1 in der lokalen Amtssprache erwerben. Wird die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder eine berufliche Ausbildung angestrebt, stellen die regionalen Partner sicher, dass die betroffenen ihnen zugewiesenen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge, je nach individuellem Bedarf, beim Erwerb eines Sprachdiploms A2 oder höher unterstützt werden.
- L10: Die regionalen Partner sind verantwortlich, dass
 xy % der Zielgruppe während xy Wochenstunden Kurse zur Vermittlung der Grundkompetenzen zur Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben erfolgreich absolvieren,
 dass mit xy % der unter 25-jährigen vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge ein Integrationsplan innerhalb von xy erstellt wird und dass xy % dieser Personengruppe bei Ablösung aus der Kantonszuständigkeit über einen anerkannten Berufsabschluss (EBA / EFZ) verfügen und
 dass mit xy % der über 25-jährigen ab Asylentscheid ein Integrationsplan innerhalb von xy erstellt wird und die Personen der Arbeitsvermittlung zugeführt werden (berufliche Orientierung, Schnuppern, Bildungs- und Praxiseinsätze, EAZ oder Teillohn, Temporärbüro und Personalverleih).
- L11: Die regionalen Partner sorgen dafür, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung von der gesamten Zielgruppe respektiert und eingehalten wird. Sollte es dennoch zu Vorfällen in und um die Unterkünfte kommen, sind diese Vorfälle dem SOA zu melden und Vorfälle der Polizei zu melden, die Offizialdelikt sind.
- L12: Die regionalen Partner platzieren xy % der VA erst in Wohnungen aus, wenn mindestens eine Person des Haushalts das Sprachniveau A1 erreicht hat und eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgenommen hat.⁵ Die regionalen Partner unterstützen FL bei der Wohnungssuche erst, wenn mindestens eine Person des Haushalts das Sprachniveau A1 erreicht hat und eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgenommen hat.
- L13: Die regionalen Partner rapportieren die Zielerreichung einerseits innerhalb der Fallführung und andererseits xy gegenüber der GEF.

c) Während der Dauer der kantonalen Zuständigkeit

Leistungsziele der GEF

- L14: Die GEF setzt bei allen regionalen Partnern ein effizientes Controlling um, prüft die Ziele und sanktioniert bei Nichterfüllung (bis zu Kündigung Vertrag). Folgen der Nicht-Erfüllung der Leistungsziele der regionalen Partner sind durch die GEF definiert, transparent kommuniziert und werden vollzogen.

⁵ Vorläufig Aufgenommene mit Kindern können aus den Kollektivunterkünften in Wohnungen ziehen, auch wenn noch kein Elternteil erwerbstätig oder in Ausbildung ist.

- L15: Die Unterbringungsstrukturen sind so ausgestaltet, dass xy % der zugewiesenen Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs unabhängig von der Höhe der Zuweisungen und der Aufenthaltsdauer in der normalen Lage und angespannten Lage innerhalb von xy ab Zuweisung in den Kollektivunterkünften bedarfsgerecht und kostengünstig untergebracht sind.
- L16: Das Beobachten und Definieren der Lage (normale Lage, angespannte Lage, Notlage) – abhängig von den Asylgesuchszahlen und den unterzubringenden Personen – obliegt der GEF.

2.2 Der Integrationsprozess und seine Akteure

2.2.1 Arbeitsmarktorientierter und individueller Integrationsprozess

Der im Rahmen von KIP 2 neu konzipierte Integrationsprozess ist für junge Erwachsene (15-25 Jahre) und für erwachsene Personen ab dem 25. Altersjahr in den beiden folgenden Abbildungen in schematischer Weise dargestellt.⁶ Der vom regionalen Partner professionell unterstützte Integrationsprozess startet, sobald ein positiver Asylentscheid vorliegt.⁷

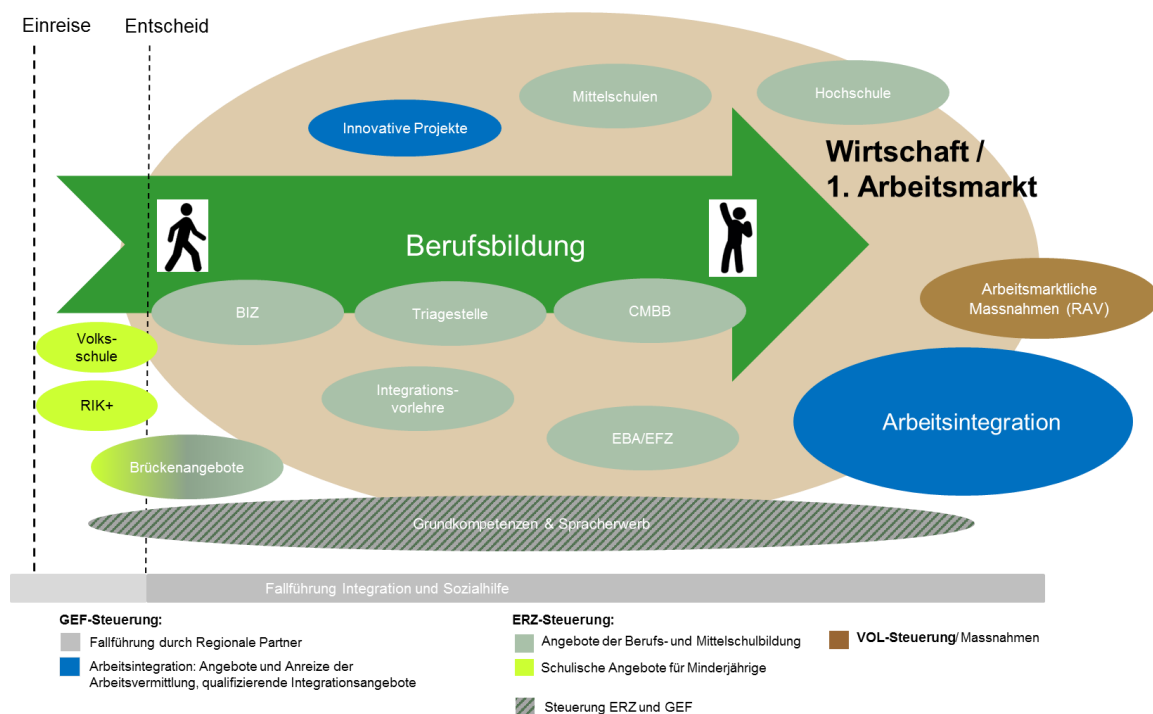
- Bei jungen Erwachsenen (vgl. Abbildung 2-1) steht dabei in der Regel die ordentliche Berufsbildung oder Mittelschulbildung als Weg in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Ganz zu Beginn geht es einerseits um den Erwerb der erforderlichen (schulischen) Grundkompetenzen und andererseits um das Erlernen einer der beiden Amtssprachen. Dadurch werden die jungen Personen möglichst rasch einem Brückenangebot und an eine geeignete Lehrstelle herangeführt oder auf den Besuch eines Gymnasiums bzw. einer Fachmittelschule vorbereitet. Dieser Integrationsprozess gilt grundsätzlich auch für die unbegleiteten Minderjährigen, die allerdings bis zur Volljährigkeit spezifisch betreut werden (vgl. Kapitel 2.5 ab S. 40).
- Beim Integrationsprozess von erwachsenen vorläufig Aufgenommen und anerkannten Flüchtlingen steht, wie der blaue Pfeil in der Abbildung 2-2 veranschaulicht, die direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund. Strebt eine erwachsene Person mit einem entsprechenden Potenzial eine Ausbildung an, kann dies ebenfalls unterstützt werden. Auch für Personen über 25 Jahre mit Potenzial lohnt es sich häufig, noch eine Ausbildung abzuschliessen, um langfristig im ersten Arbeitsmarkt auch höher qualifizierte Arbeitsstellen erwerben zu können.

⁶ Im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms für die Periode 2018 bis 2021 (KIP2) wird das Integrationsmodell für den Kanton Bern detaillierter ausgeführt als im vorliegenden Gesamtbericht zur Detailkonzeption von NA-BE. Das KIP 2 legt Stand und geplante Weiterentwicklung der Integrationsförderung im gesamten Migrationsbereich dar.

⁷ Aufgrund der vom Bund kommunizierten Veränderungen im Rahmen des revidierten Asylgesetzes ist davon auszugehen, dass die Verfahren beschleunigt werden und die den Kantonen zugewiesenen Asylsuchenden nunmehr höchstens einige wenige Monate auf den Asylentscheid warten müssen. Während dieser kurzen Phase der Ungewissheit soll die Integration noch nicht in professionellen Strukturen erfolgen.

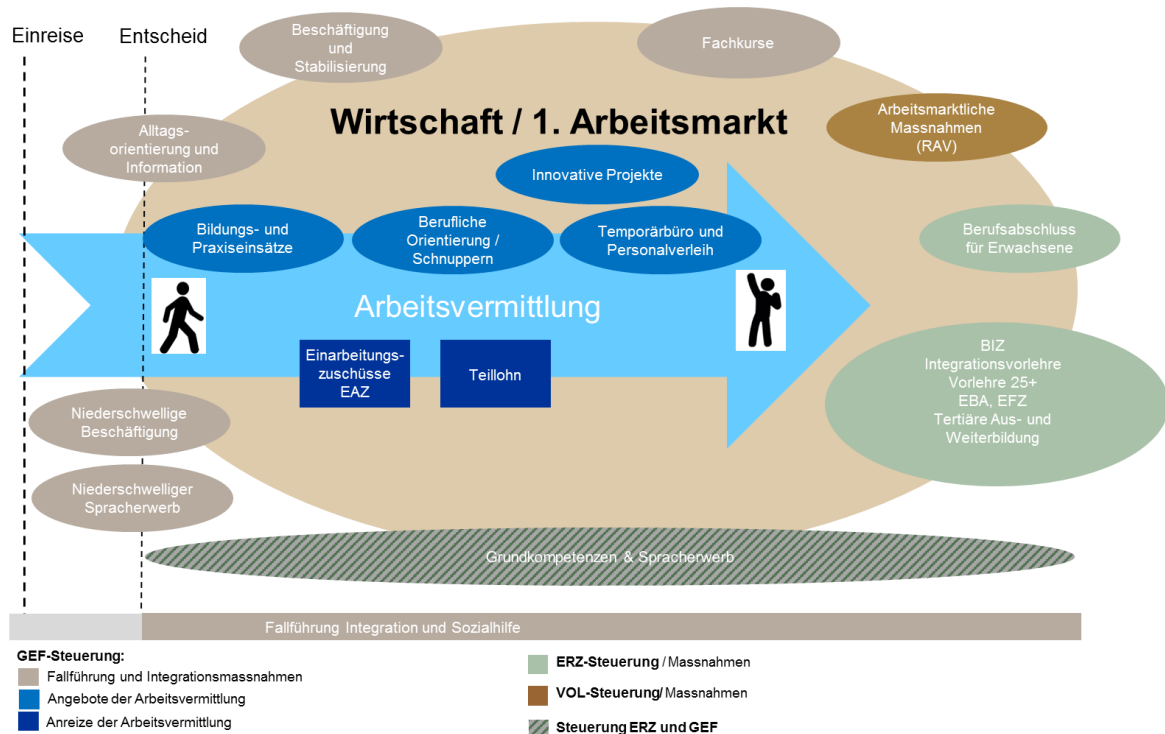
Beide Integrationsprozessen haben gemeinsam, dass eine aktive Grundhaltung der VA / FL vorausgesetzt wird und dem regionalen Partner die Gesamtverantwortung für die operative Steuerung obliegt. Zwar absolvieren heute die meisten vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge kantonal finanzierte Sprachkurse, doch wird bisher der erreichte Sprachstand am Ende der Kurse nicht flächendeckend erfasst. Neu ist als Zielsetzung vorgesehen, dass alle Personen das Sprachniveau A1 erreichen und nachweisen. Wird die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder eine berufliche Ausbildung angestrebt, wird der Erwerb eines Sprachdiploms A2 durch den Kanton finanziell unterstützt. Im Kanton Bern sollen VA / FL nicht zuerst im schulischen Setting lange sprachlich gefördert werden. Der Spracherwerb soll parallel zu der Arbeit oder im Kontext des Arbeitsumfelds erfolgen. Ab dem Sprachniveau A1 respektive A2 findet eine am individuellen Bedarf orientierte, weitergehende Förderung bis Niveau B2 statt. Diese hängt insbesondere vom beruflichen Umfeld, von der wirtschaftlichen Situation der betroffenen Person und den sonstigen Sprachkenntnissen der Person ab. Es gilt der Grundsatz: so viel wie nötig. Die aktive Grundhaltung der VA / FL wird dadurch gestärkt, dass die Erreichung des Zieles des Spracherwerbs (A1) einen direkten Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfe hat.

Abbildung 2-1: Integrationsprozess von VA / FL 15 bis 25 Jahre



Abkürzungen: BIZ = Regionales Berufsinformationszentrum, CMBB = Case Management Berufsbildung, EBA = Eidgenössisches Berufsattest, EFZ = Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, RIK+ = Regionale Integrationsklassen Plus, RAV = Regionale Arbeitsvermittlungszentren.

Abbildung 2-2: Integrationsprozess von VA / FL über 25 Jahre



Abkürzungen: BIZ = Regionales Berufsinformationszentrum, EBA = Eidgenössisches Berufsattest, EFZ = Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, RAV = Regionale Arbeitsvermittlungszentren.

2.2.2 Die Rollen der beteiligten Akteure im Integrationsprozess

a) Rolle der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge

Die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge nehmen bei der Integration selbst eine Schlüsselrolle ein und es wird eine aktive Haltung im Integrationsprozess gefordert. Diese aktive Haltung wird durch gezielte Anreize und Sanktionen in der Sozialhilfe gefördert. Dies bedeutet konkret:⁸

- Während des laufenden Asylverfahrens – das mit Einführung des revidierten Asylgesetzes in der Regel nur noch wenige Monate dauern wird – tragen die Asylsuchenden aktiv zum Betrieb der Kollektivunterkünfte bei, sie nehmen an den niederschweligen Informationsangeboten sowie an den angebotenen Sprachkursen teil und sie sind verpflichtet, gemäss ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen. Volksschulpflichtige Kinder nehmen aktiv am Unterricht in den Integrationskursen Deutsch bzw. Französisch als Zweitsprache teil.

⁸ Auf gesetzlicher Ebene ist im Integrationsgesetz (IntG) Art. 3 des Kantons Bern definiert, wie die Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Integration beizutragen haben.

- Sobald der Asylentscheid vorliegt, bemühen sich die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge um ihre berufliche Integration. Das Ziel ist, dass die VA / FL möglichst rasch eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt aufnehmen oder eine Ausbildung beginnen. Von den VA / FL wird nach dem Grundsatz «Fördern und Fordern» folgendes Engagement gefordert:
 - Aktive Mitwirkung bei der Abklärung ihrer Ressourcen und Planung der Integrationsmassnahmen
 - Aktive Beteiligung an den von den regionalen Partnern zugewiesenen Integrationsmassnahmen, insbesondere der Sprachkurse
 - Realisierung / Umsetzung von vermittelten oder eigenständig gefundenen Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten

b) Rolle der regionalen Partner

Die von der GEF beauftragten regionalen Partner tragen die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der VA / FL in ihrem Perimeter. Die regionalen Partner können an mehreren Standorten in ihrem Zuständigkeitsgebiet tätig sein. Ab dem Zeitpunkt der Zuweisung von Asylsuchenden zum Kanton Bern bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit der VA / FL bzw. bis zum Übertritt in die kommunale Zuständigkeit obliegt dem regionalen Partner die Fallführung im Integrationsprozess sowie die Ausrichtung der Sozialhilfe. Der regionale Partner richtet sein Handeln konsequent auf eine rasche Arbeitsintegration bzw. die rasche Aufnahme einer Ausbildung sowie auf kostengünstige Lösungen aus. Daraus folgen die Ziele, an denen der Kanton ihre Leistung misst. Konkret werden dem regionalen Partner die folgenden Aufgaben im Integrationsprozess übertragen:

- Der regionale Partner organisiert sich innerhalb der Vorgaben der GEF selbst und bestimmt die **Integrationsmassnahmen**, die zu einer raschen Arbeitsintegration bzw. Aufnahme einer Ausbildung führen sollen. Er ist dabei innerhalb der qualitativen Vorgaben des Kantons (z. B. Sprachniveaunachweis und andere Anforderungen) grundsätzlich frei; da der Kanton mit den Beschäftigungs- und Integrationsangeboten (BIAS) eine breite Palette an guten Angeboten mitfinanziert, die auch für die Zielgruppe der VA / FL genutzt werden, sind diese vom regionalen Partner stets zu prüfen. Braucht es gemäss regionalem Partner andere oder weiterführende Angebote, kann er auch mit Dritten zusammenarbeiten oder diese Angebote selbst bereitstellen. Der regionale Partner ist verantwortlich für die Vernetzung mit den Integrationsanbietern, den BIAS, sowie den Angeboten der Berufsbildung, Weiterbildung und Mittelschulbildung der ERZ.
- Der regionale Partner sorgt aktiv für die **Vernetzung mit der Wirtschaft**. Der Arbeitsvermittlung wird ein hohes Gewicht beigemessen. Sie wird durch den regionalen Partner selber wahrgenommen oder er beauftragt bestehende BIAS-Anbieter respektive Dritte damit. Der Aufbau von Parallelstrukturen und -angeboten soll verhindert werden.⁹ Der regionale

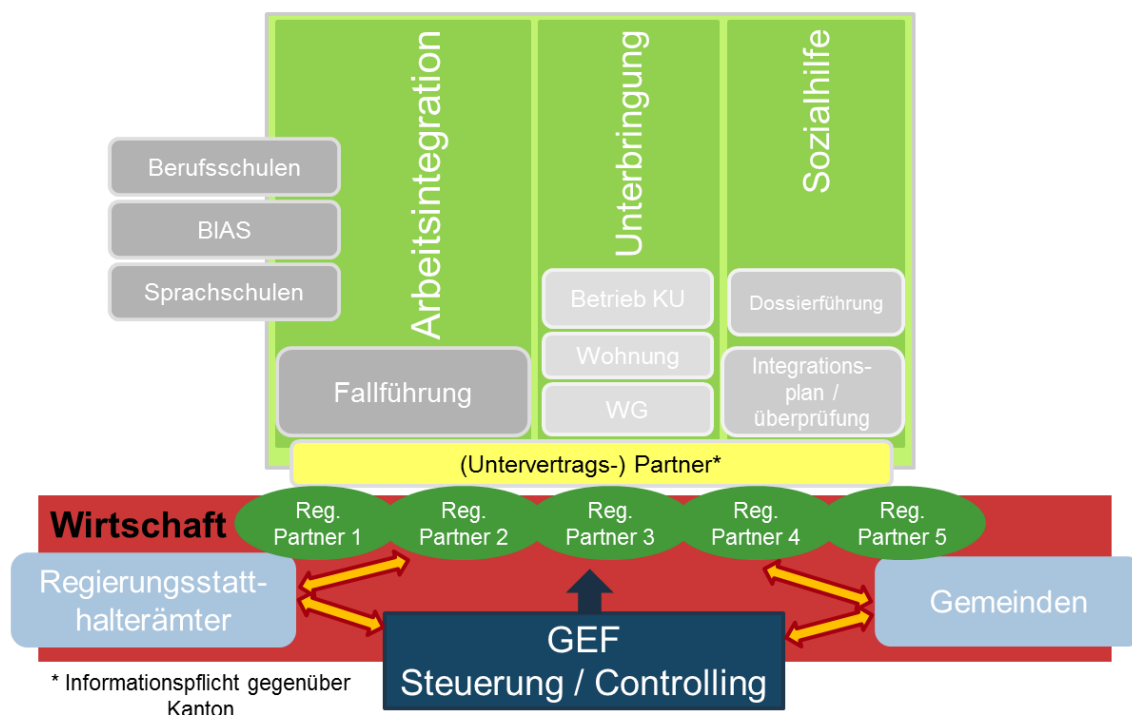
⁹ Es gilt zu vermeiden, dass die regionalen Partner bei der Vermittlung von Personen aus dem Asylbereich andere Partner (IV, ALV, Sozialhilfe) konkurrenzieren. Eine Koordination der Arbeitsvermittlungsbemühungen auf Ebene Region wird angestrebt. Insbesondere im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit werden Massnahmen zur Koordination der Arbeitsvermittlungsangebote der IV, ALV und Sozialhilfe konzipiert und umgesetzt.

Partner sorgt dafür, dass den Unternehmen seiner Region ein einziger Ansprechpartner für alle Belange der Betriebe zur Verfügung steht. Der regionale Partner entlastet integrationsbereite Unternehmen soweit als möglich von administrativen Arbeiten und setzt wirtschaftsfreundliche Anreiz- und Integrationsinstrumente (z. B. Einarbeitungszuschüsse, Teillohnmodelle) gezielt ein.

