

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Reglement über die Spezialfinanzierung Asyl- und Flüchtlingsbereich (RSAF)

1. Worum es geht

Die Stadt Bern erfüllt verschiedene Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Das Kompetenzzentrum Integration (KI) und das Kompetenzzentrum Arbeit (KA) sind zuständig für strategische und operative Aufgaben rund um das Thema Asyl. Das KI richtet Sozialhilfeleistungen an Personen im Asylbereich aus. Die Programme der Arbeitsintegration für Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich werden seit dem 1. Januar 2020 durch das KA durchgeführt.

Der Kanton Bern hat im Jahr 2017 eine Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern (NA-BE) beschlossen. Am 3. Dezember 2019 hat der Grosse Rat das Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) in zweiter Lesung verabschiedet. Das Gesetz hat zum Ziel, möglichst viele vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge beruflich, sprachlich und sozial rasch und nachhaltig zu integrieren (Art. 1 Bst. a SAFG). Der Kanton kann Integrationsaufgaben durch Leistungsvertrag regionalen Partnern übertragen (Art. 5 und 10 SAFG). Die damalige Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF; heute Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion GSI) schrieb bereits im November 2018 entsprechende öffentliche Aufträge aus und erteilte der Stadt Bern Ende April 2019 den Zuschlag für die Region Bern-Stadt und Umgebung. Gestützt auf diesen Zuschlag soll im Sommer 2020 der im SAFG vorgesehene Leistungsvertrag abgeschlossen werden.

Der Leistungsvertrag der GSI mit der Stadt Bern gilt für die Zeit vom 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2028, mit der Option einer Verlängerung bis 31. Dezember 2032. Er sieht eine Abgeltung der tatsächlich anfallenden Kosten für die Sozialhilfe, situationsbedingte Leistungen und die Unterkunft sowie pauschale Abgeltungen für die Fallführung/Betreuung und Integrationsmassnahmen vor. Letztere werden teilweise in Abhängigkeit von der Erreichung gewisser Ziele (betreffend Spracherwerb und berufliche Integration) abgegolten werden. Dieses Abgeltungssystem führt zu betrieblichen und unternehmerischen Risiken. Weil die Aufwendungen und Erträge nicht zum Vornherein feststehen und lediglich gestützt auf bestimmte Annahmen budgetiert werden können, werden der Stadt je nach Entwicklung jährliche Aufwand- oder Ertragsüberschüsse entstehen. Zum Ausgleich dieser Ertrags- und Aufwandüberschüsse soll eine Spezialfinanzierung gebildet werden.

2. Warum eine Spezialfinanzierung?

Die Stadt führt ihren Finanzhaushalt im Rahmen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Neue Stadtverwaltung Bern NSB) und, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, nach dem Prinzip der Jährlichkeit. Unter- oder Überschreitungen für einzelne Produkte entlasten oder belasten den betreffenden Globalkredit. Ein erwirtschafteter Überschuss verfällt am Ende des Rechnungsjahrs und kann damit nicht zur Deckung von Risiken in den Folgejahren zurückgelegt werden. Die Stadt kann nach diesem System grundsätzlich keine Rücklagen und kein Eigenkapital für eine bestimmte Aufgabe bilden und keine Verluste auf eine neue Rechnung vortragen, wie dies aus betrieblicher oder unternehmerischer Sicht an sich angezeigt wäre und in privaten Unternehmen auch gehandhabt wird.

Als regionale Partnerin der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion ist die Stadt aber gehalten, die ihr mit dem Leistungsvertrag übertragenen Aufgaben unternehmerisch zu erfüllen. Dies setzt voraus, dass Ertrags- und Aufwandüberschüsse für die entsprechenden Tätigkeiten nicht in die allgemeine Rechnung einfließen und am Ende des Rechnungsjahrs verfallen, sondern auf künftige Jahre übertragen werden können. Diesem Zweck dient die vorgeschlagene Spezialfinanzierung. Spezialfinanzierungen sind nach Artikel 86 Absatz 1 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998¹ zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Sie ermöglichen es, Mittel für einen bestimmten Zweck zu binden und Ertrags- und Aufwandüberschüsse über das Rechnungsjahr hinaus auszugleichen. Sie sind aber ein reines Finanzierungsinstrument und bewirken keine Veränderung der Ausgabenzuständigkeiten oder anderer organisatorischer Aspekte. Spezialfinanzierungen kennt die Stadt Bern auch für andere Aufgaben der Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) mit unternehmerischer Ausrichtung, so für das Pflegeheim Kühlewil gemäss dem Reglement vom 9. November 2006² über die Spezialfinanzierung Pflegeheim Kühlewil und für die städtischen Tagesstätten für Kinder im Vorschulalter nach Artikel 21a des Reglements vom 30. August 2012³ über die familienergänzenden Betreuung von Kindern und Jugendlichen, das sich derzeit in Totalrevision befindet.