- Der regionale Partner unterstützt nach Asylentscheid im Rahmen der **Fallführung** die VA / FL im gesamten Integrationsprozess durch:
 - eine gezielte Planung des Integrationsprozesses, Zielvereinbarungen auf Basis der Ressourcen und Potenziale der VA / FL und soweit erforderlich die Zuweisung zu entsprechenden Integrationsmassnahmen
 - regelmässige Treffen zur Beratung und Standortbestimmung, soweit dies der Integrationsstand noch erfordert
 - Vermittlung von Wohnkompetenzen und Unterstützung bei der Wohnungssuche, sofern das Sprachniveau A1 erreicht ist und eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgenommen wurde. Vorläufig Aufgenommene mit Kindern können aus den Kollektivunterkünften in Wohnungen ziehen, auch wenn noch kein Elternteil erwerbstätig oder in Ausbildung ist.
- Der regionale Partner sorgt während dem **laufenden Asylverfahren** für:
 - einen geordneten Betrieb der Kollektivunterkünfte
 - die Koordination von Freiwilligen, die sich in der Sprachförderung (Alltagssprache) engagieren
 - gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen
- Der regionale Partner richtet die **wirtschaftliche Sozialhilfe** bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit bzw. bis zum Übergang in die Gemeindezuständigkeit aus und setzt dabei die Anreize und Sanktionen gemäss Sozialhilfegesetz bzw. Asylsozialhilfeweisung um.
- Der regionale Partner unterstützt die **Freiwilligenarbeit** in der Region. Er sorgt für die niederschwellige Koordination der Freiwilligenarbeit, unterstützt die Freiwilligen bei ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist. Er stellt sicher, dass bei der Freiwilligenarbeit die Anforderungen des Kinderschutzes gewährleistet werden.
- Der regionale Partner sorgt im Rahmen der **Dossierführung** gemäss Vorgaben der GEF dafür, dass die für Abrechnung und Controlling notwendigen Daten erfasst werden. Sofern er Teile seines Auftrags an einen Dritten delegiert, hat der regionale Partner die Zustimmung der GEF einzuholen.
- Der regionale Partner arbeitet mit den **Regierungsstatthalter/innen und Gemeinden** in seiner Region zusammen. Der regionale Partner muss in den Regionen in geeigneter Form präsent sein.

In der nachfolgenden Abbildung ist der Handlungsrahmen der regionalen Partner dargestellt:

Abbildung 2-3: Handlungsrahmen regionale Partner¹⁰



c) Rolle der Wirtschaft

Eine rasche Arbeitsintegration und Berufsbildung ist nur möglich, wenn die Wirtschaft zur Mitwirkung gewonnen werden kann. Im heutigen Umfeld fallen tief qualifizierte Stellen tendenziell weg und die VA / FL weisen in der Regel keine oder nur eine nicht-kompatible Ausbildung auf. Umso wichtiger ist, dass die Wirtschaft mithilft, den Arbeitseinstieg für VA / FL zu ermöglichen, beispielsweise mit befristeten Probe-Arbeitseinsätzen, Lehrstellen für VA / FL und Möglichkeiten für den Direkteinstieg von qualifizierten VA / FL.

¹⁰ Erläuterungen zur Grafik:

- Innerhalb der Vorgaben und des Finanzierungsrahmens der GEF hat der regionale Partner volle unternehmerische Freiheit. Das heisst, dass er den Betrieb selbständig organisieren kann und entscheidet, ob er die notwendigen Angebote selber aufbaut und betreibt oder von Dritten einkauft. Er bleibt jedoch gegenüber der GEF verantwortlich für die Erreichung der Ziele und die Einhaltung der Vorgaben.
- Der regionale Partner muss in den Regionen in geeigneter Form präsent sein.
- Um seinen Auftrag zu erfüllen, kann er mit Untervertragspartnern zusammenarbeiten oder die Leistungen bei Drittanbietern einkaufen.
- Regionale Partner können die heutigen Asylsozialhilfestellen, die Flüchtlingssozialdienste, die strategischen BIAS-Partner, Gemeinden, Gemeindeverbände, Hilfswerke etc. sein. Aufgrund der öffentlichen Ausschreibung ist das Bewerbungsfeld jedoch uneingeschränkt. Es sind auch Bietergemeinschaften möglich, sofern eine Stelle definiert ist, welche gegenüber der GEF als Vertragspartner auftritt.

d) Rolle der Freiwilligen

Integration funktioniert nur, wenn es zwischen einheimischer Bevölkerung und Asylsuchenden / VA / FL vor Ort Kontakt- und Begegnungsmöglichkeiten gibt. Freiwilligenarbeit generiert einen Mehrwert für die Gemeinschaft und stärkt soziale Netze. Freiwillige übernehmen gerade im Asyl- und Flüchtlingsbereich wichtige Rollen:

- Freiwillige agieren als Türöffner
- Freiwillige ermöglichen informelles Lernen durch gemeinsames Tun
- Freiwillige mit Migrationshintergrund können vermitteln
- Freiwillige leisten Netzwerkarbeit, die für VA / FL längerfristig wichtig sein können

Freiwilligenarbeit kann und soll den staatlichen Versorgungsauftrag nicht ersetzen. Freiwillige spielen vor allem im Freizeitbereich und bei der sozialen Integration eine wichtige Rolle (sportliche Aktivitäten, Cafés / Begegnungsmöglichkeiten, Orientierung vor Ort, Kleidersammlungen, Einkaufen, Normen und Werte, Wohnungssuche) und können eine ergänzende Rolle zum staatlichen Versorgungsauftrag in der Sprachförderung (Alltagssprache) und der beruflichen Integration (z. B. Mentoring, Mithilfe bei gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen) wahrnehmen. Die Koordination und Organisation der Freiwilligenarbeit soll möglichst weitgehend durch die Freiwilligen selber realisiert werden.

e) Rolle der Gemeinden

Letztlich passiert Integration in der Gemeinde. Alle Asylsuchenden, VA und FL leben in einer Gemeinde, sie stehen mit der lokalen Bevölkerung in Kontakt, die Kinder gehen in der Gemeinde zur Schule, gemeinnützige Beschäftigung ist häufig Arbeit für die Gemeinde, die lokalen Kirchgemeinden stellen oft Angebote zur sozialen Integration bereit. Während der Kantonszuständigkeit werden die Gemeinden künftig von den regionalen Partnern enger miteinbezogen und regelmässig im Kontakt und Austausch mit den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter stehen. Die Gemeinden wirken dabei im Rahmen ihrer Möglichkeiten bspw. bei der Unterbringung oder der Freiwilligenarbeit unterstützend mit, sind aber für die Gesamtkoordination der Freiwilligenarbeit nicht verantwortlich.

Die Gemeinden übernehmen also verschiedene wichtige Rollen im Integrationsprozess:

- Sie sorgen für eine rasche Integration der Kinder in die Volksschule.
- Sie bieten Möglichkeiten zur gemeinnützigen Beschäftigung.
- Sie unterstützen Angebote zur sozialen, sprachlichen und beruflichen Integration oder bieten sie selber an.
- Sie wirken an den BIAS mit.

Wenn VA / FL nach Ende der Kantonszuständigkeit wirtschaftlich noch nicht selbstständig sind, übernehmen die kommunalen Sozialdienste die weitere Betreuung und Unterstützung.

f) Rolle der Kirchgemeinden / kirchlichen Organisationen

Die Kirchgemeinden und weitere kirchliche Organisationen übernehmen heute mit zahlreichen Angeboten und freiwilligem Engagement eine wertvolle Aufgabe im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Sie tragen damit insbesondere zur sozialen Integration bei und sind ein wichtiger Pfeiler der Freiwilligenarbeit, auf den auch zukünftig gezählt wird.

g) Rolle des Kantons

Der Kanton hat insbesondere die Aufgabe, günstige Rahmenbedingungen für die Integration von VA / FL zu schaffen. Ihm obliegt die Aufsicht über den Asyl- und Flüchtlingsbereich während der Kantonszuständigkeit und die Steuerung der regionalen Partner sowie der kantonalen Integrationsförderung. Dies umfasst insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Der Kanton setzt klare **Wirkungs- und Leistungsziele** für die Integration von VA / FL. Er strebt einen ständigen Verbesserungsprozess an und überprüft dazu laufend die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel.
- Der Kanton unterstützt die VA / FL in ihrer Integration nach dem Grundsatz **«Fördern und Fordern»**. Er sorgt für eine integrationsorientierte Ausgestaltung der Sozialhilfe und definiert dazu Anreize und Sanktionen, welche die Integration unterstützen.
- Der Kanton beauftragt für die Fallführung im Integrationsprozess und den Vollzug der Sozialhilfe sogenannte **regionale Partner**. Der Kanton stattet die regionalen Partner mit klaren Zielen für die Integration aus, überlässt ihnen aber bei der konkreten Umsetzung und Organisation möglichst viele Freiheiten. Die Zielerreichung wird im Rahmen eines periodischen Controllings überprüft. Die regionalen Partner werden entsprechend für die Fallführung, Sprachförderung und weitere Integrationsmassnahmen mit Pauschalen entschädigt. Die Sozialhilfe, Krankenversicherung und weitere Gesundheitskosten werden nach effektiven Kosten abgegolten.
- Der Kanton sorgt – soweit dies nicht durch den freien Markt realisiert wird – für ein bedarfsgerechtes Angebot von **spezifischen Angeboten zur beruflichen und sozialen Integration** mittels Subjekt- und oder Objektfinanzierung. Bestehende, erfolgreiche Angebote sollen weitergeführt werden, soweit sie wirtschaftlich und effektiv sind. Der Kanton sorgt gemäss Auftrag aus dem Berufsbildungsgesetz für ein **bedarfsgerechtes Angebot zur Vermittlung von Sprach- und Grundkompetenzen** und gewährt hierfür Förderbeiträge.
- Der Kanton sorgt dafür, dass die VA / FL nach Erreichen des erforderlichen Mindestniveaus an Sprach- und Grundkompetenzen Zugang zu den Angeboten der **Regelstrukturen** der Arbeitsintegration, Berufsbildung und Bildung haben.
- Der Kanton setzt sich für einen stärkeren **Einbezug der Wirtschaft** bei der Integration von VA / FL ein. Der Kanton stärkt dazu den Dialog mit der Wirtschaft und den Sozialpartnern. Er verbessert die Rahmenbedingungen für integrationsbereite Unternehmen. Zu diesem Zweck prüft er zusätzliche Anreizmöglichkeiten für Unternehmen (z. B. Einarbeitungszuschuss, Teillohnmodell) und führt diese sofern sinnvoll ein, unterstützt innovative Ansätze in der Arbeitsintegration und strebt eine weitere administrative Entlastung der Unternehmen bei der Beschäftigung von VA / FL an.

- Der Kanton setzt primär auf die **Selbstorganisation der Freiwilligenarbeit**. Der Kanton sorgt dafür, dass die Freiwilligenarbeit sichtbar gemacht wird und die verdiente Anerkennung erhält. Zur Unterstützung der Freiwilligenarbeit im Bereich der Sprachförderung und der beruflichen Integration werden die regionalen Partner mit einem Koordinationsauftrag ausgestattet.
- Der Kanton setzt sich für verbesserte **Rahmenbedingungen auf Bundes- und interkantonalen Ebene** ein. Er unterstützt die Bestrebungen auf Bundesebene, die eine rasche Arbeitsintegration begünstigen (z. B. Ersatz der Bewilligungs- durch eine Meldepflicht bei VA / FL). Der Kanton wirkt darauf hin, dass die Bundesabgeltungen den effektiven Kosten für die Integration besser entsprechen.

h) Rolle der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter

Die Regierungsstatthalter und Regierungsstatthalterinnen übernehmen eine wichtige «Scharnierfunktion» zwischen der GEF und den Gemeinden bei der Unterbringung bzw. Bereitstellung der erforderlichen Unterkünfte für die Asylsuchenden, VA und FL (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.4.2). Zudem arbeiten sie mit den regionalen Partnern zusammen beim Einbezug der Wirtschaft für die Arbeitsintegration und mit den Gemeinden für die soziale Integration und sie unterstützen die Freiwilligenarbeit.

2.2.3 Unterschiede zum heutigen Integrationsprozess

Die Unterschiede im Integrationsprozess lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bündelung der operativen Verantwortung für den gesamten Integrationsprozess während der Kantonszuständigkeit bei einem einzigen regionalen Partner pro Region und dementsprechend Existenz eines einzigen Ansprechpartners pro Region für alle Belange und alle Akteure der Integration.
- Die Sprachförderung wird intensiviert, mit klaren Zielsetzungen verbunden und standardisiert überprüft.
- Die Arbeitsvermittlung wird als Instrument der raschen Arbeitsintegration gestärkt. Die bestehenden Angebote der beruflichen und sozialen Integration werden kostengünstiger ausgestaltet und teilweise durch innovative, neue Integrationsangebote und Pilotprojekte ersetzt.
- Verbesserung von Steuerung und Controlling durch den Kanton bzw. die GEF im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich u.a. durch Reduktion der Anzahl direkter Auftragspartner von heute neun auf maximal fünf.
- Die Wirtschaft wird mit Hilfe neuer Instrumente und Anreize motiviert, sich bei der Integration stärker zu engagieren.
- Stärkere Gewichtung und grössere Anerkennung der Freiwilligenarbeit im Rahmen des gesamten Integrationsprozesses.

2.2.4 Finanzielle Auswirkungen

Auf Basis der getroffenen Annahmen und der verwendeten Berechnungsmethodik wird von 1'800 Zuweisungen von Asylsuchenden bzw. rund 1'100 VA / FL jährlich ausgegangen (vgl. Exkurs nach Abbildung 2-4). In der Integrationsförderung wird eine grundsätzliche Neuausrichtung angestrebt. Aus finanzieller Sicht wird im Kostenmodell mit folgenden Veränderungen gerechnet:¹¹

- **Vorbereitende Integrationsmassnahmen während dem laufenden Asylverfahren:** Der Umfang der vom Kanton finanziell unterstützten gemeinnützigen Beschäftigung von Asylsuchenden wird im Vergleich zu heute etwas reduziert. Neu wird kostengünstig eine Sprachförderung von Asylsuchenden in laufenden Asylverfahren vorwiegend durch Freiwillige angeboten. Dem regionalen Partner wird jedoch offen gelassen, ob er bereits während der Asylverfahren innerhalb der Budgetvorgaben professionelle Sprachkurse einsetzen möchte. Insgesamt bleiben die eingesetzten Mittel für vorbereitende Integrationsmassnahmen auf einem stabilen Niveau von rund 0.5 Mio. CHF pro Jahrgang.
- **Sprachförderung:** Im Bereich der Sprachförderung wird damit gerechnet, dass teilweise unter Einsatz von modernen Lernmethoden das angestrebte Sprachniveau von VA / FL in gewissen Fällen günstiger als heute erreicht werden kann. Bei heutigen durchschnittlichen Einmalkosten pro VA / FL von rund 4'300 CHF wird davon ausgegangen, dass sich diese auf rund 3'100 CHF pro VA / FL senken lassen. Damit verbunden ist gemäss Modellrechnung eine Senkung der Kosten für die Sprachförderung von VA / FL von knapp 5 Mio. CHF auf rund 3.5 Mio. CHF pro Jahrgang.
- **Förderung berufliche und soziale Integration:** In diesem Teil sind die Kosten für die spezifischen Integrationsprogramme sowie die Aufwendungen der Regelstrukturen für die Förderung der beruflichen und sozialen Integration von VA und FL enthalten (inkl. Arbeitsvermittlung, Fachkurse, BIAS-Strukturen, Berufs- und Praxiseinsätze). Nach der Neustrukturierung wird von einer Gleichbehandlung der VA und FL in der Integrationsförderung ausgegangen. Im Rahmen der Neuausrichtung wird angestrebt, die bestehenden Angebote der beruflichen und sozialen Integration kostengünstiger auszugestalten und teilweise durch innovative, neue Integrationsangebote und Pilotprojekte zu ersetzen. Insgesamt soll die Intensivierung der beruflichen und sozialen Integration jedoch mit geringeren finanziellen Mitteln erreicht werden (Senkung von 8'700 CHF auf 8'300 CHF pro VA / FL, bzw. von 9.8 auf 9.4 Mio. CHF).

¹¹ Der Ausweis der Integrationskosten beruht auf einer «Jahrgangsbetrachtung». Ermittelt werden also z.B. für die im Jahr 2019 dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden bzw. neu anerkannten 1'100 VA / FL die gesamten Kosten für die Integrationsförderung bis zum Ende der Kantonszuständigkeit. Diese betreffen einerseits die Kosten der spezifischen Integrationsförderung und andererseits auch diejenigen der Angebote der Regelstrukturen im Zuständigkeitsbereich der GEF. Normalerweise werden sich dabei diese Kosten über mehrere Jahre erstrecken, auf die detaillierte Abbildung dieser zeitlichen Staffelung wird aber im Modell verzichtet.

Insgesamt sinken bei den getroffenen Annahmen die durchschnittlichen Einmalkosten für die Integrationsförderung pro VA / FL von rund 13'500 CHF pro VA / FL auf rund 11'800 CHF pro VA / FL. Im Vergleich hierzu kommt eine aktuelle Erhebung der Konferenz der Kantonsregierungen für eine optimale und systematische Integrationsförderung auf einen Kostensatz von 18'000 CHF pro VA / FL.¹² Mit den Berner Modellannahmen dürften die Kosten für die Integrationsförderung neu bei rund 13.4 Mio. CHF pro Jahrgang liegen, was gegenüber den bisherigen Kosten von rund 15.2 Mio. CHF zu Effizienzgewinnen von etwa 10 % führt. Dabei handelt es sich angesichts der angestrebten Verbesserungen im Integrationsbereich um eine ambitionierte finanzielle Zielsetzung.

Abbildung 2-4: Übersicht über die Bruttokosten¹³ in der spezifischen Integrationsförderung von VA / FL, Modellergebnisse bei 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden und 1'100 VA / FL im Kanton Bern pro Jahr

Aufgabe	Einheit	Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Kosten pro Person
			(CHF)	(CHF)		(CHF)	(CHF)	(CHF)
Vorbereitende Integrationsmassnahmen während dem laufenden Asylverfahren	neu zugewiesene Asylsuchende pro Jahr	1'797	270	0.5 Mio.	1'797	260	0.5 Mio.	-10
Sprachförderung								
Sprachförderung bis A1 (inkl. Nach- / Alphabetisierung)	neu anerkannte VA / FL pro Jahr	1'128	4'300	4.9 Mio.	1'128	1'900	2.1 Mio.	-1'200
Sprachförderung bis A2						900	1.1 Mio.	
Sprachförderung über A2						200	0.3 Mio.	
Förderung berufliche und soziale Integration (spezifische Integrationsprogramme inkl. Arbeitsvermittlung, Fachkurse, BIAS-Strukturen, Berufs- und Praxiseinsätze)	neu anerkannte VA / FL pro Jahr	1'128	8'700	9.8 Mio.	1'128	8'300	9.4 Mio.	-400
Total Integrationsförderung	neu anerkannte VA / FL pro Jahr	1'128	13'500	15.2 Mio.	1'128	11'800	13.4 Mio.	-1'600

Nicht enthalten in der Kostenübersicht sind die anfallenden Kosten in den Regelstrukturen der Berufs- und Mittelschulbildung. Diese werden in Kapitel 4.1.1 ausgewiesen.

¹² Vgl. Konferenz der Kantonsregierungen (2017), Finanzielle Abgeltungen des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung.

¹³ Die dem Kanton Bern verbleibenden Nettokosten nach Abzug der Bundesbeiträge fallen geringer aus. Darauf wird in Kapitel 4.1 bzw. 4.1.1c) ausführlich eingegangen.

Exkurs: Was gilt es bei den Kostenangaben zu beachten?

Das Kostenmodell beruht auf der Annahme von konstant 24'000 Asylgesuchen pro Jahr in der Schweiz mit heutiger Zusammensetzung (z.B. bezüglich Nationalität, Alter, Gesundheitszustand). Bei dieser Anzahl Asylgesuche werden dem Kanton Bern nach der Neustrukturierung rund 1'800 Personen in sogenannten erweiterten Asylverfahren zugewiesen werden. Davon erhalten rund 1'100 Asylsuchende eine vorläufige Aufnahme oder werden als Flüchtlinge anerkannt.¹⁴ Diese Personen verbleiben langfristig in der Schweiz und sind daher zu integrieren.

Für den Kostenausweis in den Kapiteln 2 und 2.5 wurden die Annahmen zur Anzahl Asylgesuche, VA und FL konstant gehalten, damit keine unbeeinflussbaren Effekte (wie steigende oder sinkende Asylzahlen) den Vergleich zwischen dem heutigen und dem zukünftigen System verzerren. Die ausgewiesenen Veränderungen in den Kosten sind somit ausschliesslich auf geplante Anpassungen der Neustrukturierung im Kanton Bern zurückzuführen.¹⁵

In den Abschnitten zu den finanziellen Auswirkungen werden jeweils die Bruttokosten ausgewiesen, also die Aufwände des Kantons ohne Abgeltungen des Bundes. Die Gegenüberstellung zwischen den Bruttokosten und den Bundesabgeltungen erfolgt in Kapitel 4.1 ab S. 50. Ebenfalls separat ausgewiesen werden dort die finanziellen Einsparungen bei einer Erhöhung der Erwerbsquote sowie die verschiedenen Effekte der Beschleunigung der Asylverfahren auf Bundesebene (z. B. Anpassung Verteilschlüssel, geringere Anzahl Personen in laufenden Asylverfahren etc.).