3. Rechtliche Vorgaben für eine Spezialfinanzierung

Spezialfinanzierungen führen zu einer im Finanzhaushaltrecht grundsätzlich nicht vorgesehenen längerfristigen Bindung bestimmter Mittel. Sie bedürfen deshalb einer gesetzlichen Grundlage in einem Reglement, wenn sie nicht bereits durch übergeordnetes kantonales Recht vorgeschrieben sind (Art. 87 Abs. 1 Bst. b GV). Das Reglement muss mindestens den Zweck der Spezialfinanzierung und die Zuständigkeit zur Bestimmung von Einlagen und Entnahmen festlegen (Art. 87 Abs. 2 GV). Es ist aber auch möglich, Einlagen oder Entnahmen direkt gesetzlich (reglementarisch) vorzusehen.

Möglich sind sowohl so genannte einseitige als auch so genannte zweiseitige Spezialfinanzierungen.⁴ Einseitige Spezialfinanzierungen weisen durchwegs einen positiven Saldo auf; sie werden üblicherweise für die Vorfinanzierung bestimmter Vorhaben gebildet. Zweiseitige Spezialfinanzierungen dienen in der Regel Aufgaben, die durch besondere Erträge, beispielsweise durch Gebühren oder, wie im vorliegenden Fall, durch Erträge aufgrund von Leistungsverträgen, finanziert werden; sie können auch einen negativen Saldo aufweisen. Vorschüsse für solche einseitigen Spezialfinanzierungen, d.h. Entnahmen, die nicht durch Mittel der Spezialfinanzierung gedeckt sind, müssen durch zukünftige Ertragsüberschüsse innert acht Jahren seit erstmaliger Bilanzierung zurückerstattet werden (Art. 88 GV).

4. Das vorgeschlagene Reglement

Das vorgeschlagene Reglement bildet die vorgeschriebene reglementarische Grundlage für die Spezialfinanzierung Asyl- und Flüchtlingsbereich. Es kann, wie andere Reglemente über Spezialfinanzierungen, verhältnismässig kurz gehalten werden. Es beschränkt sich aber nicht auf den rechtlich zwingenden Mindestinhalt eines Spezialfinanzierungsreglements, sondern enthält zunächst eine allgemeine Grundsatzbestimmung über selbstgewählte Aufgaben der Stadt im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

¹ GV; BSG 170.111

² RSPK; SSSB 632.2

³ Betreuungsreglement (FEBR); SSSB 862.31

⁴ Amt für Gemeinden und Raumordnung, Arbeitshilfe Gemeindefinanzen, Version vom 1.12.2015, S. 120.

Zu den einzelnen Bestimmungen ergeben sich folgende Bemerkungen:

Art. 1 Aufgaben der Stadt

Gemeinden übernehmen nach Artikel 62 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998⁵ eigene, selbstgewählte Aufgaben durch einen Erlass (Reglement oder Verordnung) oder einen Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans. Grundsätzlich genügt somit ein so genannter einfacher Beschluss, beispielsweise ein Ausgabenbeschluss. Aus demokratiepolitischen Gründen ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für wichtige oder dauernde Aufgaben aber mindestens wünschbar. Weil für die Spezialfinanzierung ohnehin ein Reglement erforderlich ist (Art. 87 Abs. 1 GV), enthält das Reglement aus diesem Grund zunächst eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Aufgaben der Stadt im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Artikel 1 Absatz 1 ist als Kann-Bestimmung formuliert. Die Stadt *kann* nach dieser Bestimmung solche Aufgaben erfüllen, muss dies aber nicht unbedingt. Ob und in welchem Umfang gegebenenfalls sie dies tatsächlich tut, bestimmt im konkreten Fall das zuständige Organ, beispielsweise durch einen entsprechenden Ausgabenbeschluss. Im Vordergrund steht nach der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern die Übernahme von Aufgaben gestützt auf einen Leistungsvertrag mit dem Kanton wie den erwähnten geplanten Vertrag mit der GSI. Absatz 2 erwähnt deshalb ausdrücklich die Möglichkeit der Stadt, Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Auftrag Dritter, im Besonderen des Kantons Bern, zu erfüllen und sich in einem Vergabeverfahren um einen entsprechenden öffentlichen Auftrag zu bewerben.

Art. 2 Spezialfinanzierung

Artikel 2 hält in Absatz 1 zunächst den Grundsatz fest, dass die Stadt die Spezialfinanzierung Asyl- und Flüchtlingsbereich für die Aufgabenerfüllung im Rahmen des ab dem 1. Juli 2020 geltenden Leistungsvertrags mit dem Kanton Bern gestützt auf das Gesetz vom 3. Dezember 2019 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) führt. Absatz 2 umschreibt den Zweck der Spezialfinanzierung, nämlich den Ausgleich von Aufwand- und Ertragsüberschüssen mit dem Ziel, die kostendeckende Finanzierung und unternehmerische Ausrichtung der betreffenden Tätigkeiten sicherzustellen.