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den ausgewiesenen Zahlen nicht um eine Budgetbetrachtung handelt. Die für ein bestimmtes Jahr anfallenden Kosten hängen einerseits von den neu zugewiesenen Asylsuchenden und neu anerkannten VA / FL ab, andererseits vom Bestand der bereits anwesenden VA / FL. Sowohl die neuen Zuweisungen sowie der Bestand schwanken von Jahr zu Jahr teilweise stark. Im Kostenmodell wird wie erwähnt von konstanten Gesuchszahlen ausgegangen.

¹⁴ Im heutigen System muss der Kanton Bern bei schweizweit 24'000 Asylgesuchen mit rund 1'200 VA / FL etwas mehr Personen aufnehmen. Nach Umsetzung der beschleunigten Asylverfahren auf Bundesebene (voraussichtlich per 1.1.2019) werden dem Kanton Bern weniger Personen zugewiesen, da der Kanton Bern neu auch Bundesasylzentren und die damit verbundenen Aufgaben als Vollzugskanton übernimmt.

¹⁵ Auf die Kostenveränderung bei Zu- oder Abnahme der schweizweit eingegangenen Asylgesuche wird im Zusammenhang mit der Gesamtrechnung für das Asyl- und Flüchtlingswesen in Kapitel 4.1.5 eingegangen.

2.3 Sozialhilfe

2.3.1 Ausgestaltung der Sozialhilfe

Die GEF ist zuständig für die Sozialhilfe bei Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Sie behält diese Zuständigkeit bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen während 5 bzw. 7 Jahren. Während dieser Zeit überträgt sie den Vollzug der Sozialhilfe für diese Personengruppen an die regionalen Partner und sorgt damit für eine enge Koppelung von Integration und Sozialhilfe. Wenn VA / FL nach Ende der Kantonszuständigkeit auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind, übernehmen die kommunalen und regionalen Sozialdienste.

Die Sozialhilfe wird weiterhin je nach Status differenziert ausgerichtet:

- **Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene** in der Kantonszuständigkeit werden nach den Ansätzen der Asylsozialhilfe unterstützt. Die bestehende Asylsozialhilfeweisung wird hinsichtlich der Anreize zur Arbeitsintegration neu ausgerichtet:
 - Das bisherige System mit der Abstufung des Grundbedarfs in «normal», «minus» und «plus» sowie ergänzenden Motivationszulagen wird durch eine einfache Struktur ersetzt: In Zukunft gibt es neben dem Grundbedarf noch Sanktionsstufen mit Kürzungen bei Verweigerung oder mangelhafter Zielerreichung sowie Motivations- oder Leistungszulagen für spezielle Integrationsbemühungen.
 - Für die Leistungszulagen wird eine klar definierte Liste situationsbedingter Leistungen eingeführt.
- **Flüchtlinge** werden nach den Ansätzen des Sozialhilfegesetzes (SHG) gleich wie alle übrigen Sozialhilfeempfänger unterstützt. Mit der laufenden SHG-Revision ist vorgesehen, den Grundbedarf gegenüber den SKOS-Richtlinien um 10 % zu kürzen. Zudem werden die Sanktionen bei Verweigerung oder mangelhafter Zielerreichung akzentuiert. Beispielsweise soll im SHG festgeschrieben werden, dass das Sprachniveau A1 erreicht werden muss, ansonsten der Grundbedarf weiter gekürzt wird. Damit wird der Anreiz verstärkt, sich um die Arbeitsintegration zu bemühen.¹⁶

2.3.2 Unterschiede zur heutigen Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die geplanten Änderungen gegenüber der aktuellen Situation wurden vorangehend bereits erläutert. Unabhängig von NA-BE läuft derzeit eine SHG-Revision. Diese sieht eine Kürzung des Grundbedarfs um 10 % gegenüber den SKOS-Richtlinien vor und akzentuiert die Sanktionen bei Verweigerung oder mangelhafter Zielerreichung. Änderungen im SHG betreffen unmittelbar auch **Flüchtlinge generell** sowie **vorläufig Aufgenommene in Gemeindezuständigkeit**.

¹⁶ Im Rahmen der SHG-Revision wird zudem angestrebt, den Übergang von der Asylsozialhilfe in die reguläre Sozialhilfe beim Wechsel von vorläufig Aufgenommenen von der Kantons- in die Gemeindezuständigkeit anzupassen. Derzeit ist mit dem Wechsel von der Kantons- zur Gemeindezuständigkeit eine deutliche Erhöhung der Sozialhilfeleistungen an VA verbunden.

Bei den **Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen in Kantonszuständigkeit** wird die bestehende Asylsozialhilfeweisung mit Blick auf die Arbeitsintegration optimiert. Die bestehenden Empfehlungen für situationsbedingte Leistungen werden geprüft und für verbindlich erklärt.

2.3.3 Finanzielle Auswirkungen

Die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen beruhen auf der Annahme von schweizweit jährlich 24'000 Asylgesuchen. Dem Kanton Bern werden dabei rund 1'800 Asylsuchende in erweiterten Asylverfahren zugewiesen. Von diesen Asylsuchenden erhalten gemäss Annahmen rund 1'100 Personen bzw. 60 % eine vorläufige Aufnahme oder werden als Flüchtlinge anerkannt. Diese VA / FL bleiben je nach Status 5 bzw. 7 Jahre in der Zuständigkeit des Kantons. Unter diesen Annahmen ergibt sich somit ein Bestand von rund 6'800 Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs in der Zuständigkeit des Kantons. Unter diesen 6'800 Personen befinden sich rund 740 Asylsuchende in laufenden Asylverfahren.

Die folgende Abbildung weist die Kosten für die Sozialhilfe (Unterstützung, Mietkosten, Betreuungs- und Verwaltungskosten, Gesundheitskosten und übriger Aufwand) im heutigen System und nach der Neustrukturierung bei diesen Bestandeszahlen aus.

Im Grundsatz wird zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen im Bereich der Sozialhilfe vom gleichen Leistungsniveau wie heute ausgegangen (SHG-Revision ist ausgeklammert). Unterschiede bei den Kosten im Vergleich zu heute sind dadurch bedingt, dass zukünftig ein grösserer Anteil von Personen in Kollektivunterkünften (1. Phase) statt Wohnungen (2. Phase) untergebracht wird. Die Unterbringung in Kollektivunterkünften ist zwar deutlich betreuungsintensiver, dafür können Miet- und Unterstützungskosten eingespart werden. Die Unterbringung in Kollektivunterkünften dürfte gemäss den verfügbaren Kostendaten und Modellannahmen insgesamt günstiger sein als die Unterbringung in Wohnungen. Dabei ist zu beachten, dass VA nach den tieferen Ansätzen der Asylsozialhilfe und die FL gemäss den Ansätzen gemäss SHG unterstützt werden. In der Gesamtrechnung ist zudem zu berücksichtigen, dass die erwerbstätigen VA / FL zur Reduktion von Sozialhilfekosten beitragen und sich dieser Beitrag durch die Neustrukturierung bei gleichbleibender Erwerbsquote nicht verändert.¹⁷ Insgesamt wird davon ausgegangen, dass sich Einsparungen von rund 400 CHF pro Person in Kantonszuständigkeit durch eine verstärkte Unterbringung in den Kollektivunterkünften (1. Phase) erzielen lassen, wodurch Einsparungen von insgesamt rund 3 Mio. CHF möglich sind.

¹⁷ Vereinfachend wurde die Annahme getroffen, dass pro erwerbstätigen VA / FL ungefähr Sozialhilfekosten in der Höhe der durchschnittlichen Kosten für einen erwerbslosen VA / FL eingespart werden können (ohne Strukturkosten). Im Vergleich zu den in Abschnitt 4.1.2 dargelegten möglichen Einsparungen ist der hier verwendete Wert etwas tiefer, da sich die hier relevante Personengruppe noch verhältnismässig früh im Integrationsprozess befindet.

Nicht berücksichtigt sind in der untenstehenden Darstellung die folgenden Punkte:

- Die **Kürzung des Grundbedarfs um 10% bei den Flüchtlingen**, die gemäss der laufenden SHG-Revision vorgesehen ist. Diese Kürzung ist keine Auswirkung der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern.
- Die Einsparungen bei der Sozialhilfe infolge einer **Erhöhung der Erwerbsquote um 5%-Punkte**. Dieser Effekt wird in der Gesamtübersicht der finanziellen Auswirkungen in Kapitel 4.1 aufgezeigt.

Abbildung 2-5: Übersicht über die Bruttokosten von N / VA / FL in der Sozialhilfe, Modellergebnisse bei insgesamt 6'800 N / VA / FL in Kantonszuständigkeit

Aufgabe	Einheit	IST			NEU			Differenz Kosten pro N/VA/FL
		Anzahl	jährliche Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Anzahl	jährliche Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	
			(CHF)	(CHF)		(CHF)	(CHF)	(CHF)
Unterbringung in Kollektivunterkünften (1. Phase)								
Asylsuchende	N in KU	738	17'300	12.8 Mio.	738	17'300	12.8 Mio.	-
Vorläufig Aufgenommene / Flüchtlinge	VA / FL in KU	267	17'500	4.7 Mio.	908	17'600	16.0 Mio.	80
Unterbringung in Wohnungen (2. Phase)								
Vorläufig Aufgenommene								
- Sozialhilfekosten ohne Erwerbstätigkeit	VA in Wohnung	2'559	19'400	49.7 Mio.	2'279	19'400	44.2 Mio.	-
- "Beitrag" der Erwerbstätigen (Erwerbsquote 31.7%)	Erwerbstätige VA	452	-19'000	-8.6 Mio.	452	-19'000	-8.6 Mio.	-
Flüchtlinge								
- Sozialhilfekosten ohne Erwerbstätigkeit	FL in Wohnung	3'227	24'500	79.2 Mio.	2'866	24'500	70.3 Mio.	-
- "Beitrag" der Erwerbstätigen (Erwerbsquote 22.5%)	Erwerbstätige FL	442	-23'600	-10.4 Mio.	442	-23'600	-10.4 Mio.	-
Total Sozialhilfe		6'791	18'700	127.3 Mio.	6'791	18'300	124.3 Mio.	-400

2.4 Unterbringung

2.4.1 Unterbringung in der normalen Lage

a) Zwei-Phasen-System

Nach der Zuweisung durch den Bund melden sich Asylsuchende sowie VA und FL¹⁸ beim Schalter des Kantons¹⁹ und werden den regionalen Partnern gleichmässig gemäss ihren Kapazitäten in kostengünstigen Kollektivunterkünften zugewiesen.²⁰ Die Unterbringung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erfolgt im bewährten 2-Phasen-System (vgl. Abbildung 2-6). Das heisst, alle dem Kanton zugewiesenen Personen werden zunächst in einer Kollektivunterkunft untergebracht und später in Wohnungen ausplatziert, sofern sie die integrationsbezogenen Vorgaben erfüllen. Zum Gesamtauftrag der regionalen Partner gehört der Betrieb der Kollektivunterkünfte, in denen sämtliche Asylsuchende während des gesamten Asylverfahrens untergebracht werden.²¹ Dadurch wird verhindert, dass Asylsuchende bereits Wohnungen beziehen, die sie bei einem negativen Asylentscheid wieder verlassen müssen. VA verbleiben nach dem Asylentscheid weiter in Kollektivunterkünften, bis sie das Sprachniveau A1 erreicht und eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgenommen haben. FL haben zwar freie Wohnsitzwahl, die Wohnungssuche wird aber durch die regionalen Partner ebenfalls erst nach Erreichen des Sprachniveaus sowie der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung unterstützt. Davon ausgenommen sind Familien mit schulpflichtigen Kindern sowie unbegleitete Minderjährige.²² Die regionalen Partner unterstützen die Wohnungssuche grundsätzlich nur in der zugeteilten Verwaltungsregion.²³

Mit der Verknüpfung der Ausplatzierung an einen bestimmten Integrationsstand werden zukünftig insbesondere VA deutlich länger in Kollektivunterkünften untergebracht, bevor sie individuelle Wohnungen beziehen.²⁴ Damit wird ein Anreiz für VA / FL gesetzt, sich um eine rasche Integration zu bemühen. Bei dieser Ausgestaltung des 2-Phasen-Systems ist aber davon auszugehen, dass der Bedarf an Plätzen in Kollektivunterkünften gegenüber heute

¹⁸ Nach der Neustrukturierung werden vermehrt Personen dem Kanton zugewiesen, die bereits während des Aufenthalts in einem Bundesasylzentrum die vorläufige Aufnahme oder Flüchtlingsanerkennung erhalten haben.

¹⁹ Die genaue Umsetzung dieses Schalters ist noch in Klärung. Angestrebt wird ein gemeinsamer Schalter von SOA (Asylsuchende, VA / FL) und MIP (Nothilfe).

²⁰ Die Standortplanung erfolgt derart, dass die Kapazitäten in Kollektivunterkünften möglichst bevölkerungsproportional auf alle Verwaltungskreise, mindestens jedoch auf alle Regionen verteilt sind. In jedem Fall stehen kostengünstige Lösungen im Vordergrund.

²¹ Spezielle Regelungen gelten für die unbegleiteten Minderjährigen (vgl. Kapitel 2.5 ab S. 26) und für weitere vulnerable Personengruppen.

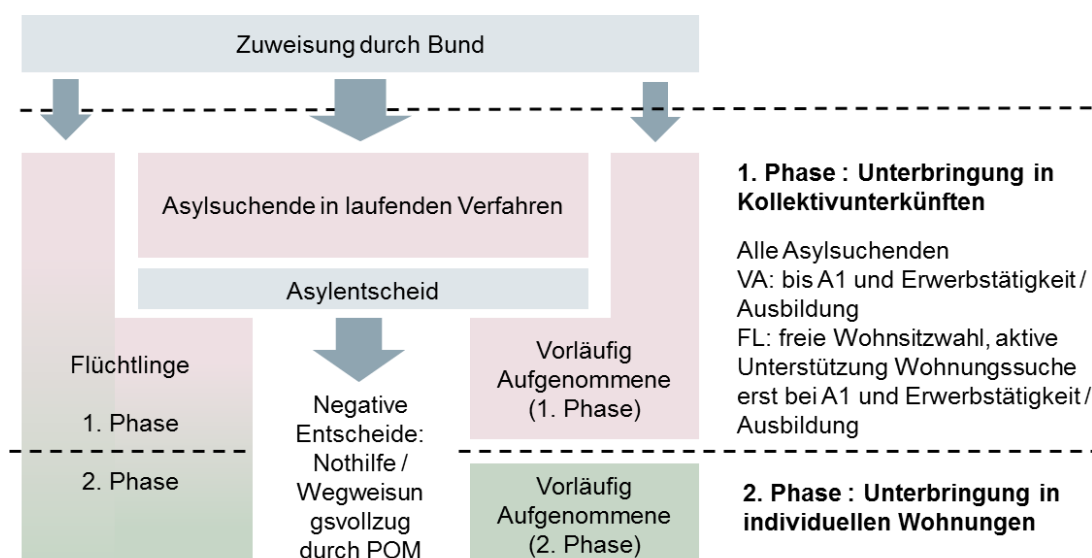
²² Damit sollen kindsgerechte Rahmenbedingungen und möglichst dauerhafte Lösungen für schulpflichtige Kinder erreicht werden sowie die Standortgemeinden von Kollektivunterkünften von dieser Aufgabe entlastet werden.

²³ In jedem Fall soll eine Ausplatzierung der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen vor Ende der Kantonszuständigkeit erfolgen, damit nicht die kommunalen Sozialdienste diese Aufgabe wahrnehmen müssen.

²⁴ Heute erfolgt die Ausplatzierung in die 2. Phase i.d.R. nach rund 6 bis 9 Monaten. Durch die häufig langen Asylverfahren werden teilweise auch Asylsuchende in individuellen Wohnungen untergebracht. Unter sonst gleichen Umständen werden heute deutlich weniger Personen, insbesondere kaum VA / FL, in Kollektivunterkünften untergebracht.

nicht stark zurückgeht, obwohl das Asylverfahren deutlich beschleunigt wird und dem Kanton weniger Personen zugewiesen werden. Bei schweizweit 24'000 Asylgesuchen jährlich bzw. etwa 1'100 VA / FL im Kanton Bern pro Jahr, ergibt sich ein Bedarf von rund 1'600 Plätzen in Kollektivunterkünften. In den Kollektivunterkünften werden anders als heute ein grosser Anteil VA / FL untergebracht sein.

Abbildung 2-6: Zwei-Phasen-System im Kanton Bern

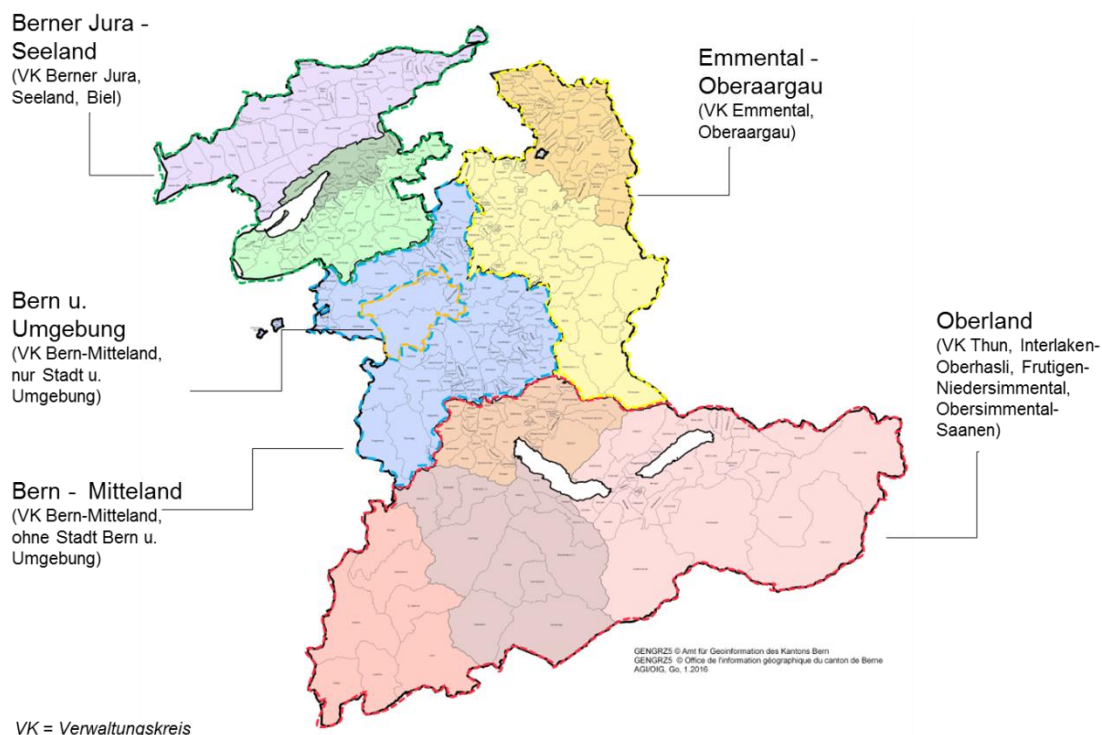


b) Regionale Verteilung

Bei der Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL stehen kostengünstige Lösungen im Vordergrund. Bei der regionalen Verteilung der VA / FL sind zudem die Chancen auf eine rasche Arbeitsintegration zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Vorgaben wird eine gleichmässige regionale Verteilung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen angestrebt. Dazu werden neu zugewiesene Asylsuchende möglichst bevölkerungsproportional auf die Verwaltungskreise verteilt bzw. dem jeweiligen regionalen Partner zugeteilt. Die kantonale Standortplanung der Kollektivunterkünfte richtet sich auf diese Anforderungen aus. Die regionale Verteilung der Asylsuchenden, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in Kantonszuständigkeit wird regelmässig publiziert.

Es ist vorgesehen, fünf ähnlich grosse Regionen zu bilden (vgl. Abbildung 2-7). Diese Regionen orientieren sich an den bestehenden Verwaltungsregionen und werden jeweils von einem regionalen Partner abgedeckt.²⁵

²⁵ Regionale Partner können eine oder mehrere Regionen abdecken.

Abbildung 2-7: Regionale Organisation der regionalen Partner²⁶

Regionale Aufteilung	Einwohner (2015)	Anteil in %	N*	VA / FL*
Bern Mittelland (ohne Stadt U)	187'627	19%	143	1'168
Bern Stadt und Umgebung	214'396	21%	163	1'335
Berner Jura und Seeland	223'323	22%	170	1'391
Oberaargau-Emmental	175'598	17%	134	1'093
Oberland	210'815	21%	160	1'313
Total	1'011'759	100%	770	6'300

* Grobe Schätzung der Bestände an N (Asylsuchende), VA / FL nach Neustrukturierung bei jährlich 24'000 Asylgesuchen in der gesamten Schweiz bzw. rund 1'100 VA / FL im Kanton Bern. Wohnsitzwechsel in andere Regionen sind bei diesen indikativen Werten nicht berücksichtigt.²⁷

2.4.2 Drei-Stufen-Modell zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit

Die GEF ist grundsätzlich für die kantonale Standortplanung zuständig. Mit dem 3-Stufen-Modell (normale Lage, angespannte Lage und Notlage) sowie angemessener Reserven soll die Unterbringung aller Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge zu jeder Zeit sichergestellt werden. Dazu werden die bewährten Beschaffungsprozesse für Kollektivunterkünfte fortgeführt und die neu etablierte, regionale Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthalterämtern wird weiterentwickelt, wie dies vom Grossen Rat mit der Teilrevision des EG AuG und AsylG im November 2016 beschlossen wurde. Die Zuständigkeiten je nach

²⁶ Diese Gebietsaufteilung wurde für die vorliegende Detailkonzeption anhand der Verwaltungskreise so festgelegt, dass sich bevölkerungsmässig in etwa gleich grosse Regionen ergeben. Beim Verwaltungskreis «Bern Mittelland» wurde aufgrund der Bevölkerungsgrösse eine Aufteilung in zwei Regionen vorgenommen. Im Rahmen der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen für die regionalen Partner wird diese Abgrenzung zwischen «Bern Mittelland (ohne Stadt U)» und «Bern Stadt und Umgebung» nochmals geprüft.

²⁷ Insbesondere durch die freie Wohnsitzwahl bei Flüchtlingen kann sich eine andere regionale Verteilung ergeben.

Stufe bzw. die Mitwirkungspflichten der Regierungsstatthalterämter und Gemeinden sind in der folgenden Abbildung zusammengefasst.

Abbildung 2-8: Drei-Stufen-Modell zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit

	Normale Lage	Angespannte Lage		Notlage
		kurzfristig	mittelfristig	
Definition	Notwendige Kapazitäten für 6 Monate mit aktiver Mitwirkung RSTH realisierbar	Notwendige Kapazitäten für 3 Monate nur mit aktiver Mitwirkung RSTH und Gemeinden realisierbar	Notwendige Kapazitäten für 1 Monat nur mit Verpflichtung Gemeinden realisierbar	Kanton ruft in Abstimmung mit Bund Notlage aus
Aufgaben Kanton / regionale Partner	GEF / regionale Partner fangen Zuweisungen in normaler Standortplanung auf: Laufende Erfassung von potenziellen Standorten, 10-15% Platzreserven in KU	GEF / regionale Partner schöpfen eigene Reserven aus und intensivieren Standortsuche	Engere Zusammenarbeit mit / laufende Orientierung der RSTH über Entwicklung der notwendigen Unterbringungskapazitäten	Intensivierte Fortführung der Aufgaben im Unterbringungsbereich
Aufgaben Regierungsstatthalterämter / Gemeinden	RSTH werden regelmässig über Standortplanung informiert und aufgefordert, in Verwaltungskreisen mit KU-Plätzen unter dem bevölkerungsproportionalen Soll-Bestand potenzielle Standorte zu melden RSTH / Gemeinden werden über regionales Defizit gegenüber Soll-Unterbringung von VA / FL (2. Phase) informiert und aufgefordert, potenzielle Wohnungen an die RSTH / regionalen Partner zu melden RSTH sorgen mit Gemeinden pro Verwaltungskreis für weitere Standorte im Umfang von mind. 20% der aktuellen Platzzahl, die bei einem raschen Anstieg der Zuweisungen innerhalb von zwei Monaten bezugsbereit sind (i.d.R. Zivilschutzanlagen) ²⁸	RSTH werden über zusätzlichen Bedarf orientiert und vom Regierungsrat beauftragt, zusätzliche KU zu beschaffen, Differenz zu Soll-Bestand wird berücksichtigt (analog RSTH-Pilot 2016)	Zusätzlich zu kurzfristig hohen Zuweisungen: Reservestrukturen der Regionen werden aktiviert RSTH werden vom Regierungsrat ermächtigt, notfalls Bezug von NUK (z.B. ZSA) gegenüber Gemeinden zu verfügen	Intensivierte Fortführung der Aufgaben im Unterbringungsbereich
Kantonales Führungsorgan (KFO)	Gegenseitiger Informationsaustausch zwischen den zuständigen kantonalen Behörden und den ständigen Organen des KFO über die Entwicklung der Lage im Asylbereich.			Kantonales Führungsorgan (KFO) wird im Auftrag des Regierungsrates eingesetzt. Koordination, Unterstützung und allenfalls Schaffung zusätzlicher Unterbringungskapazitäten (z.B. Transitzentrum)

²⁸ Bei den Reserven ist entscheidend, dass im Bedarfsfall keine vertieften Abklärungen notwendig sind (z.B. Zonenkonformität, Brandschutzvorschriften, etc.)

2.4.3 Unterschiede zum heutigen Unterbringungssystem

Die Unterschiede zum heutigen Unterbringungssystem lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie Gemeinden werden mit einer – je nach Situation im Unterbringungsbereich differenzierten – Mitwirkungspflicht eingebunden. Diese wurde bereits mit der Teilrevision des EG AuG und AsylG eingeführt (Grossratsbeschluss November 2016) und soll weitergeführt werden.
- Für die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter und die Gemeinden gibt es im Unterbringungsbereich sowohl in Bezug auf Kollektivunterkünfte als auch individuelle Wohnungen neben dem Kanton nur den regionalen Partner als einzigen Ansprechpartner pro Region bzw. Verwaltungskreis.
- Die regionale Verteilung von Asylsuchenden, VA und FL in Kantonszuständigkeit wird öffentlich in regelmässigen Abständen kommuniziert. Die regional gleichmässige Verteilung der Kollektivunterkünfte wird als Element der Standortplanung stärker gewichtet.
- Der Übergang von Kollektivunterkünften in individuelle Wohnungen erfolgt für vorläufig Aufgenommene neu immer erst nach dem Asylentscheid. Zudem wird die Ausplatzierung an das Erreichen des Sprachstands A1 und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung geknüpft. Bei Flüchtlingen besteht freie Wohnsitzwahl. Die Unterstützung bei der Wohnungssuche wird jedoch ebenfalls mit dem Integrationsfortschritt verknüpft. Davon ausgenommen sind Familien mit schulpflichtigen Kindern.
- In einer normalen Lage wird eine Reservekapazität bei Kollektivunterkünften von rund 10-15% angestrebt. Zusätzlich sollen weitere Unterbringungsstrukturen (i.d.R. Zivilschutzanlagen der Gemeinden) im Umfang von rund 20% der aktuellen Platzkapazitäten in rasch bezugsbereitem Zustand gehalten werden.

2.4.4 Finanzielle Auswirkungen

Die Unterbringung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen ist Teil der Sozialhilfe und die Kosten für die Unterbringung werden deshalb im entsprechenden Abschnitt aufgeführt (vgl. Abbildung 2-5, S. 34). Im Unterbringungsbereich werden generell keine grösseren Veränderungen in den Kostenstrukturen infolge der Neustrukturierung im Kanton Bern erwartet. Wesentlich ist insbesondere die Verknüpfung der Unterbringung mit dem Integrationsstand, die zu einem höheren Bedarf an Kollektivunterkünften führt. Der Effekt dieser Massnahme betrifft die Sozialhilfeleistungen (1. vs. 2. Phase) und ist in der dortigen Kostenschätzung abgebildet.

Zwar soll die regional gleichmässige Verteilung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen stärker gewichtet werden. Bei der Unterbringung steht jedoch das Kostenprimat im Vordergrund, weshalb diesbezüglich keine Kosteneffekte erwartet werden. Die

vorgeschlagenen Reserven in Zivilschutzanlagen der Gemeinden generieren kaum Mehrkosten.²⁹

Aufgrund der hohen Asylzahlen in den letzten Jahren sind derzeit noch verschiedene Notunterkünfte in Betrieb. Die Abgeltung der Leistungserbringer für den Betrieb solcher Unterkünfte wird heute an eine Mindestauslastung geknüpft. Bei geringer Auslastung der Notunterkünfte entstehen daher höhere Kosten pro untergebrachte Person. In den Kostenabschätzungen ist dies nicht berücksichtigt, da von einer konstanten Anzahl an zugewiesenen Asylsuchenden, VA und FL ausgegangen wird.

2.5 Unbegleitete Minderjährige

2.5.1 Konzept «Spezialisierung» in den Jahren 2015 bis 2017

Seit 2015 ist die Zentrum Bäregg GmbH von der POM beauftragt, die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge (UM) gemäss dem Konzept «Spezialisierung» unterzubringen und zu betreuen sowie die Sozialhilfe auszurichten. Für dieses Konzept sprach sich der Gesamtregerungsrat im Juni 2014, Februar 2015 und Juni 2015 aus – unter Abwägen der damals bekannten Vor- und Nachteile verschiedener Varianten, der Entwicklung der Bestandeszahlen und der damit verbundenen geschätzten Kosten sowie unter Berücksichtigung des Kindsschutzes. Der Grosse Rat bewilligte am 1. September 2014, 17. März 2015 und 7. September 2015 die für die Umsetzung des Konzepts «Spezialisierung» notwendigen Verpflichtungskredite.

Die Zentrum Bäregg GmbH setzt das Konzept «Spezialisierung» seit dem Jahr 2015 um. Das Konzept entspricht einer möglichen Umsetzung der Empfehlungen zu den unbegleiteten Minderjährigen der SODK, welche im Mai 2016 zuhanden der Kantone verabschiedet worden sind, um die Kantone im Umgang mit UM zu unterstützen.³⁰ Die Dienstleistungen der Zentrum Bäregg GmbH werden durch die POM pro Tag und UM zurzeit noch mit einer Pauschale von 171 CHF abgegolten. In dieser Pauschale sind umfassende vereinbarte Leistungen (z.B. Unterbringung in Familien oder Institutionen, interne Schulung, Triage und Case-Management) abgedeckt, ausser der Krankenversicherung, die direkt von der POM für alle Personen in ihrem Zuständigkeitsbereich abgewickelt wird. Dieser Kostensatz gilt für alle UM, unabhängig davon, ob sie in einem der UM-Wohnheime, in einem staatlichen/privaten Heim oder in einer Pflegefamilie des externen Netzes der Zentrum Bäregg GmbH untergebracht sind.

²⁹ Gemäss heutiger Abgeltungsregelung erhalten die Gemeinden für 100 Plätze in Zivilschutzanlagen, die bezugsbereit gehalten werden, eine Abgeltung von 1'000 CHF pro Monat. Bei rund 500 notwendigen Reserveplätzen betragen die jährlichen Abgeltungen an die Gemeinden also rund 60'000 CHF.

³⁰ SODK (2016), Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich. 20. Mai 2016. Die Empfehlungen sehen Minimalstandards vor in den Hauptbereichen Unterbringung, Betreuung, gesetzliche Vertretung, Schule und weiterführende Ausbildungsmöglichkeiten sowie Übergang zur Volljährigkeit und sollen eine gewisse Harmonisierung der kantonalen Regelungen herbeiführen.

2.5.2 Übergangskonzept für die Jahre 2018 und 2019 (Phase 1)

Das Berner Stimmvolk lehnte am 21. Mai 2017 den Asylsozialhilfekredit 2016 – 2019 ab, der die Finanzierung der Unterbringung und Betreuung der UM beinhaltete. In der Folge hat die POM umgehend Gespräche mit den involvierten Ämtern und Verhandlungen mit der Zentrum Bäregg GmbH aufgenommen. Eine wirksame und kostengünstige Neukonzeptionierung der Unterbringung und Betreuung wird angestrebt.

In einer ersten Phase der Neukonzeptionierung soll unter der Federführung der POM rasch eine Übergangslösung für die Jahre 2018 und 2019 erarbeitet werden. Die diesbezüglichen konzeptionellen Arbeiten sollen im Jahr 2017 abgeschlossen werden. Danach wird der Regierungsrat dem Grossen Rat einen entsprechenden Verpflichtungskredit beantragen.

2.5.3 Neues Konzept ab dem Jahr 2020 (Phase 2)

Die GEF wird aufgrund der Neustrukturierung voraussichtlich ab dem 1. Januar 2020 die Zuständigkeit für alle UM übernehmen. Vorgängig soll in einer zweiten Phase der Neukonzeptionierung eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorgenommen werden, um zu eruieren, ob die sich bewährenden Aspekte des Konzepts «Spezialisierung» bzw. des Übergangskonzepts der Phase 1 in einem gesunden Verhältnis zu den dadurch bedingten Kosten stehen. Angestrebt wird eine wirkungsvolle und effiziente Lösung.

Insbesondere soll geprüft werden:

- ob und in welcher Form eine allfällige Platzierung von gewissen älteren unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den neuen Erwachsenenstrukturen der regionalen Partner unter Berücksichtigung des Kindesschutzes möglich ist,
- welches die Vor- und Nachteile des Übergangskonzepts der Jahre 2018 und 2019 sind und welchen allfälligen Anpassungsbedarf sich daraus ergibt,
- welche angepassten / ergänzenden Angebote nötig sind, um die Ausbildung / berufliche Integration der Jugendlichen zu gewährleisten und Unterbrüche zu den Angeboten für Erwachsene zu verhindern

2.5.4 Finanzielle Auswirkungen

Da derzeit noch nicht abgeschätzt werden kann, in welcher Grössenordnung Einsparpotenziale vorliegen, wird für die Modellrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen auf die Kostensätze des Konzepts «Spezialisierung» abgestützt. Die aktuellen Kosten zur Unterbringung und Betreuung von UM sollen möglichst gesenkt werden, ohne dass die Betreuung der UM darunter leidet. Übergeordnetes Ziel ist es, die UM zügig zu einer Ausbildung und zur nachfolgenden Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu führen.

Abbildung 2-9: Überblick über die Bruttokosten für unbegleitete Minderjährige (UM), Modellergebnisse bei einem Bestand von 270 UM³¹

Aufgabe		IST			NEU			Differenz Kosten pro MNA (CHF)
		Anzahl UM	jährliche Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Anzahl UM	jährliche Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	
			(CHF)	(CHF)		(CHF)	(CHF)	
Unterbringung und Betreuung	Unbegleitete Minderjährige	272	62'400	17.0 Mio.	272	62'400	17.0 Mio.	-
Gesundheitskosten	Unbegleitete Minderjährige	272	4'100	1.1 Mio.	272	4'100	1.1 Mio.	-
Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS)	Unbegleitete Minderjährige	272	650	0.2 Mio.	272	650	0.2 Mio.	-
Vertretungsbeistand und Vormundschaften	Unbegleitete Minderjährige	272	1'400	0.4 Mio.	272	1'400	0.4 Mio.	-
Total MNA		272	68'500	18.6 Mio.	272	68'500	18.6 Mio.	-

³¹ Die für die Modellrechnungen verwendete und hier ausgewiesene Anzahl UMA basiert auf dem langfristigen Erfahrungswert, dass rund 3.8% aller Asylgesuche von UMA gestellt werden. Der aktuelle UMA-Anteil liegt höher, variiert aber stark.

3 Nothilfe und Wegweisungsvollzug

Asylsuchende, die einen rechtskräftigen negativen Asylentscheid erhalten haben, verlieren ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz und haben innert der gesetzten Ausreisefrist die Schweiz zu verlassen. Für den Vollzug von Wegweisungsentscheiden sind die Kantone zuständig, der Bund leistet Vollzugsunterstützung bei der Papierbeschaffung sowie bei der Ausreiseorganisation. Als Standortkanton von Bundesasylzentren ist der Kanton Bern nicht nur zuständig für den Wegweisungsvollzug von Asylsuchenden, die bereits in einem laufenden Asylverfahren dem Kanton Bern zugewiesen worden sind, sondern auch von Personen, deren Asylgesuch in einem Bundesasylzentrum im Kanton Bern negativ entschieden worden ist.

3.1 Wirkungs- und Leistungsziele

In den Bereichen Nothilfe und Wegweisungsvollzug setzt sich der Kanton das folgende Wirkungsziel:

Mit dem Nothilfe- und Vollzugssystem wird eine rasche Ausreise von Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, also von Personen ohne Bleiberecht in der Schweiz, erreicht.

Damit verbunden sind folgende Unterziele:

- 1) *Rasche Ausreisen erfolgen prioritär selbstständig und kontrolliert.*
- 2) *Wenn die Ausreise nicht selbstständig erfolgt und der Vollzug faktisch möglich ist, wird die Ausreise mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt.*
- 3) *Der Nothilfebezug wird möglichst gering gehalten.*

Die folgende Tabelle enthält die damit verbundenen Leistungsziele im Nothilfe- und Vollzugsbereich:

Abbildung 3-1: Wirkungs- und Leistungsziele für Nothilfe und Wegweisungsvollzug

Wirkungsziel	Leistungsziele
1) Selbstständige Ausreise: Rasche Ausreisen erfolgen prioritär selbstständig und kontrolliert	Die Rückkehrberatung wird intensiviert, um mehr Personen zur selbstständigen oder freiwilligen Ausreise zu bewegen. Die Rückkehrberatung wird vor Ort und wöchentlich in den Rückkehrzentren angeboten. Durch die Beratungen vor Ort wird die Anmeldequote der rückkehrpflichtigen Personen erhöht.
2) Zwangsmassnahmen: Wenn die Ausreise nicht selbstständig erfolgt und der Vollzug faktisch möglich ist, wird die Ausreise mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt	Der Kanton ordnet bei Verdacht auf Delinquenz oder Vorliegen von Straftaten – wenn zweck- und zielführend – Ein- und Ausgrenzungen an. Dabei wird das rechtliche Gehör durch die KAPO gewährleistet. Zwangsmassnahmen in Form von Haft werden konsequent angewendet.
3) Nothilfe: Der Nothilfebezug wird möglichst gering gehalten	Der Übergang aus den GEF-Strukturen zur POM erfolgt konsequent nach Erhalt des rechtskräftigen Wegweisungsentscheides. Der Kanton Bern nimmt seine Aufsichtspflicht auch bei Personen mit einem rechtskräftigen negativen Entscheid wahr und behält die Kontrolle. Die Bezugsquote und Bezugsdauer von Nothilfebeziehenden liegt unter dem Schweizer Durchschnitt.

3.2 Organisation von Nothilfe und Wegweisungsvollzug

3.2.1 Klare Trennung des Nothilferegimes

Bei ausreisepflichtigen Personen in **kantonalen Unterbringungsstrukturen** der GEF erfolgt zeitgleich mit dem Eintritt der Rechtskraft des negativen Entscheids der formelle Wechsel der Zuständigkeit von der GEF zur POM. Mit Ausnahme von Familien mit schulpflichtigen Kindern sollen alle ausreisepflichtigen Personen innert 5 Tagen aus den GEF-Strukturen ausplatziert werden.³² Verweigern sich die ausreisepflichtigen Personen der Ausplatzierung, ordnet die GEF bzw. der regionale Partner einen Polizeieinsatz an. Der allfällige Übertritt in die Nothilfe erfolgt mittels persönlichen Antrags der abgewiesenen Asylsuchenden am MIP-Schalter. Unmittelbar nachdem der Nothilfeantrag gestellt worden ist, wird ein Ausreisegespräch geführt und über die Platzierung in einem Rückkehrzentrum sowie allfällige Zwangsmassnahmen entschieden.

Personen, deren Asylgesuch in einem **Bundesasylzentrum** negativ entschieden worden ist, verbleiben in der Regel bis zur Ausreise³³ bzw. bis zur maximalen Aufenthaltsdauer in einem Bundesasylzentrum.³⁴ Der Vollzug von Wegweisungsentscheiden soll, wenn immer möglich,

³² Für den Zeitraum zwischen Eintritt der Rechtskraft des negativen Entscheids bis zur effektiven Ausplatzierung aus der GEF-Unterkunft erfolgt eine Verrechnung zwischen GEF und POM.

³³ In der Praxis ist damit zu rechnen, dass ein namhafter Teil dieser Personen unkontrolliert abreist.

³⁴ Die maximale Aufenthaltsdauer in einem Bundesasylzentrum beträgt in der Regel 140 Tage. Sie kann verlängert werden, wenn die Ausreise in absehbarer Zeit erfolgen wird. Bei hohen Asylgesuchszahlen ist es möglich, dass Personen mit Wegweisungsentscheid bereits vor Ablauf der maximalen Aufenthaltsdauer den Kantonen zur Unterbringung zugewiesen werden.

direkt ab den Bundesasylzentren erfolgen (vgl. Ausführungen unten). Wenn dies nicht möglich ist, erfolgt der Übertritt in das kantonale Nothilferegime mittels Antrag auf Nothilfe am MIDI-Schalter.

3.2.2 Minimales Nothilferegime

Nothilfebeziehende werden in sogenannten Rückkehrzentren untergebracht. Diese obliegen der Zuständigkeit der POM und sind getrennt von den Kollektivunterkünften der GEF. Auf eine personenspezifische Differenzierung der Rückkehrzentren wird verzichtet; ausreisepflichtige Familien mit Kindern und Alleinreisende werden gemischt untergebracht.

Die Betreuung in den Rückkehrzentren beschränkt sich auf das verfassungsrechtliche Minimum und umfasst namentlich folgende Leistungen:³⁵

- 24 h-Präsenz einer Aufsichtsperson und / oder Securitas zur Klärung von Fragen und Problemen sowie zur Gewährleistung der Sicherheit
- Strikte Hausordnung, inkl. allmorgendliches Verlassen der Zimmer (Aufenthalt in Aufenthaltsräumen möglich)
- Tägliche Präsenzkontrolle
- Keine weiteren Tagesstrukturen
- Nothilfeleistung in Form von Bargeld (wie heute 8 CHF pro Tag) und / oder Sachleistungen
- Rascher Zugang zu Ausreiseorganisation (MIP, Rückkehrberatung)

Die Betreuungs- und Unterbringungsleistungen in der Nothilfe werden durch die zuständige Stelle der POM selbst erbracht. Der MIDI wird demzufolge die Rückkehrzentren betreiben. Dadurch können Abhängigkeiten von externen Leistungserbringern vermieden, die Steuerung vereinfacht, die Flexibilität erhöht und die Kosten voraussichtlich reduziert werden. Situationsbedingt soll es jedoch weiterhin möglich sein, punktuell auf die Unterstützung durch externe Leistungserbringer zurückzugreifen (z. B. im Bereich von privaten Sicherheitsdienstleistungen).

Die Rückkehrzentren werden bis zur Umsetzung von NA-BE festgelegt und sollen grundsätzlich ständig als Rückkehrzentren eingesetzt werden. Bei schlechter Auslastung ist eine temporäre Übernahme der Unterkünfte durch die GEF denkbar. Bei temporärem zusätzlichem Bedarf an Unterbringungsplätzen sind in erster Priorität bestehende Kollektivunterkünfte der GEF zu nutzen, in zweiter Priorität Zivilschutzanlagen der Gemeinden.

3.2.3 Rascher und konsequenter Wegweisungsvollzug

Mit der Ansetzung der Ausreisefrist werden Personen mit negativem Asylentscheid³⁶ auf ihre Ausreisepflicht hingewiesen und vom SEM aufgefordert, sich gültige Reisepapiere zu be-

³⁵ Es handelt sich dabei um eine nicht abschliessende Liste, die in der konkreten Umsetzung noch angepasst werden kann.

schaffen. Der Wegweisungsvollzug ist Aufgabe des Kantons, der Bund leistet Vollzugsunterstützung. Die Prozesse im Wegweisungsvollzug gestalten sich unterschiedlich, je nachdem ob die betroffene ausreisepflichtige Person den negativen Asylentscheid während des Aufenthalts in einer kantonalen Kollektivunterkunft oder in einem Bundesasylzentrum erhalten hat:

a) Personen mit vorgängigem Aufenthalt in kantonalen Unterbringungsstrukturen

Nach Rechtskraft des Entscheides und nach der Ausplatzierung aus der GEF-Struktur erfolgt ein erstes Ausreisegespräch der ausreisepflichtigen Person mit dem MIDI. Dieses Ausreisegespräch wird, wenn immer möglich, direkt im Anschluss an den Nothilfeantrag am MIDI-Schalter durchgeführt.

Falls sich im Ausreisegespräch zeigt, dass eine Bereitschaft zur selbstständigen Ausreise besteht, erfolgt eine verbindliche Anmeldung zu einer Rückkehrberatung, die ebenfalls in einem Büro im MIP oder vor Ort im Rückkehrzentrum stattfindet (situationsbedingt). Auf Antrag der Rückkehrberatung bzw. auf Grundlage von individuellen Aushandlungen können Bund und Kanton finanzielle Rückkehrhilfe gewähren. Die Rückkehrberatung steht auch ausserhalb des verbindlichen Termins zeitnah zur Verfügung (auch für rückkehrwillige Personen in laufenden Asylverfahren).

Wenn die ausreisepflichtige Person keine Kooperationsbereitschaft zeigt, aber die Möglichkeit zur Ausreise bzw. die Aussicht auf eine zwangsweise Rückführung besteht, wendet das MIP konsequent Zwangsmassnahmen an.³⁷ Dazu gehört die Anwendung von ziel- und zweckführenden Eingrenzungen. Bei Vorliegen von gültigen Reisedokumenten bzw. bei der Beschaffung von Reisedokumenten in absehbarer Zeit wird zur Sicherstellung des Vollzugs konsequent die Administrativhaft angeordnet. Die eigentliche Zuführung zum Flughafen erfolgt durch die KAPO. Die bestehende gute Zusammenarbeit mit dem Ausländer- und Bürgerrechtsdienst der Kantonspolizei, dem Zwangsmassnahmengericht, den Haftanstalten, dem SEM, den psychiatrischen Kliniken³⁸ und den Vollzugsbehörden der Städte Bern, Biel und Thun wird weiter ausgebaut. Hierzu finden ein regelmässiger Austausch sowie Besprechungen von Problemfällen, Praxisanpassungen und regelmässige Schnittstellenüberprüfungen statt.

b) Personen mit Aufenthalt in Bundesasylzentren

Mit Umsetzung der beschleunigten Asylverfahren wird der Kanton Bern Standort von mehreren Bundesasylzentren. Es ist vorgesehen, dass neu die Wegweisung eines grossen Teils der Asylsuchenden, die kein Bleiberecht erhalten, durch den Kanton direkt ab den Bun-

³⁶ Das gilt auch für Personen mit einem Nicht-Eintretensentscheid (NEE).

³⁷ Wenn die betroffene Person die selbstständige Ausreise verweigert, richten sich die Prozesse nach den durch die KKJPD im Frühjahr 2015 verabschiedeten Musterprozessen *Zuführung und Anhaltung*.

³⁸ Die Zusammenarbeit mit den psychiatrischen Kliniken fokussiert sich auf komplexe Einzelfälle, die eine koordinierte Absprache bedingt.

deasylzentren vollzogen wird. In den Bundesasylzentren können Ausreisepflichtige bis maximal 140 Tage nach Einreise untergebracht werden. Kann die Ausreise nicht innerhalb von 140 Tagen erfolgen, wird die ausreisepflichtige Person aus dem Bundesasylzentrum ausgeschlossen und kann sich am MIDI-Schalter zur Beantragung von Nothilfe melden.

Die Musterprozesse für den Wegweisungsvollzug ab Bundesasylzentren werden derzeit im Rahmen der Arbeitsgruppe Neustrukturierung auf nationaler Ebene erarbeitet. In diesem Abschnitt wird der aktuelle Stand der Diskussion wiedergegeben, wobei zwischen zwei Personengruppen zu unterscheiden ist:

- Bei sogenannten **Dublin-Fällen** hat die jeweilige Person bereits einen Asylantrag in einem anderen, dem Dublin-Abkommen assoziierten Staat gestellt. Stimmt der zuständige Dublin-Staat der Rückübernahme zu, erhält die Person einen Dublin-Nichteintretensentscheid. Der MIDI lädt die Person zu einem Ausreisegespräch ein und prüft – sofern die selbstständige Ausreise in den zuständigen Dublin-Staat verweigert wird – die Anwendung von Zwangsmassnahmen (Eingrenzung, Administrativhaft). Wenn sich die Person noch in einem Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion befindet, wird das Gespräch hingegen vom SEM durchgeführt.

Stimmt der zuständige Dublin-Staat der Rückübernahme nicht zu, wird ein beschleunigtes oder erweitertes Asylverfahren durchgeführt und die Person neu einem Kanton zugeteilt.

- Bei Personen, die in einem **beschleunigten Verfahren** einen negativen Entscheid erhalten, wird im Bundesasylzentrum ein erstes Ausreisegespräch und die Vollzugsunterstützung durch das SEM durchgeführt, es sei denn, die Person befindet sich dann bereits in einem Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion. In diesem Fall ist das Gespräch durch den MIDI zu führen. Wenn Bereitschaft für eine selbstständige Ausreise besteht, erfolgt anschliessend die Flugbuchung durch das MIP via swissREPAT. Bei fehlender Kooperationsbereitschaft wird analog zu den Dublin-Fällen ein Ausreisegespräch durch den MIDI durchgeführt und dabei die Anwendung von Zwangsmassnahmen geprüft.

Wie die Erfahrungen aus dem Testbetrieb zeigen, ist damit zu rechnen, dass ein erheblicher Teil der Personen aus dem Dublin-Verfahren oder mit einem negativen Entscheid im beschleunigten Verfahren untertauchen. Sofern ein Entscheid getroffen wurde, ist nach dem Wiederauftauchen der Kanton für die allfällige Nothilfe bis zur erfolgten Ausreise zuständig.³⁹

³⁹ Die detaillierten Verteileregeln werden derzeit in der tripartiten AG Neustrukturierung noch definitiv geklärt.

3.3 Unterschiede zum heutigen System

Die Unterschiede zum heutigen Nothilfe- und Vollzugsregime lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Nothilfebeziehende werden nicht mehr gemeinsam mit den übrigen Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs untergebracht, sondern getrennt in sogenannten Rückkehrzentren. Dadurch wird ein klarer Übergang von der Asylsozialhilfe in die Nothilfe geschaffen.
- Der MIDI erbringt die Betreuungs- und Unterbringungsleistungen selbst.
- Neu werden bei nicht-kooperativen Ausreisepflichtigen Eingrenzungen als ergänzendes Instrument der Zwangsmassnahmen eingesetzt. Weiterhin wird die Administrativhaft konsequent als Zwangsmassnahme eingesetzt.
- Neu wird nach erfolgtem Ausreisegespräch mit dem MIDI, sofern eine Bereitschaft zur selbstständigen Ausreise ersichtlich ist, ein Pflichttermin bei der Rückkehrberatung angesetzt. Die Rückkehrberatung wird zudem ergänzend in geeigneter Form in den Rückkehrzentren angeboten.
- Mit Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene wird bei einem grossen Teil von Dublin-Fällen und Personen, ohne Aussicht auf ein Bleiberecht (beschleunigtes Verfahren), der Wegweisungsvollzug direkt ab den Bundesasylzentren erfolgen. Dies ist eine neue Aufgabe, für welche die Prozesse auf Bundesebene derzeit definiert werden. Diese Neuerung wird unabhängig von den übrigen Massnahmen von NA-BE mit der Asylgesetzrevision auf Bundesebene voraussichtlich per 1. Januar 2019 umgesetzt.

3.4 Finanzielle Auswirkungen

Im Bereich Nothilfe und Wegweisungsvollzug soll die Neustrukturierung auf Bundesebene deutliche Verbesserungen bringen. Ein grosser Teil der Personen ohne Aussicht auf ein Bleiberecht (Dublin-Fälle, beschleunigte Verfahren) sollen neu nicht mehr den Kantonen zugewiesen, sondern direkt ab einem Bundesasylzentrum weggewiesen werden. Damit werden die Kantone im Bereich der Unterbringung von Personen in laufenden Verfahren sowie bei der Nothilfe entlastet. Dieser Effekt der **Neustrukturierung auf Bundesebene** soll **keinen Einfluss auf den Vergleich des heutigen mit dem zukünftigen, kantonalen System** in der folgenden Kostenübersicht haben, dementsprechend wird der Beschleunigungseffekt sowohl im heutigen wie auch zukünftigen Systemen miteingerechnet. Die Auswirkungen der Neustrukturierung auf Bundesebene auf den Kanton Bern werden im Abschnitt 4.1.5 auf S. 61 ausgewiesen.

Die folgende Abbildung 3-2 enthält also nur die Effekte der Massnahmen von NA-BE, die auf der Annahme von rund 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden pro Jahr beruhen:

- **Nothilfe:** Im Bereich der Nothilfe wird mit einem deutlichen Rückgang der Kosten pro ausreisepflichtige Person (bzw. pro rechtskräftigen negativen Entscheid) von rund 4'500 CHF auf rund 3'200 CHF gerechnet. Damit sind Einsparungen von ca. 2.5 Mio. CHF pro Jahr verbunden. Bei der Nothilfe werden mit der Neustrukturierung im Kanton Bern zwei Effekte erzielt:

- **Kosteneinsparung durch Insourcing:** Im heutigen System betragen die Kosten pro nothilfebeziehende Person gut 18'000 CHF pro Jahr.⁴⁰ Mit der eigenen Leistungserbringung durch den Kanton dürften die Kosten pro nothilfebeziehende Person auf rund 17'000 CHF pro Jahr leicht sinken.⁴¹
- **Reduzierter Nothilfebezug durch Einführung Rückkehrzentren:** Bei jenen Personen, die bereits in einem erweiterten Asylverfahren dem Kanton Bern zugewiesen werden und die einen negativen Asylentscheid erhalten, erfolgt neu ein klarer Übergang in die Nothilfe (Ausplatzierung aus Kollektivunterkunft, Nothilfeantrag, Unterbringung in Rückkehrzentren, vgl. oben). Diese Massnahmen resultieren gemäss Modellannahmen in einem Rückgang der Nothilfebeziehenden von rund 470 auf rund 360 Personen.⁴²
- **Wegweisungsvollzug:** Im Bereich des Wegweisungsvollzugs erfolgen mit Ausnahme der intensivierten Rückkehrberatung keine kostenrelevanten Anpassungen durch die Neustrukturierung im Kanton Bern: Es wird damit gerechnet, dass der Personalbedarf im Rückkehrbereich im Migrationsdienst gleich bleibt (5 Vollzeitäquivalente [VZÄ]). Administrativ und kontrollierte Rückführungen werden weiterhin konsequent eingesetzt. Wie bereits erwähnt, werden die Auswirkungen durch die Neustrukturierung auf Bundesebene im Abschnitt 4.1.3 auf S. 55 separat behandelt.

Abbildung 3-2: Übersicht zu den Bruttokosten für Nothilfe und Wegweisungsvollzug, Modell-ergebnisse bei 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden pro Jahr

Aufgabe	Einheit	IST - Bern			NEU-Bern			Differenz
		Anzahl rk. negative Entscheide	Kosten pro rk. neg. Entscheid	Kosten pro Jahr	Anzahl rk. negative Entscheide	Kosten pro rk. neg. Entscheid	Kosten pro Jahr	
			(CHF)	(CHF)		(CHF)	(CHF)	(CHF)
Nothilfe								
Nothilfekosten	rk. neg. Entscheide	1'904	4'500	8.6 Mio.	1'904	3'200	6.1 Mio.	-1'300
Wegweisungsvollzug								
Dienstbereich Rückkehr	rk. neg. Entscheide	1'904	390	0.8 Mio.	1'904	390	0.8 Mio.	-
Rückkehrberatung, Rückkehrhilfe, Ausreisekosten	rk. neg. Entscheide	1'904	1'200	2.3 Mio.	1'904	1'400	2.7 Mio.	200
Administrativhaft	rk. neg. Entscheide	1'904	2'800	5.3 Mio.	1'904	2'800	5.3 Mio.	-
Kontrollierte Rückführungen	rk. neg. Entscheide	1'904	600	1.2 Mio.	1'904	600	1.2 Mio.	-
Total Nothilfe und Wegweisungsvollzug		1'904	9'500	18.1 Mio.	1'904	8'400	16.0 Mio.	-1'100

⁴⁰ Die heutigen Nothilfekosten betragen 48.84 CHF pro Tag. Hinzu kommen durchschnittliche Sicherheitskosten von 450 CHF pro Person pro Jahr (analog übrige Personen in Kollektivunterkünften).

⁴¹ Dieser Schätzung liegen folgende Annahmen zugrunde: 7 VZÄ-Stellen mit 100'000 CHF Vollkosten pro Vollzeitstelle pro 100 Personen in Rückkehrzentren, Sicherheits- und Gesundheitskosten wie bei übrigen Personen in Kollektivunterkünften, Mietkostenanteil gemäss Globalpauschale 1 (215 CHF pro Person pro Monat), Bargeldauszahlung von 8 CHF pro Tag.

⁴² Dies entspricht in der Grössenordnung dem Effekt, der in den laufenden Arbeiten zur Umsetzung der Neustrukturierung auf Bundesebene diskutiert wird.

4 Gesamtübersicht Auswirkungen der Neustrukturierung

4.1 Finanzielle Auswirkungen

4.1.1 Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich Kanton Bern

Für die Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich Kanton Bern wurde schweizweit von konstant 24'000 Asylgesuchen ausgegangen. Bei dieser Gesuchszahl muss der Kanton gemäss dem national neu vereinbarten Verteilschlüssel in Zukunft jährlich rund 1'800 zugewiesene Asylsuchende übernehmen. Davon werden rund 1'100 Personen als VA / FL zu integrieren sein. Zudem wird der Kanton Bern als Standortkanton eines Bundeszentrums bei rund 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden die Wegweisung zu vollziehen haben, bzw. ist zuständig für die Gewährung von allfälliger Nothilfe an diese Personen. Im Weiteren wird der Kanton Bern bei diesen Gesuchszahlen rund 270 unbegleitete Minderjährige zu betreuen haben.

a) Bruttokosten

In der folgenden Abbildung sind die Ergebnisse der Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen aus den vorherigen Kapiteln aufgeführt und mit weiteren Kosten der Regelstrukturen ergänzt, die von der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern nicht direkt tangiert sind. **Wichtig:** Die folgenden Ergebnisse enthalten **ausschliesslich** die finanziellen Auswirkungen von **Massnahmen der Neustrukturierung im Kanton Bern**. Die Effekte der Neustrukturierung auf Bundesebene werden bei diesem Kostenvergleich «neutralisiert» indem sie auf kantonaler Ebene sowohl im heutigen (IST) wie auch künftigen System (NEU) miteingerechnet sind.⁴³

Die Modellergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Massnahmen in der **Integrationsförderung** führen zu Effizienzgewinnen von rund 1'700 CHF pro VA / FL bzw. rund 2.0 Mio. CHF pro Jahrgang.
- In der **Sozialhilfe** sinken die jährlichen Durchschnittskosten pro Asylsuchenden, VA oder FL in Kantonszuständigkeit aufgrund der vermehrten Unterbringung in Kollektivunterkünften um rund 900 CHF pro Person bzw. insgesamt um rund 3 Mio. CHF jährlich.
- Bei den **unbegleiteten Minderjährigen** werden Kostenoptimierungen angestrebt. Aktuell wird dies in den Modellrechnungen aber noch nicht berücksichtigt.
- Die Kosten im Bereich **Nothilfe und Wegweisungsvollzug** sollen aufgrund der geplanten Massnahmen um rund 1'000 CHF pro rechtskräftigen negativen Entscheid bzw. gut 2 Mio. CHF jährlich gesenkt werden können.
- In den **Regelstrukturen** (Verwaltungsaufwand, Volksschule, Berufs- und Mittelschulbildung, stationäre Behandlungskosten) gehen mit der Neustrukturierung keine wesentlichen

⁴³ Die Effekte der Neustrukturierung auf Bundesebene sind in Abschnitt 4.1.5 detailliert ausgewiesen.

Veränderungen einher, die sich finanziell auswirken würden. Einzig bei der KAPO muss mit mehr Einsätzen und damit höheren Kosten gerechnet werden, weil in Zukunft die Verweildauer in Kollektivunterkünften deutlich länger ist, bevor eine Ausplatzierung in Wohnungen erfolgt und daher mehr Personen in Kollektivunterkünften untergebracht werden müssen. Auch die strikte Trennung der Ausreisepflichtigen von den Asylsuchenden und die separate Unterbringung in Rückkehrzentren kann zu einer höheren KAPO-Präsenz führen. Bei den Regelstrukturen wird von einem Aufwand von rund 59 Mio. CHF pro Jahr in Zusammenhang mit dem Asyl- und Flüchtlingswesen ausgegangen.

- **Insgesamt** ist auf Basis der getroffenen Annahmen im neuen System von einem **Bruttoaufwand** im Asyl- und Flüchtlingswesen inkl. der Regelstrukturen von rund 231 Mio. CHF jährlich auszugehen. Im Vergleich zur Situation vor der Neustrukturierung ergibt sich im Total eine Reduktion von rund 7 Mio. CHF pro Jahr, was in erster Linie auf Effizienzgewinne in den Bereichen Integrationsförderung, Sozialhilfe und Nothilfe zurückzuführen ist.

Abbildung 4-1: Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich, Bruttokosten bei jährlich 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden, 1'100 VA / FL, 3.8% UM und 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden (Modellergebnisse)

Aufgabe	Einheit	Anzahl	Kosten pro Person (CHF)	Kosten pro Jahr (CHF)	Anzahl	Kosten pro Person (CHF)	Kosten pro Jahr (CHF)	Kosten pro Person (CHF)
Integrationsförderung	neu anerkannte VA / FL pro Jahr	1'128	13'500	15.2 Mio.	1'128	11'800	13.4 Mio.	-1'600
Sozialhilfe	N / VA / FL (Bestand, ohne UM)	6'791	18'700	127.3 Mio.	6'791	18'300	124.3 Mio.	-400
Unbegleitete Minderjährige	UM (Bestand)	272	68'500	18.6 Mio.	272	68'500	18.6 Mio.	-
Nothilfe und Wegweisungsvollzug	rk. neg. Entscheide pro Jahr	1'904	9'500	18.1 Mio.	1'904	8'400	16.0 Mio.	-1'100
Total "Spezifische Aufgaben Asyl- und Flüchtlingsbereich"				179.2 Mio.			172.3 Mio.	
Verwaltungsaufwand	N, VA, FL (Bestand)	7'063	760	5.3 Mio.	7'063	760	5.3 Mio.	-
Volksschule	Volksschulpflichtige Kinder	1'371	19'300	26.4 Mio.	1'371	19'300	26.4 Mio.	-
Berufsbildung	VA / FL mit Stossrichtung Berufsbildung pro Jahr	207	81'400	16.8 Mio.	207	81'400	16.8 Mio.	-
Mittelschulbildung	VA / FL mit Stossrichtung Bildung pro Jahr	12	80'000	1.0 Mio.	12	80'000	1.0 Mio.	-
KAPO für Sicherheit KU	Personen in KU (Bestand)	1'005	760	0.8 Mio.	1'646	760	1.2 Mio.	-
Stationäre Behandlungskosten	N, VA, FL, NH (Bestand)	7'535	1'100	8.3 Mio.	7'421	1'100	8.2 Mio.	-
Total Regelstrukturen				58.7 Mio.			59.0 Mio.	
Bruttoaufwand Total				237.9 Mio.			231.3 Mio.	

b) Pauschalabgeltungen des Bundes

Der Bund richtet in verschiedenen Aufgabenbereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens Pauschalabgeltungen aus.⁴⁴ Diese werden durch die Neustrukturierung auf Kantonsebene nicht beeinflusst. Die verschiedenen Abgeltungen sind in der folgenden Abbildung aufgeführt und betragen bei den getroffenen Annahmen rund 132 Mio. CHF jährlich:

Abbildung 4-2: Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich, Pauschalabgeltungen des Bundes bei jährlich 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden, 1'100 VA / FL, und 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden (Modellergebnisse)

Aufgabe	Einheit	IST = NEU		
		Anzahl	Abgeltungen pro Person (CHF)	Abgeltungen pro Jahr (CHF)
Globalpauschale 1 und 2	bereinigte Anzahl erwerbslose N, VA, FL	6'346	17'583	111.6 Mio.
Verwaltungskostenpauschale und Sockelbeitrag	Neue Asylgesuche	1'797	1'120	3.7 Mio.
Integrationspauschale	Anerkennung FL / VA	1'128	6'000	6.8 Mio.
Nothilfepauschale	rk. neg Entscheide aus erw. Verfahren und Nothilfebeziehende aus beschl. Verfahren	867	6'000	5.2 Mio.
Administrativhaft	Hafttage	22'848	200	4.6 Mio.
Wegweisungsvollzug	Kontrollierte Rückführungen	631	615	0.4 Mio.
Abgeltungen Total		132.2 Mio.		

Exkurs: Laufende Diskussionen zur Anpassung von Pauschalabgeltungen des Bundes

Das Asyl- und Flüchtlingswesen ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Mit Ausnahme der Unterbringung in der ersten Zeit, sind die Kantone (und Gemeinden) für die Sozialhilfe und Integration sowie bei abgewiesenen Asylsuchenden für Nothilfe und Wegweisungsvollzug zuständig. Der Bund beteiligt sich mit Pauschalbeiträgen an den verschiedenen Aufgaben der Kantone (vgl. zum Umfang der Pauschalen Abbildung 4-2 oben). Im Rahmen der Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren sowie aufgrund der hohen Anzahl vorläufiger Aufnahmen und Flüchtlingsanerkennungen der letzten Jahre wird die Anpassung verschiedener Pauschalen diskutiert:

- **Haftkostenpauschale** (Administrativhaft): Dieser pauschale Beitrag an die Kosten für die Administrativhaft wurde 2013 von 140 auf 200 CHF pro Tag angehoben.

⁴⁴ Zum System der Bundespauschalen vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 4.1.3a).

- **Nothilfepauschale und Verwaltungskostenpauschale:** Mit dem Ausbau der Bundesasylzentren wird ein grosser Teil der Personen, die kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz erhalten, bis zu ihrer Ausreise in Bundesasylzentren untergebracht, was die Kantone im Bereich der Nothilfe wesentlich entlasten wird. Da dadurch generell weniger Asylsuchende den Kantonen zugewiesen werden, wird auch mit einem Rückgang der Verwaltungskosten gerechnet. Der Bund beabsichtigt, die Nothilfe- und Verwaltungskostenpauschalen zu kürzen. Die Auswirkungen auf die Kantone lassen sich noch nicht abschliessend abschätzen. Gemäss den aktuellen Modellrechnungen für den Kanton Bern muss in den Bereichen Nothilfe und Verwaltung mit höheren Nettokosten gerechnet werden. Die Verordnungsanpassungen gehen im Herbst 2017 in die Vernehmlassung.
- **Integrationspauschale und Globalpauschale:** Die Kantone haben aufgrund von umfassenden Erhebungen aufgezeigt, dass für eine erfolgreiche Integration von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erheblich mehr Mittel notwendig sind.⁴⁵ Gemeinsam mit den zuständigen Bundesräten haben sich die Kantone darauf geeinigt, bis im Sommer 2017 die Ergebnisse zu konsolidieren und das weitere Vorgehen zu klären. Die Kantone setzen sich für eine deutlich stärkere Beteiligung des Bundes an der spezifischen Integrationsförderung, den Kosten im Bildungsbereich sowie für die Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen ein.

c) Nettokosten Asyl- und Flüchtlingsbereich

In der folgenden Abbildung werden der Bruttoaufwand des Kantons im Asyl- und Flüchtlingsbereich und die Pauschalabgeltungen des Bundes gegenübergestellt. Bei den getroffenen Modellannahmen entstehen dem Kanton nach der Neustrukturierung inklusive der Aufwände der Regelstrukturen Nettokosten von rund 99 Mio. CHF pro Jahr. Werden nur die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich betrachtet, betragen die Nettokosten rund 40 Mio. CHF pro Jahr. Aufgrund der Neustrukturierung verbessert sich das Ergebnis für den Kanton Bern um rund 7 Mio. CHF pro Jahr.

Wichtig: Dies ist noch keine Aussage bzgl. des Kostendeckungsgrads der ausgerichteten Bundespauschalen. Eine Analyse der Kostendeckungsgrade ist Teil von Abschnitt 4.1.3.

⁴⁵ Vgl. Konferenz der Kantonsregierungen (2017), Finanzielle Abgeltungen des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung.

Abbildung 4-3: Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich, Nettokosten Kanton bei jährlich 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden, 1'100 VA / FL, und 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden (Modellergebnisse)

Aufgabe	IST	NEU
	Kosten pro Jahr (CHF)	Kosten pro Jahr (CHF)
Total «Spezifische Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich»	179.2 Mio.	172.3 Mio.
Total Regelstrukturen	58.7 Mio.	59.0 Mio.
Bruttoaufwand Total	237.9 Mio.	231.3 Mio.
Abgeltungen Total	-132.2 Mio.	-132.2 Mio.
Nettokosten Total	105.7 Mio.	99.0 Mio.
Nettokosten ohne Regelstrukturen	47.0 Mio.	40.0 Mio.

Die folgende Abbildung zeigt anhand einer einfachen Hochrechnung die Modellergebnisse, wenn dauerhaft schweizweit 40'000 anstatt 24'000 Asylgesuche gestellt werden. Bei 40'000 Asylgesuchen schweizweit ist mit Nettokosten von rund 159 Mio. CHF bzw. ohne Regelstrukturen von rund 64 Mio. CHF zu rechnen. Gemäss den Modellrechnungen wird von einem Kostenvorteil aufgrund der Neustrukturierung im Kanton Bern von rund 13 bis 14 Mio. CHF gerechnet.

Abbildung 4-4: Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich, Nettokosten Kanton bei jährlich 3'000 zugewiesenen Asylsuchenden, 1'900 VA / FL, und 3'200 rechtskräftigen negativen Entscheiden (Modellergebnisse)

Aufgabe	IST	NEU
	Kosten pro Jahr (CHF)	Kosten pro Jahr (CHF)
Total «Spezifische Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich»	298.0 Mio.	284.1 Mio.
Total Regelstrukturen	94.2 Mio.	94.8 Mio.
Bruttoaufwand Total	392.2 Mio.	378.9 Mio.
Abgeltungen Total	-220.2 Mio.	-220.2 Mio.
Nettokosten Total	172.0 Mio.	158.7 Mio.
Nettokosten ohne Regelstrukturen	77.8 Mio.	63.9 Mio.

4.1.2 Effekt einer Erhöhung der kantonalen Erwerbsquote der VA / FL

Ein wesentliches Ziel der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern ist die verbesserte Erwerbsintegration von VA / FL. Eine verbesserte berufliche Integra-

tion von VA / FL lohnt sich aus finanzieller Sicht unmittelbar, indem dadurch Einsparungen in der Sozialhilfe und bei anderen staatlichen Transferleistungen sowie Steuereinnahmen erzielt werden.

Der Umfang dieser Einsparungen ist schwierig abzuschätzen, da diese vom Beschäftigungsgrad, vom erzielten Erwerbseinkommen und auch von der Haushaltsgrösse abhängen. Für eine grobe Abschätzung lassen sich die Ergebnisse einer Kosten-Nutzen-Analyse des Staatssekretariates für Migration beziehen: Dort wurde anhand der Städte Zürich, Genf, Basel und Lausanne ermittelt, wie hoch die Kostendifferenz aus Sicht des Staates zwischen erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Personen pro VA / FL je nach Beschäftigungsgrad liegt.⁴⁶

Auf Basis dieser Analyse wird davon ausgegangen, dass in einer längerfristigen Perspektive für jede/n zusätzliche/n erwerbstätige/n VA / FL eine finanzielle Entlastung für Kanton und Gemeinden von durchschnittlich rund 25'000 bis 30'000 CHF jährlich resultiert. Kann die Erwerbsquote von VA / FL um 5 %-Punkte erhöht werden, sind bei den getroffenen Annahmen bzw. bei 1'100 neu anerkannten VA / FL gut 30 Personen pro Jahrgang zusätzlich erwerbstätig. Dies resultiert in jährlichen Einsparungen von rund 0.8 bis 0.9 Mio. CHF. Da die grosse Mehrheit der VA / FL bei der Einreise jünger als 35 Jahre alt ist, summieren sich die Einsparungen aus einer verbesserten Arbeitsintegration rasch zu hohen Summen, ohne dass weitere positive Effekte einer verbesserten Integration berücksichtigt werden.

4.1.3 Kostenbeteiligung des Bundes

a) Übersicht

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Kantone für das Asyl- und Flüchtlingswesen nach einem abgestuften System (vgl. hierzu auch die nachstehende Zusammenstellung in Abbildung 4-5):

- Für wenige, ausgewählte Kostenbereiche (z. B. Sozialhilfekosten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre nach Einreise) ist vorgesehen, dass die Ausgaben eines durchschnittlich kosteneffizienten Kantons vollständig durch den Bund gedeckt werden. In diesen Bereichen wird bei den Bundespauschalen von einer «Abgeltung» gesprochen.
- Für viele Kostenbereiche (z. B. Integration, Wegweisungsvollzug, Verwaltungsaufwand) soll mit der Bundespauschale nur ein «Beitrag» an die tatsächlichen Kosten geleistet werden. In diesen Bereichen ist die vollständige Kostendeckung durch den Bund explizit nicht vorgesehen.

⁴⁶ B,S,S (2013), Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen (FL) und vorläufig Aufgenommenen (VA). Das Ergebnis wird auf S. 15 wie folgt zusammengefasst: «Die „Mehrkosten“ durch die Nicht-Erwerbstätigkeit im Vergleich zu einer Erwerbstätigkeit betragen im Mittelwert über alle Standorte und Personengruppen (FL/VA) jährlich ca. 35'000 CHF (Fallbeispiel 1 [alleinstehende Person], bei einer Erwerbstätigkeit von 100%), 33'000 CHF (Fallbeispiel 2 [alleinerziehende Mutter mit 1 Kind] bei einer Erwerbstätigkeit von 100%) resp. über 50'000 CHF (Fallbeispiel 3, wenn beide Eltern erwerbstätig sind).» In der B,S,S-Studie sind Steuereinnahmen des Bundes einbezogen. Diese wurden grob rausgerechnet.

- In den restlichen Bereichen sieht der Bund überhaupt keine Beteiligung an den Kosten der Kantone vor, die aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entstehen. Dies gilt für die Leistungen der «Regelstrukturen», z.B. in der Volks- und Mittelschulbildung sowie der Berufsbildung.

Abbildung 4-5: Übersicht über die Pauschalabgeltungen

Bundespauschale	Definition der Kostenbeteiligung	Höhe der Pauschale
Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (inkl. UMA) und Globalpauschale 2 für Flüchtlinge (Art. 20 bis 27 AsylV2)	Abgeltung für Unterbringungs- und Beitrag an die Betreuungskosten (Sozialhilfe, Mietkosten, Krankenversicherung, Fallführung) von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen bis 5 bzw. 7 Jahre nach Einreise. Abgeltung sämtlicher vergütbaren Aufwendungen der Kantone für die Sozialhilfe bei kostengünstigen Lösungen.	Abgeltung von rund 50 CHF pro Tag pro sozialhilfebeziehende Person
Verwaltungskostenpauschale (Art. 31 AsylV2)	Der Bund beteiligt sich mit einem Pauschal beitrag an den Verwaltungskosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des AsylG entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden.	Einmalbeitrag von rund 1'100 CHF pro Asylgesuch
Nothilfepauschale (Art. 28 bis 30 AsylV2)	Pauschale Abgeltung des Bundes für die Kosten der Kantone zur Gewährung der Nothilfe. Entwicklung der Nothilfekosten wird mit einem Monitoring verfolgt und Pauschalen gegebenenfalls angepasst.	Einmalbeitrag von rund 6'000 CHF pro rechtskräftigen negativen Asylentscheid
Integrationspauschale (Art. 18 VIntA)	Beitrag des Bundes an die Kosten der Kantone für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Ausgerichtet im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP).	Einmalbeitrag von rund 6'000 CHF pro VA / FL
Administrativhaft (Art. 82 AuG)	Der Bund leistet in Form von Tagespauschalen einen Beitrag an die Betriebskosten der Kantone für den Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft sowie der kurzfristigen Festhaltung.	Beitrag von 200 CHF pro Hafttag
Diverse Pauschalen aus dem Vollzugsbereich	Beiträge des Bundes an die Kantone für ihre Aufgaben beim Vollzug der Wegweisungen (polizeiliche Zuführungen, Begleitungen in Herkunftsstaat, etc.)	Unterschiedliche Beiträge je nach Leistung des Kantons

Abgeltung: Vollständige Kostendeckung durch den Bund bei effizienter Leistungserbringung

Beitrag: Beitrag des Bundes an die Kosten der Kantone, kein Anspruch des Bundes auf Kostendeckung

b) Kostendeckungsgrad der Pauschalabgeltungen gemäss Modellrechnungen

Je nach Bereich, vorgesehenem Beteiligungssystem des Bundes und Kosteneffizienz des Kantons fällt daher der tatsächliche Kostendeckungsgrad der Bundespauschalen unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 4-6):

- **Globalpauschalen:** Bei den Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen reicht die Globalpauschale 1 bei den angewendeten Ansätzen der Asylsozialhilfe vollständig aus. Tiefer ist der Kostendeckungsgrad bei der Globalpauschale 2 für Flüchtlinge aufgrund der höheren Ansätze der ordentlichen Sozialhilfe, die bei Flüchtlingen zur Anwendung kom-

men. Bei unbegleiteten Minderjährigen ist aufgrund der intensiveren Betreuung die Kostendeckung der Globalpauschale wesentlich tiefer.

- **Verwaltungskostenpauschale und Sockelbeitrag:** Stellt man die Verwaltungskostenpauschale dem Personalaufwand von SOA und MIDI in der Steuerung und Administration des Asyl- und Flüchtlingsbereichs gegenüber, resultiert ein Kostendeckungsgrad von rund 61 %.
- **Integrationspauschale:** Bei der heutigen Integrationsförderung liegt der Kostendeckungsgrad dieser Pauschale bei rund 45 %, aufgrund der dargelegten Anpassungen im Integrationsbereich wird von einer Veränderung des Kostendeckungsgrads auf 51 % ausgegangen.
- **Nothilfepauschale:** Mit den vorgesehenen Rückkehrzentren, sollen die Nothilfekosten gesenkt und damit der Deckungsgrad der Pauschalen verbessert werden. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die Anpassungen bei der Nothilfepauschale durch den Bund trotz wesentlicher Verkürzung des Nothilfebezugs keine vollständige Kostendeckung in diesem Bereich erlauben werden.
- **Administrativhaft:** Der Bund entschädigt die Kantone pro Tag Administrativhaft mit einem Beitrag von 200 CHF. Die effektiven Kosten im Kanton Bern liegen bei rund 230 CHF, entsprechend resultiert ein Kostendeckungsgrad von rund 87 %.
- **Wegweisungsvollzug:** Im Wegweisungsvollzug existieren unterschiedliche Pauschalen je nach Vollzugstufe. Insgesamt wird gemäss Modellrechnungen von einem Kostendeckungsgrad dieser Pauschalen von rund 34 % ausgegangen.

Abbildung 4-6: Übersicht Kostendeckungsgrad der Bundespauschalen (Modellergebnisse)

Pauschale	IST			NEU		
	Bruttoaufwand	Total Pauschal- abgeltungen	Deckungsgrad	Bruttoaufwand	Total Pauschal- abgeltungen	Deckungsgrad
	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)
Globalpauschale 1 für Asyl-suchende und VA (ohne MNA)	55.6 Mio.	-55.0 Mio.	99%	55.1 Mio.	-55.0 Mio.	100%
Globalpauschale 2 für Flüchtlinge (ohne MNA)	71.7 Mio.	-51.8 Mio.	72%	69.2 Mio.	-51.8 Mio.	75%
Globalpauschale 1 / 2, Kostendeckung bei MNA	18.1 Mio.	-4.8 Mio.	26%	18.1 Mio.	-4.8 Mio.	26%
Verwaltungskostenpauschale und Sockelbeitrag	6.1 Mio.	-3.7 Mio.	61%	6.1 Mio.	-3.7 Mio.	61%
Integrationspauschale	15.2 Mio.	-6.8 Mio.	45%	13.4 Mio.	-6.8 Mio.	51%
Nothilfepauschale	8.6 Mio.	-4.3 Mio.	50%	6.1 Mio.	-4.3 Mio.	71%
Administrativhaft	5.3 Mio.	-4.6 Mio.	87%	5.3 Mio.	-4.6 Mio.	87%
Wegweisungsvollzug	1.2 Mio.	-0.4 Mio.	34%	1.2 Mio.	-0.4 Mio.	34%

c) Auswirkungen einer Beschränkung auf Bundesbeiträge

Wie in der obigen Abbildung aufgezeigt, wird derzeit in verschiedenen Bereichen keine vollständige Kostendeckung durch die Bundespauschalen erreicht. Eine strikte Beschränkung der Kantonsausgaben auf die Höhe der Bundespauschalen – wie sie in der Planungserklärung 4.1 des Grossen Rates zwar nicht fixiert, aber als Zielgrösse deklariert wird – hätte die folgenden Auswirkungen:

- **Globalpauschalen:**
 - Flüchtlinge werden gemäss Flüchtlingskonvention in der Sozialhilfe der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt und daher nach den Ansätzen der ordentlichen Sozialhilfe unterstützt. Eine volle Kostendeckung ist daher bei den geltenden Ansätzen der Globalpauschale 2 nicht möglich. Zudem deckt die Globalpauschale 2 im Bereich der Gesundheitskosten nur Selbstbehalte und Franchisen.
 - Die Abgeltung der regionalen Partner für ihren Betrieb und ihr Personal müsste noch knapper ausgestaltet werden und könnte pro unterstützte Person kaum höher sein als die Abgeltung, die den Asylsozialhilfestellen heute zur Verfügung steht. Die regionalen Partner müssten Leistungen bei der Vernetzung mit der Wirtschaft, Unterstützung der Freiwilligenarbeit sowie bei der Fallführung reduzieren oder ganz darauf verzichten, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Integration der VA / FL in den Arbeitsmarkt.
 - Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme und Sicherheitsleistungen in Kollektivunterkünften müssten reduziert werden, was die Akzeptanz für solche Unterkünfte in den Gemeinden vermindern und die Beschaffung der notwendigen Plätze wesentlich erschweren würde.
 - Das bestehende Konzept «Spezialisierung» für unbegleitete Minderjährige wäre nicht mehr zu finanzieren und es müssten entsprechend andere Lösungen gefunden werden. Fremdplatzierungen wird es weiterhin brauchen. Diese Plätze sind in der Regel sehr kostspielig und mit der Globalpauschale nicht finanzierbar. Bei den Kosten für die Fremdplatzierungen käme es lediglich zu einer Verlagerung von der POM bzw. GEF zur Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK).
- **Verwaltungskostenpauschale:** Wird die Verwaltungskostenpauschale als direkte Vorgabe für die Personalkosten des Kantons im Asyl- und Flüchtlingsbereich angesehen, ist entsprechend Personal abzubauen. Die rechtzeitige Beschaffung von Unterkünften könnte bei einem Anstieg der Asylgesuche kaum mehr gewährleistet werden. Die Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling der Leistungserbringer (regionale Partner) müsste auf ein Minimum beschränkt werden, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Kostenkontrolle und Weiterentwicklung des Asyl- und Flüchtlingswesens.
- **Integrationspauschale:** In einer aktuellen Umfrage der Konferenz der Kantonsregierungen werden die Kosten für spezifische Integrationsmassnahmen für eine «optimale» Integration für den ganzen Integrationsprozess auf insgesamt rund 18'000 CHF pro VA / FL

veranschlagt.⁴⁷ Gemäss den Modellrechnungen wird für den Kanton Bern mit bereits erfolgten, deutlichen Effizienzsteigerungen im Integrationsbereich von Kosten pro VA / FL von knapp 12'000 CHF ausgegangen. Bei einer Beschränkung auf die Höhe der Bundespauschale (6'000 CHF pro VA / FL) müssten die Mittel für die Sprachförderung, Arbeitsvermittlung, Qualifizierungsmassnahmen der beruflichen Integration sowie für die Angebote der sozialen Integration nochmals massiv reduziert werden. Die bereits heute tiefe Erwerbsquote der VA / FL käme weiter unter Druck und würde die Sozialhilfekosten weiter ansteigen lassen. Für die Leistungen der Regelstrukturen im Integrationsbereich werden bereits heute keine Bundesabgeltungen entrichtet.

- **Nothilfepauschale:** Die Nothilfe ist in Artikel 12 der Bundesverfassung verankert und ist im Kanton Bern bereits auf das verfassungsrechtliche Minimum beschränkt. Eine Verweigerung der Nothilfe ist nicht möglich. Zudem wird im Rahmen der Neustrukturierung die Attraktivität des Nothilferegimes weiter reduziert und der Wegweisungsvollzug intensiviert. Soweit sich aber auch mit diesen Massnahmen der Langzeitbezug von Nothilfe nicht vermeiden lässt (z. B. von Personen aus Ländern, in die keine zwangsweisen Rückführungen erfolgen können), kann keine vollständige Kostendeckung erreicht werden.
- **Administrativhaft und Wegweisungsvollzug:** Eine Kostendeckung ist mit den Bundesbeiträgen nicht möglich. Es müsste auf diese Aufgaben verzichtet werden, was aber bundesrechtlich nicht zulässig ist und zu einer Streichung von Pauschalbeiträgen des Bundes führen würde. Ohne konsequenten Wegweisungsvollzug würde sich zudem die Zahl der Nothilfebeziehenden und vor allem der Langzeitfälle erhöhen, was die Staatskasse jährlich belasten würde. Um die Zahl der Wegweisungsvollzüge zu reduzieren, käme theoretisch ein Verzicht auf die Übernahme von Bundeszentren in Frage. Da der Kanton Bern aber auf Bundesebene eine eigenständige Region (wie Zürich) darstellt, ist diese Position weder realpolitisch umsetzbar noch wirtschaftlich sinnvoll, weil der Kanton als Kompensation für den Verzicht auf Bundeszentren überproportional viele kostenintensive Fälle im erweiterten Asylverfahren übernehmen müsste.

Für Flüchtlinge, die seit mehr als 5 Jahren in der Schweiz leben und für vorläufig Aufgenommene, die seit mehr als 7 Jahren in der Schweiz leben, richtet der Bund keinerlei Abgeltungen mehr aus. Sofern diese Personen noch Sozialhilfe benötigen, ist eine Finanzierung via Lastenausgleich Kanton – Gemeinden unumgänglich (kein Unterschied zur heutigen Situation).

4.1.4 Auswirkungen auf Lastenausgleich Soziales

Die Nettokosten für die Asylsozialhilfe werden heute vollständig vom Kanton getragen, während die Nettokosten für die Flüchtlingssozialhilfe in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» fliessen und damit von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert werden. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden.

⁴⁷ Vgl. Konferenz der Kantonsregierungen (2017), Finanzielle Abgeltungen des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung.

Eine Differenzierung in der Kostentragung von Asylsozialhilfe und Flüchtlingssozialhilfe erübrigt sich grundsätzlich, da künftig dem Kanton Bern in der Regel Personen zugewiesen werden, die eine längerfristige Perspektive aufweisen und sprachlich, beruflich sowie sozial integriert werden sollen. Die inhaltlichen und finanziellen Problemstellungen gleichen sich somit in der Asyl- und der Flüchtlingssozialhilfe stark an. Für die zukünftige Kostentragung während der Kantonszuständigkeit bieten sich zwei Varianten an:

- **Variante 1: Vollständige Finanzierung durch Kanton**

Die Nettokosten für die Flüchtlingssozialhilfe einschliesslich der Kosten für die spezifischen Integrationsmassnahmen werden – nach Abzug der Bundesabgeltung – neu vollumfänglich durch den Kanton getragen. Die resultierende Mehrbelastung des Kantons von rund 15 Mio. CHF müsste den Gemeinden über den «Lastenausgleich Aufgabenteilung» als Lastenverschiebung verrechnet werden (Art 29. und Art. 29b FILAG, BSG 631.1). Der aktuelle Saldo des «Lastenausgleichs Aufgabenteilung» von rund 187 Mio. CHF würde damit um weitere 8% zugunsten des Kantons erhöht.

- **Variante 2: Vollständige Finanzierung über «Lastenausgleich Sozialhilfe»**

Die Nettokosten für den Asylsozialhilfebereich werden neu ebenfalls dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zugeführt. Entsprechend würden sich in Zukunft der Kanton und die Gemeinden zu je 50 % an sämtlichen Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs einschliesslich der spezifischen Integrationsmassnahmen beteiligen. Die damit einhergehende Entlastung des Kantons von rund 3 Mio. CHF müsste analog zur Variante 1 dem «Lastenausgleich Aufgabenteilung» angerechnet werden, der Saldo zugunsten des Kantons würde sich also etwas vermindern.

Im Rahmen der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich hat sich der Regierungsrat für die Variante 2 ausgesprochen.

Abbildung 4-7: Übersicht über die Kostentragung für Asylsozialhilfe, Flüchtlingssozialhilfe und Integrationsförderung, je nach Variante

Kostenbereich	Heutige Regelung		Variante 1: «Vollständige Finanzierung durch Kanton»		Variante 2: «Vollständige Finanzierung über Lastenausgleich Sozialhilfe»	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Asylsozialhilfe (Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre)	6.7 Mio.	-	6.7 Mio.	-	3.3 Mio.	3.3 Mio.
Flüchtlingssozialhilfe (Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge bis 5/7 Jahre)	12.0 Mio.	12.0 Mio.	24.1 Mio.	-	12.0 Mio.	12.0 Mio.
Spezifische Integrationsförderung	3.3 Mio.	3.3 Mio.	6.6 Mio.	-	3.3 Mio.	3.3 Mio.
Nettoergebnis	22.0 Mio.	15.3 Mio.	37.4 Mio.	-	18.7 Mio.	18.7 Mio.

4.1.5 Effekte der Neustrukturierung auf Bundesebene

Die oben dargestellten finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Bern berücksichtigen jeweils bereits die Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren auf Bundesebene. Die folgende Abbildung zeigt auf, wie sich die Asylgesetzrevision auf Bundesebene für den Kanton Bern während der Dauer der Kantonszuständigkeit auswirkt, dies unter der Annahme von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr. Konkret wird dabei ausgewiesen, wie sich die einzelnen Elemente der nationalen Neustrukturierung auf die Nettokosten des Kantons Bern auswirken. Dabei werden die Ergebnisse einerseits beschränkt auf die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich im engeren Sinn und andererseits unter Berücksichtigung der Regelstrukturen aufgezeigt.

- **Neues Kompensationsmodell:** Als Standort von Bundeszentren wird der Kanton Bern für seine «besonderen» Leistungen mit weniger Zuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren kompensiert. Anstatt heute 13.9 % werden mit dem neuen Kompensationsmodell voraussichtlich nur noch 12.8 % der Asylsuchenden dem Kanton Bern zugewiesen.
- **Verkürzung der Verfahrensdauern:** Mit der Verkürzung der Verfahrensdauern wird der Kanton Bern einerseits entlastet: Personen, die dem Kanton in einem erweiterten Asylverfahren zugewiesen worden sind und einen negativen Entscheid erhalten, halten sich weniger lang im Kanton auf, was insbesondere die Regelstrukturen entlastet. Andererseits führt die Verfahrensverkürzung bei positiven Entscheiden dazu, dass sie sich während der Dauer der Kantonszuständigkeit länger in der zweiten Phase (Wohnungen) befinden, was mit höheren Sozialhilfekosten verbunden ist. Nicht berücksichtigt wird bei dieser Berechnung, dass mit dem rascheren Asylentscheid die Integrationsmassnahmen zu einem früheren Zeitpunkt intensiviert werden können und somit die Integration in den Arbeitsmarkt früher und besser gelingen kann. Die damit verbundene Einsparung in den Sozialhilfekosten ist wie erwähnt in den Berechnungen nicht enthalten.
- **Aufenthalt und Vollzüge ab Bundesasylzentren:** Durch den Aufenthalt von Asylsuchenden in beschleunigten Verfahren und Dublin-Verfahren in Bundesasylzentren bis zur Ausreise, werden die kantonalen Strukturen entlastet und der Nothilfebezug dieser Personengruppe geht zurück.
- **Angepasste Nothilfepauschalen:** Der Ausbau der Leistungen des Bundes im Asylwesen ist mit einer Kürzung der Nothilfepauschalen verbunden. Der Kanton erhält bei der gleichen Anzahl Entscheide weniger Pauschalabgeltungen, dafür reduzieren sich die Kosten für Nothilfe und Wegweisungsvollzug (vgl. vorheriges Alinea).⁴⁸
- **Zusätzliche Aufgaben als Standortkanton:** Als Standortkanton von Bundesasylzentren steigt der Bedarf an Sicherheitsleistungen der KAPO, die vom Bund teilweise abgegolten werden. Zudem ist mit einer erhöhten Anzahl kontrollierter Rückführungen durch die KAPO zu rechnen.

Der **Gesamteffekt** der Neustrukturierung auf Bundesebene für den Kanton liegt bei den vorliegenden Modellannahmen bei einer leichten Kostenerhöhung bezogen auf die spezifischen

⁴⁸ Berücksichtigt ist dabei der Stand der Diskussion im Rahmen der Gesamtplanung von 2014 (vgl. AG Neustrukturierung 2014, Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs. Stand: 18. Februar 2014).

Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich im engeren Sinn. Dies ist in erster Linie eine Folge der reduzierten Nothilfepauschalen des Bundes an die Kantone. Ausbezahlt macht sich die nationale Neustrukturierung vor allem mit Blick auf die Regelstrukturen. Da der Kanton weniger Personen mit langfristiger Bleibeperspektive zugewiesen erhält, werden insbesondere die Regelstrukturen vergleichsweise entlastet.

Wichtig: In diesem Ausweis sind nur die Effekte der Neustrukturierung auf Bundesebene berücksichtigt. Die Wirkungen der kantonalen Neustrukturierung sind in Abschnitt 4.1.1 abgebildet. Auf Bundesebene wurde zudem von einem Abhalteeffekt von unbegründeten Asylgesuchen und damit verbunden von einem Rückgang von 4'000 Asylgesuchen schweizweit ausgegangen (bei insgesamt 24'000 Asylgesuchen). Dieser Abhalteeffekt ist in der folgenden Abbildung nicht enthalten und würde bei den getroffenen Modellannahmen zusätzliche Kostenreduktionen von rund -1.9 Mio. CHF für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich bzw. rund -3.5 Mio. CHF inklusive der Regelstrukturen bringen.

Abbildung 4-8: Umsetzung Neustrukturierung auf Bundesebene – Auswirkungen auf den Kanton Bern

Effekt der Neustrukturierung	Beschreibung	Finanzielle Auswirkungen	
		Spezifische Aufgaben Asyl- und Flüchtlingsbereich	Total inkl. Regelstrukturen
Neues Kompensationsmodell	Anrechnung der besonderen Leistungen des Kantons Bern als Standortkanton von Bundesasylzentren; Reduktion des Verteilschlüssels von rund 13.9 % auf 12.8 % der Asylsuchenden	-3.2 Mio. CHF	-7.8 Mio. CHF
Verkürzung der Verfahrensdauer	Verkürzung der Verfahrensdauer für zugewiesene Asylsuchende und damit verbunden grösserer Anteil Personen in 2. Phase (Wohnungen).	+1.9 Mio. CHF	+0.2 Mio. CHF
Aufenthalt und Vollzug Wegweisungen ab Bundesasylzentren	Keine Zuweisung und Unterbringung von Asylsuchenden in beschleunigten Verfahren und Dublin-Verfahren im Kanton Bern, Verringerung des Nothilfebezugs bei diesen Verfahrenstypen	-3.3 Mio. CHF	-5.6 Mio. CHF
Angepasste Nothilfepauschale	Nothilfepauschale nicht mehr für alle rechtskräftigen Entscheide, sondern nur für negative Entscheide aus erweiterten Verfahren und effektiv Beziehende aus beschleunigten Verfahren ⁴⁹	+6.2 Mio. CHF	+6.2 Mio. CHF
Zusätzliche Aufgaben als Standortkanton	Sicherheitskosten im Umfeld der Bundesasylzentren und Sicherstellung Vollzüge (nach Abzug Abgeltungen des Bundes)	+0.6 Mio. CHF	+0.6 Mio. CHF
Gesamteffekt der Asylgesetzrevision auf Bundesebene	<i>Hinweis: Die Einzeleffekte können nicht direkt aufaddiert werden.⁵⁰</i>	+2.1 Mio. CHF	-6.8 Mio. CHF

+ Mehrkosten für den Kanton Bern aus der Neustrukturierung auf Bundesebene

- Minderkosten für den Kanton Bern aus der Neustrukturierung auf Bundesebene

4.2 Verwaltung (Organisation, Personal, Raumbedarf)

Im Verwaltungsbereich ist zu differenzieren zwischen jenen Auswirkungen, die sich durch die Neustrukturierung auf Bundesebene ergeben und Auswirkungen, die eine Folge der Neustrukturierung auf kantonaler Ebene sind:

a) Neustrukturierung auf Bundesebene

Folgende personell relevanten Entwicklungen werden von der Neustrukturierung auf Bundesebene erwartet.

⁴⁹ Der Ausweis basiert auf der Ausgestaltung der Nothilfepauschale gemäss Umsetzungsplanung der AG Neustrukturierung von 2014. Derzeit wird auf Bundesebene diskutiert, wie die Verwaltungskosten- und Nothilfepauschale zukünftig ausgestaltet werden sollen (vgl. dazu die Ausführungen im Exkurs zu den Bundespauschalen auf S. 52).

⁵⁰ Die Einzeleffekte der Neustrukturierung verstärken oder überlagern sich teilweise gegenseitig. Bspw. wirkt sich das neue Kompensationsmodell auf alle übrigen Effekte aus (13.9% anstatt 12.8% der Zuweisungen in den Kanton Bern). Für den Ausweis der Einzeleffekte wurde bereits der neue Verteilschlüssel von 12.8% verwendet. Für den Gesamteffekt wurde der Effekt der tieferen Zuweisungen mitberücksichtigt.

- Dem Kanton Bern werden einerseits weniger Personen in einem laufenden Asylverfahren zugewiesen werden und andererseits dauern deren Verfahren weniger lange. Unter sonst gleichen Umständen bedeutet dies eine Entlastung im administrativen Bereich und bei der Standortplanung.
- Zudem wird der Bund im Ausreisebereich zusätzliche Aufgaben übernehmen (bspw. Ausreisegespräche in Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion, Papierbeschaffung). Die Führung der Ausreisegespräche in den Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion verbleibt in der Zuständigkeit des MIDI. Es ist daher nur mit einer geringen Entlastung in diesem Bereich zu rechnen.
- Hingegen wird damit gerechnet, dass generell mehr Wegweisungsvollzüge (ab Bundesasylzentren) erfolgen und dies mit einem höheren Personalbedarf von rund 2 Vollzeitstellen bei der KAPO verbunden ist.⁵¹ Im Rahmen der genauen Festlegung der operativen Prozesse im Wegweisungsvollzug ist zudem zu prüfen, ob bzw. in welchem Ausmass ein Mehrbedarf im Bereich der Administrativhaft entsteht. Gemäss Abschätzung der KAPO ist zudem in Zusammenhang mit den Bundesasylzentren mit einem zusätzlichen Personalaufwand von rund 6 Vollzeitstellen für die Gewährleistung der Sicherheit zu rechnen.⁵²

b) Neustrukturierung auf kantonaler Ebene

Auf der kantonalen Ebene ist der Zuständigkeitswechsel für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene⁵³ von der POM zur GEF analog zum Aufgabentransfer mit einer erheblichen Verschiebung des Personalbedarfs verbunden (vgl. Abbildung 4-9):

- Die Steuerung der Leistungserbringer und das entsprechende Controlling werden beim SOA zusammengeführt und damit vereinfacht.
- Die Standortplanung ist neu Sache des SOA, die entsprechenden Personalressourcen werden transferiert.
- Die Stabsarbeiten für die Bewältigung des gesamten Asyl- und Flüchtlingswesens fallen zukünftig stärker beim SOA an als beim MIP.
- Für den Dienstbereich Rückkehr ist vorgesehen, dass dieser vermehrt auch vor Ort Ausreisegespräche durchführt, was mit einer Flexibilisierung verbunden ist.
- Administration und Kundenzentrum verbleiben zu einem grossen Teil beim MIP.
- Das Insourcing im Bereich der Nothilfe führt beim MIP zu einer Erhöhung des Sollstellen-Bestands von rund 7 Vollzeitstellen pro Rückkehrzentrum bzw. bei einem Bedarf von rund 350 Plätzen in Rückkehrzentren zu total rund 25 Vollzeitstellen.

In der folgenden Abbildung wird grob dargelegt, wie sich der Personalaufwand zukünftig auf die verschiedenen Aufgaben der beiden hauptsächlich verantwortlichen Ämter SOA und MIP verteilt:

⁵¹ Die Bodenorganisation für Sonderflüge ab dem Flughafen Belp fällt nicht ins Gewicht.

⁵² Für die Sicherheitsaufwendungen der Kantonspolizei in Zusammenhang mit Bundesasylzentren leistet der Bund einen Beitrag von 110'000 CHF pro 100 Plätze.

⁵³ Flüchtlinge sind bereits im heutigen System in der Zuständigkeit der GEF.

Abbildung 4-9: Übersicht über den Personalbedarf bei SOA und MIP

Aufgabenbereich	IST			NEU		
	SOA	MIP	Total	SOA	MIP	Total
Steuerung der Leistungserbringer / Controlling	600%	425%	1'025%	1'000%	25%	1'025%
Standortplanung und Beschaffung	80%	800%	880%	780%	100%	880%
Stabsaufgaben	100%	450%	550%	450%	100%	550%
Dienstbereich Rückkehr	0%	500%	500%	0%	500%	500%
Administration, inkl. Kundenzentrum	0%	1'110%	1'110%	260%	850%	1'110%
Total bisherige Aufgaben	780%	3'285%	4'065%	2'490%	1'575%	4'065%
Insourcing Nothilfe (neu, bei 350 Plätzen in Rückkehrzentren)	0%	0%	0%	0%	2'500%	2'500%

Der Raumbedarf wird analog zur Verschiebung des Personalbedarfs insbesondere bei der zukünftig für den Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständigen Verwaltungseinheit ansteigen (heute: Abteilung Integration im SOA).

Neben dem oben aufgeführten Personalaufwand fällt auch in den weiteren beteiligten Regelstrukturen Aufwand aufgrund des Asyl- und Flüchtlingswesens an: Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt und das Amt für Kindergarten, Volksschule und Betreuung rechnen wie bisher mit einem Personalaufwand von 120 bzw. 40-Stellenprozenten. Darin nicht enthalten sind insbesondere die Kosten für das Lehrpersonal und Beratungsleistungen, die bereits in der Gesamtrechnung in Abschnitt 4.1.1 berücksichtigt sind.

5 Umsetzungsplanung

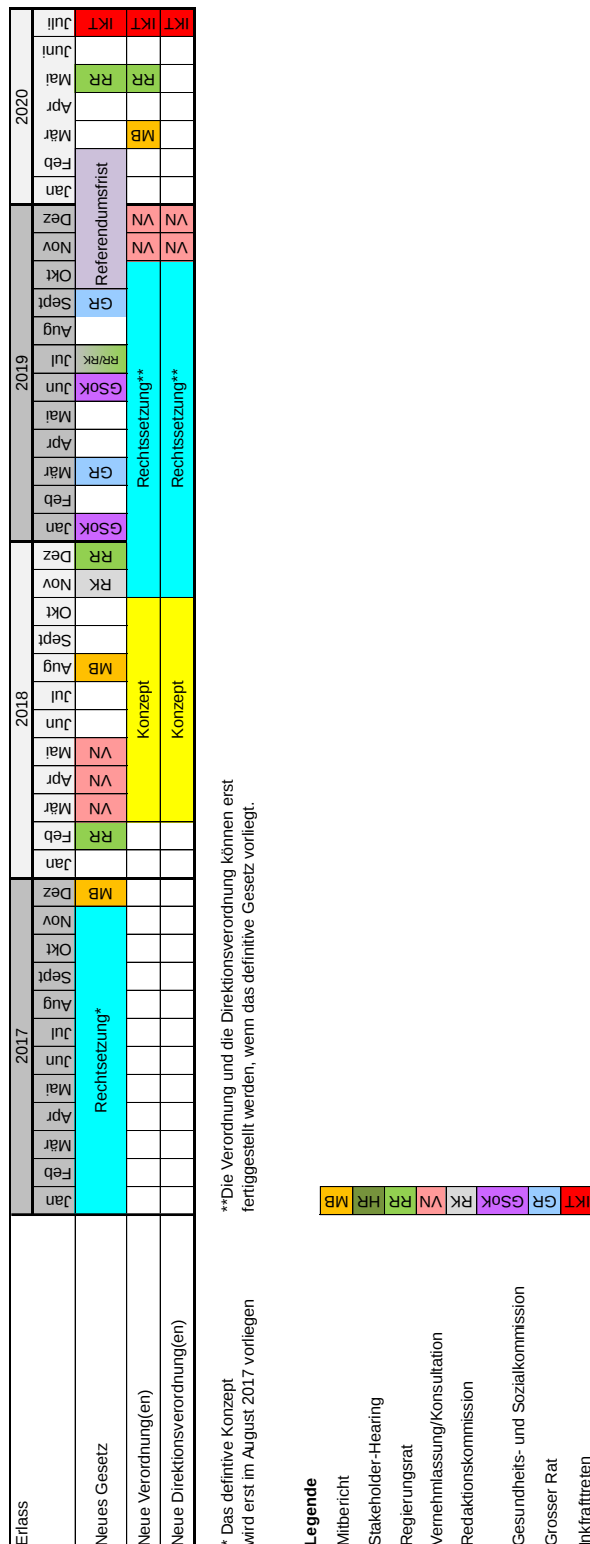
5.1 Rechtliche Grundlagen

Die Umsetzung von NA-BE erfordert Anpassungen sowohl auf Gesetzesstufe wie auch auf Verordnungsstufe. Es ist vorgesehen, die Zuständigkeiten und Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich in einem neuen Gesetz zu regeln.

Zudem müssen auch Anpassungen auf Stufe der Direktionsverordnungen sowie bei den zugehörigen Weisungen vorgenommen werden (z. B. Überführung bisher in der POM geregelter Punkte in eine Direktionsverordnung GEF).

Für die rechtliche Umsetzung wird inklusive Vernehmlassungen und Referendumsfristen mit einem Zeitbedarf von rund 3 Jahren gerechnet, so dass eine Inkraftsetzung des neuen Gesetzes frühestens auf 1. Juli 2020 erwartet werden kann.

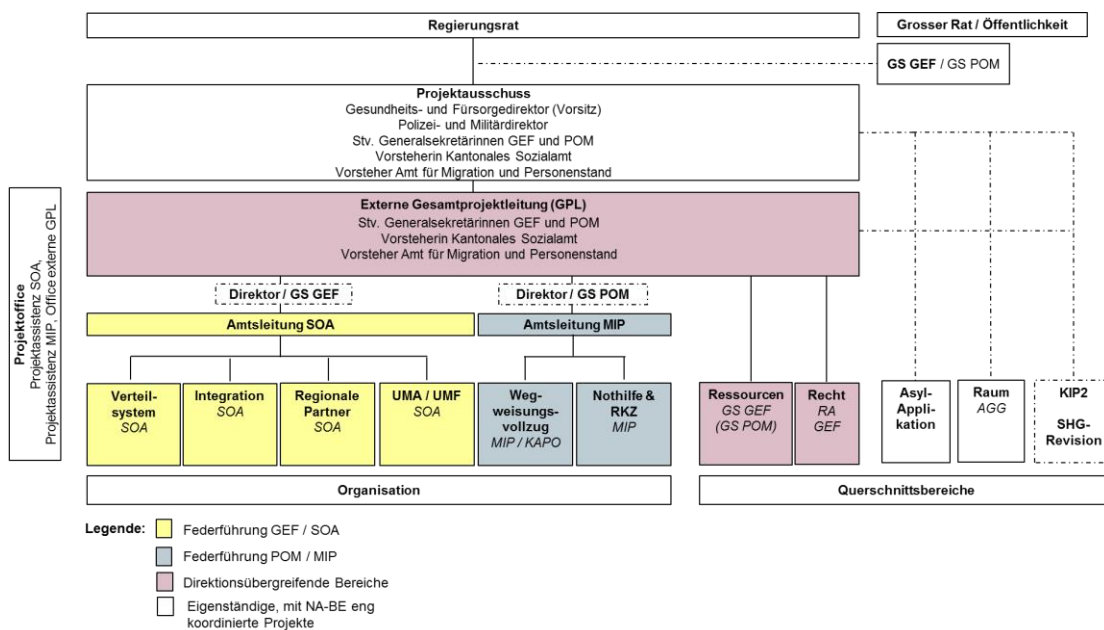
Abbildung 5-1: Meilensteinplan rechtliche Grundlagen



5.2 Projektorganisation und Terminplan

Mit dem Abschluss der Konzeptionsphase wechselt die Federführung für das Projekt NA-BE von der POM zur GEF. Weiterhin ist eine direktionsübergreifende Projektorganisation vorgesehen mit einem Projektausschuss unter Vorsitz des Gesundheits- und Fürsorgedirektors, einer Gesamtprojektleitung und den Leitenden der Teilprojekte (vgl. nachstehende Abbildung).

Abbildung 5-2: Projektorganisation Umsetzung NA-BE



Die Umsetzung der einzelnen Teilprojekte erfolgt gestaffelt ab 2019. Gemeinsam mit der Neustrukturierung auf Bundesebene sollen die Teilprojekte «Wegweisungsvollzug» sowie «Nothilfe & Rückkehrzentren» per Anfang 2019 umgesetzt werden. Das Teilprojekt UMA/UMF folgt nach Ende des laufenden Leistungsvertrags bzw. nach Beendigung der Übergangslösung per Anfang 2020. Die übrigen Teilprojekte erfordern das Vorliegen der angepassten Rechtsgrundlagen und können daher frühestens per Mitte 2020 folgen.⁵⁴

⁵⁴ Für eine detaillierte Darstellung der Projektorganisation inkl. Terminplan und Ressourcenbedarf verweisen wir auf die Ausführungen im Vortrag zum Kreditgeschäft «Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern» (NA-BE): Verwaltungsexterne Gesamtprojektleitung und Begleitung der öffentlichen Beschaffungsverfahren während der Umsetzungsphase; Verpflichtungskredit, Objektkredit, Ausgabenbewilligung 2017 – 2020.

5.3 Risikoanalyse

In der nachstehenden Risikoanalyse wird zwischen Projektrisiken (P) im Rahmen der Umsetzungsphase und Systemrisiken (S) im Rahmen der eigentlichen Betriebsphase unterschieden.

a) Rechtliche Grundlagen

Risiko	Geplante Reaktion bzw. Massnahmen
P Der Gesetzgebungsprozess verzögert sich durch personelle Engpässe bei der Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen (Gesetz, Verordnung, Direktionsverordnung).	Für die Erarbeitung der Grundlagen wird ein detaillierter Zeitplan mit Meilensteinen erstellt. Allfällige Abweichungen von diesem Zeitplan lassen sich rasch erkennen. In der Folge ist zu prüfen, welche Massnahmen erforderlich sind, um den Terminplan einhalten zu können (z.B. Entlastung der federführenden Mitarbeitenden von anderen Aufgaben, Bereitstellung zusätzlicher interner Personalressourcen, Vergabe externer Aufträge an juristische Fachpersonen).
P Der Gesetzgebungsprozess verzögert sich, durch Widerstand im Parlament.	Nach Genehmigung der Detailkonzeption im Grossen Rat sind die wesentlichen «Weichenstellungen» erfolgt, so dass sich in der Umsetzungsphase keine grundsätzlichen Vorbehalte mehr ergeben sollten. Trotzdem werden die beiden Kommissionen GsoK und SiK regelmässig über den Stand der Arbeiten informiert. Bei inhaltlichen Anpassungen gegenüber der Detailkonzeption wird die zuständige Kommission einbezogen. Damit kann das Risiko eines «späten Auflaufens» in der Umsetzungsphase vermindert werden.
P Gegen das Gesetz wird das Referendum ergriffen und die Vorlage scheitert in der Volksabstimmung.	Dieses Risiko lässt sich bis zum Ablauf der Referendumsfrist nicht vollständig ausschliessen. Die Vernehmlassung zu Gesetz und Verordnung wird ein wichtiger Gradmesser für die Akzeptanz bei den politischen Parteien und betroffenen Akteuren sein. Entsprechend kann auf wichtige Vorbehalte bei Bedarf noch reagiert werden und allfällige Anpassungen können in die definitive Gesetzesvorlage eingearbeitet werden. Zudem gilt es zu beachten, dass verschiedene organisatorische Anpassungen auch ohne neue gesetzliche Grundlagen umgesetzt werden können (z.B. die Übergabe der operativen Aufgaben bei Integration, Sozialhilfe und Unterbringung) an die regionalen Partner.

b) Personal- und Ressourcenbedarf bei GEF und POM

Risiko	Geplante Reaktion bzw. Massnahmen
P Der interne Aufwand für die Umsetzungsplanung fällt grösser aus als geplant und führt dazu, dass für die Bearbeitung der Teilprojekte bei GEF und/oder POM nicht ausreichend Kapazitäten zur Verfügung stehen. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich die Umsetzung verzögert.	Der interne Aufwand für das Projekt muss bei POM und GEF separat erfasst werden. Im Rahmen der Projektleitungssitzungen erfolgt ein qualitatives Reporting. Zeichnen sich Engpässe ab, sind geeignete Massnahmen zu treffen (Bereitstellung zusätzlicher interner Personalressourcen, Verlagerung Arbeiten auf externe Gesamtprojektleitung bzw. Projektoffice).
P Der finanzielle Aufwand für die externe Gesamtprojektleitung fällt grösser aus als geplant	Die externe Gesamtprojektleitung hat quartalsweise ihren Aufwand zu rapportieren. Basierend darauf ist bei sich abzeichnenden Mehraufwendungen zu klären, wo allenfalls Vereinfachungen, Einsparungen und Umlagerungen zwischen intern/extern möglich sind, um den Kostenrahmen einhalten zu können.
P Das MIP kann auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Rückkehrzentren oder später während ihres Betriebs die offenen Stellen nicht besetzen.	Der Rekrutierungsprozess wird frühzeitig gestartet und in Etappen vorgenommen (Leitung, Kader, Mitarbeitende), so dass Verzögerungen in der Stellenbesetzung rasch erkannt werden. Bei Bedarf werden sowohl in der Umsetzungs- wie auch in der Betriebsphase Personalvermittlungsbüros eingeschaltet und temporäre Lösungen getroffen.
P Die GEF kann die erforderlichen Personalressourcen für Steuerung und Controlling des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und/oder für die Beschaffung der Unterkünfte nicht rekrutieren.	Es wird im GEF eine Aufbauorganisation für den Asyl- und Flüchtlingsbereich etabliert, welche sich um Pflichtenhefter und Besetzung der erforderlichen Stellen kümmert. Soweit möglich wird dabei Erfahrung und Wissen im MIP zurückgegriffen und bei der Aufgabenverschiebung vom MIP zur GEF auch die damit verbundenen Personalressourcen übernommen. Bei Bedarf werden sowohl in der Umsetzungs- wie auch in der Betriebsphase Personalvermittlungsbüros eingeschaltet und temporäre Lösungen getroffen.
S Die Nettokosten des Kantons für den Asyl- und Flüchtlingsbereich nehmen ständig zu.	Die Verantwortung für die Kostenkontrolle liegt bei den jeweils zuständigen Direktionen. Sie sind verantwortlich, dass die verfügbaren Mittel effizient und wirksam eingesetzt werden. Bei unerwarteter Kostenentwicklung sind die Ursachen (z.B. Zunahme Gesuchszahlen, Veränderung im Gesuchsmix mit Auswirkungen auf den Integrationsbedarf usw.) zu analysieren und auszuweisen. Bei Bedarf sind – nebst dem generellen Optimierungsprozess – zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, um die Kostenentwicklung im Griff zu behalten.

c) Regionale Partner / Beschaffungen

Risiko	Geplante Reaktion bzw. Massnahmen
P Gegen das Ausschreibungsverfahren oder den Zuschlag wird Beschwerde erhoben, so dass sich die Umsetzung verzögert.	Das Risiko einer Beschwerde kann nie vollständig ausgeschlossen werden. Jedoch soll es auf ein Minimum reduziert werden, indem für die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, die Durchführung des Verfahrens, die Bewertung der Angebote und die Zuschlagsverfügung der Beizug von spezialisierten Experten vorgesehen ist, die über ausgewiesene Erfahrung im öffentlichen Beschaffungswesen verfügen. Zudem hat sich die «Zentralen Koordinationsstelle Beschaffung (ZKB)» bereit erklärt, im Sinne eines „second level support“ Review- und Beratungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Sollte es trotz diesen Vorkehrungen zu Beschwerden und allfälliger Verzögerung kommen, wird geprüft, welche Übergangslösungen in den Bereichen Unterbringung, Sozialhilfe und Integration mit den heutigen Dienstleistern getroffen werden können, bis die regionalen Partner bestimmt sind und den Betrieb aufnehmen können.
P Die Ausschreibung ist nicht erfolgreich bzw. für eine oder mehrere Regionen gehen keine geeigneten Angebote ein.	Das Ausschreibungsverfahren wird öffentlich angekündigt und schweizweit lanciert, um das Risiko eines ungenügenden Interesses zu minimieren. Sollte sich trotzdem eine Situation einstellen, bei welcher für eine oder mehrere Regionen kein Auftrag vergeben werden kann, würden mit den heutigen Dienstleistern Übergangslösungen vereinbart. Zudem würden die Gründe des mangelnden Interesses analysiert. Anschliessend würde mit angepassten Unterlagen eine neue Ausschreibungsrunde durchgeführt
S Der regionale Partner erreicht die vorgegebenen Wirkungs- und Leistungsziele nicht.	Steuerung und Controlling der regionalen Partner obliegt der GEF bzw. dem SOA. Werden die vereinbarten Ziele vom regionalen Partner nicht erreicht, sind die Gründe hierfür zu analysieren und die entsprechenden Massnahmen zu treffen. Diese können von einer Anpassung des Integrationsmodells bzw. der Integrationsmassnahmen über eine Neujustierung der Ziele bis hin zur Auflösung der Leistungsvereinbarung reichen.

d) Raumbedarf (Verwaltung, Kollektivunterkünfte, Wohnen, Rückkehrzentrum)

Risiko	Geplante Reaktion bzw. Massnahmen
S Die GEF kann den regionalen Partner für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht in ausreichendem Mass die benötigten Plätze in Kollektivunterkünften zur Verfügung stellen.	Für die Bewältigung einer solchen Situation kommen die Massnahmen gemäss dem 3-Stufen-Modell (angespannte Lage bzw. Notlage) zum Tragen.
S Die grossen Schwankungen in den Asylgesuchszahlen führen zu Auslastungsproblemen in den Kollektivunterkünften	Schwankungsspitzen in den Kollektivunterkünften sind möglichst über temporäre Lösungen abzufangen und über eine gewisse Flexibilität bei der Ausplatzierung in Wohnungen. Damit können hohe Leerstände in den permanenten Unterkünften besser vermieden werden.

S	Die regionalen Partner finden nicht ausreichend geeignete Wohnungen für die Ausplatzierung von VA / FL.	Soweit möglich und kostenmässig vertretbar sind die VA / FL nach Erreichen der Integrationsziele in Wohnungen der Region unterzubringen. Ist dies nicht möglich, kann auch Wohnraum ausserhalb der eigenen Region angemietet werden. Im Sinne einer kurzfristigen Überprüfung von Engpässen kommt auch ein längerer Aufenthalt in den Kollektivunterkünften in Frage.
S	Das MIP kann nicht ausreichend Plätze in Rückkehrzentren für Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentcheid beschaffen.	Grundsätzlich kommen für eine solche Situation ebenfalls die Massnahmen gemäss dem 3-Stufen-Modell zum Tragen. Für eine kurzfristige Überbrückung ist auch ein längerer Verbleib in den Kollektivunterkünften der GEF zu prüfen.
P	Die GEF und das MIP finden keine geeigneten Räumlichkeiten für die Schalter (Asylsozialhilfe, Nothilfe) und/oder für ihr eigenes Verwaltungspersonal.	Die Platzbedürfnisse sind beim Amt für Grundstücke und Gebäude angemeldet und ein entsprechendes Raumprojekt läuft. Dieses hat für die Bereitstellung der geeigneten Räumlichkeiten zu sorgen.

e) IT

Risiko		Geplante Reaktion bzw. Massnahmen
P*	Die bestehenden IT-Systeme (ASYDATA, ELAR) versagen vor der Einführung der neuen IT-Applikation «Neue Asylapplikation» ihren Dienst.	Mit entsprechenden Vereinbarungen mit den Lieferanten bzw. einem «extended support modus» ist dafür zu sorgen, dass die Betriebsfähigkeit der Systeme bis zur definitiven Ablösung durch die «Neue Asylapplikation» sichergestellt ist.
P*	Die Inbetriebnahme der neuen umfassende IT-Applikation für den gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich verzögert sich.	Der Start zur Beschaffung muss zeitgleich mit dem Entscheid der Genehmigung «Detailkonzeption NA-BE» bzw. der Auslösung der «Umsetzungsphase NA-BE» im Juli/August 2017 erfolgen. Wie vorangehend erwähnt, muss bis zur definitiven Ablösung von ASYDATA die Betriebsfähigkeit der Applikation aufrechterhalten werden.
S	Die «Neue Asylapplikation» deckt die Bedürfnisse der Benutzer nicht ab bzw. ist nicht funktionstüchtig.	Basierend auf der Detailkonzeption NA-BE sind Anforderungskatalog und Pflichtenheft so zu definieren, so dass die Bedürfnisse der Benutzer klar in Muss- und Soll-Anforderungen differenziert sind. Bei der Evaluation möglicher Lösungen ist die Abdeckung der Anforderungen sicherzustellen.
P*	Die regionalen Partner lehnen die Datenverwaltung auf der neuen kantonalen IT-Applikation ab.	Das Controlling im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch den Kanton soll mittels einer verbesserten Datenbasis weiterentwickelt werden. Das setzt voraus, dass die dafür benötigten Abrechnungs- und Leistungsdaten in einer geeigneten Form erfasst werden. In der Ausschreibung ist deshalb die verpflichtende Nutzung der kantonalen IT-Applikation als Voraussetzung für die Eingabe vorgesehen.
P*	Die Entwicklung und/oder Einführung der neuen IT-Lösung verursacht wesent-	Die Aufwendungen sind in einem quartalsweisen Reporting mit aktuellem Kostenstand und Endkostenprognose der Projektleitung aufzuzeigen. Basierend darauf ist bei sich abzeichnenden Mehraufwen-

lich höhere Kosten als bud- dungen zu klären, wo allenfalls Vereinfachungen und Einsparungen getiert. möglich sind, um den Kostenrahmen einhalten zu können.

- * Es handelt sich um Projektrisiken, die im Rahmen des IT-Projektes «Neue Asylapplikation» zu über- wachen und steuern sind. Da von diesen Risiken auch die Umsetzung des NA-BE-Projektes betroffen sein kann, werden sie hier im Sinne der Vollständigkeit angeführt.

f) Übergeordnete Entwicklungen

Risiko	Geplante Reaktion bzw. Massnahmen
S Die Umsetzung der Neustrukturierung auf Bundesebene verzögert sich und erfolgt erst nach 2019.	Seit der Annahme des revidierten Asylgesetzes im Juni 2016 schreiten die Umsetzungsarbeiten auf Bundesebene zügig voran. Einzig die Standortplanung der Bundeszentren hat deutlich mehr Zeit als vorgesehen beansprucht. Möglicherweise werden in ein bis zwei Regionen bis zur Erstellung der definitiven Zentren Übergangslösungen erforderlich sein. Nach wie vor geht der Bund jedoch davon aus, dass das revidierte Gesetz im Jahr 2019 in Kraft gesetzt wird. Demgegenüber ist auf kantonaler Ebene die Betriebsaufnahme der regionalen Partner im Jahr 2020 vorgesehen. Es besteht somit immer noch ein Puffer von gut einem Jahr. Hinzu kommt, dass sich wesentliche Elemente der kantonalen Neustrukturierung losgelöst von der nationalen Ebene umsetzen lassen und deren Umsetzung inhaltlich auch angezeigt ist. Dazu gehören insbesondere die folgenden Punkte: Bereinigte Aufgabenteilung zwischen GEF (Integration, Sozialhilfe, Unterbringung) und POM (Wegweisungsvollzug, Nothilfe); die Konzentration der operativen Aufgaben auf fünf regionale Partner; das neue Integrationsmodell mit Fokus auf eine rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt bzw. die berufliche Ausbildung.
S Die Zahl der Asylgesuche steigt und/oder unterliegt grossen Schwankungen. Die Zusammensetzung der Gesuche ändert sich und die Schutzquote nimmt zu, was zu einem noch höheren Unterbringungs- und Integrationsbedarf in den Kantonen führt.	Die Schwankungstauglichkeit des Systems sowohl bezüglich Gesuchszahlen wie auch Gesuchsmix ist von zentraler Bedeutung. Mit der Vereinfachung der Schnittstellen (nur noch 5 regionale Partner), dem Einbezug der Regierungsstatthalter/innen und der Gemeinden für die Beschaffung der Unterkünfte im Rahmen des 3-Stufen-Modells, der Vernetzung mit der Wirtschaft sowie dem Einbezug von Freiwilligenarbeit wird diesem Umstand Rechnung getragen. Wichtig ist, dass die Kommunikation mit den involvierten Partnern in allen drei Stufen (normalen Lage, angespannten Lage, Notlage) hohe Priorität hat und stets aufrechterhalten wird.
S Es treten grundsätzliche Änderungen an der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf Bundesebene auf (bspw. Änderung zum Primat der Rückkehr bei vorläufig Aufgenommen, Auflösung Dublin-System, etc.)	Das Risiko von grundsätzlichen Änderungen im nationalen oder internationalen Kontext lässt sich nicht ausschliessen. Bedeutsam ist, dass wesentliche Elemente der kantonalen Neuorganisation losgelöst von der nationalen Ebene sinnvoll sind (vgl. vorangehende Ausführungen). Selbstverständlich müsste deren detaillierte Ausgestaltung (z.B. im Bereich der Unterbringung) überprüft und an die allenfalls neuen Erfordernisse angepasst werden (z.B. Abbau von Platzkapazitäten in Kollektivunterkünften bei Primat «Rückkehr bei VA» oder umgekehrt Kapazitätsausbau bei Auflösung Dublin-System).