Art. 3 Einlagen

In die Spezialfinanzierung werden nach Absatz 1 sämtliche Ertragsüberschüsse aus der Betriebsrechnung des betreffenden Rechnungskreises am Ende eines Rechnungsjahres eingelegt, soweit solche tatsächlich erzielt werden. Diese Überschüsse dienen als Rücklage für allfällige spätere Aufwandüberschüsse. Absatz 2 sieht die Möglichkeit vor, dass der Gemeinderat weitere Einlagen beschliesst. Diese zusätzlichen Mittel dürfen jedoch nur mit dem Zweck eingelegt werden, ein allfälliges Defizit aus der Betriebsrechnung auszugleichen, wenn dieses nicht mit vergangenen oder (voraussichtlich) zukünftigen Überschüssen ausgeglichen werden kann. Der Betrag der zusätzlichen Einlagen ist zudem beschränkt: Der Gemeinderat darf während der gesamten Laufzeit des Leistungsvertrags mit dem Kanton (2020-2028) nur Mittel aus dem vom Stadtrat mit SRB 2020-74 vom 13. Februar 2020 bewilligten Verpflichtungskredit für die Risikoabdeckung der Neustrukturierung NA-BE einschliessen (maximal Fr. 3,36 Mio. über die gesamte Laufzeit).

Art. 4 Entnahmen

Sämtliche Aufwandüberschüsse eines Rechnungsjahrs sollen, entsprechend der Grundidee der Spezialfinanzierung, in Zukunft durch Entnahmen aus der Spezialfinanzierung gedeckt werden. Das Reglement enthält eine entsprechende zwingende Vorgabe.

⁵ GG; BSG 170.11

Art. 5 Verzinsung

Artikel 86 Absatz 2 der Gemeindeverordnung sieht vor, dass Verpflichtungen gegenüber der Spezialfinanzierung, d.h. ein positiver Bestand der Spezialfinanzierung, und Vorschüsse für die Spezialfinanzierung, d.h. ein negativer Bestand, grundsätzlich zu verzinsen sind. Die Gemeinden können aber eine abweichende Regelung treffen. Entsprechend den für andere Spezialfinanzierungen der Stadt geltenden Regelungen sieht Artikel 5 keine Verzinsung vor.

Art. 6 Übergangsrecht

Die Übergangsbestimmung in Artikel 6 sieht vor, dass die vorhandenen Mittel des Kontos Nr. 29200305 (Kompetenzzentrum Integration Bonus/Malus), welche die Stadt aufgrund des bisherigen Leistungsvertrags mit der damaligen Polizei- und Militärdirektion (POM, heute Sicherheitsdirektion), gültig bis 30. Juni 2020, erwirtschaftet hat, in die Spezialfinanzierung eingelegt werden. Dies erst auf den Zeitpunkt der definitiven Abrechnung dieses Auftrags mit dem Kanton. Auch dies sind Mittel für Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich, für welche die Spezialfinanzierung vorgesehen ist. Das Konto Nr. 29200305 weist per 31. Dezember 2019 einen Bestand von Fr. 799 192.30 auf.

Art. 7 Inkrafttreten

Das Reglement soll am 1. Dezember 2020 in Kraft treten.

Antrag

Der Stadtrat beschliesst das Reglement über die Spezialfinanzierung Asyl- und Flüchtlingsbereich (RSAF) gemäss Beilage.

Bern, 1. Juli 2020

Der Gemeinderat

Beilage:

Reglement über die Spezialfinanzierung Asyl- und Flüchtlingsbereich

xx.xx. 2020

Reglement über die Spezialfinanzierung Asyl- und Flüchtlingsbereich (RSAF)

Der Stadtrat von Bern,

gestützt auf

- die kantonale Gesetzgebung über die öffentliche Sozialhilfe;
- Artikel 86ff. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998¹;
- Artikel 7 Absatz 1, 11 Absatz 2 und 48 Absatz 1 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998²;

beschliesst:

Art. 1 Aufgaben der Stadt

¹ Die Stadt Bern (Stadt) kann Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich als selbstgewählte Aufgaben im Sinn der Artikel 61 und 62 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998³ übernehmen.

² Sie kann solche Aufgaben im Auftrag Dritter, namentlich des Kantons Bern, erfüllen und sich um entsprechende öffentliche Aufträge bewerben.

Art. 2 Spezialfinanzierung

¹ Die Stadt führt für ihre Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich gemäss dem ab dem 1. Juli 2020 geltenden Leistungsvertrag mit dem Kanton Bern gestützt auf das Gesetz vom 3. Dezember 2019 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich⁴ die Spezialfinanzierung «Asyl- und Flüchtlingsbereich» (Spezialfinanzierung).

² Die Spezialfinanzierung bezweckt die mittel- und langfristig kostendeckende Finanzierung und unternehmerische Ausrichtung der Aufgaben nach Artikel 1 durch den Ausgleich von Aufwand- und Ertragsüberschüssen.

Art. 3 Einlagen

¹ In die Spezialfinanzierung werden die Ertragsüberschüsse aus der Betriebsrechnung für die Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich gemäss Art. 2 eingelegt.

² Der Gemeinderat kann zum Ausgleich von Aufwandüberschüssen der Betriebsrechnung für die Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Rahmen des vom Stadtrat bewilligten Verpflichtungskredits⁵ für die Risikoabdeckung der Neustrukturierung NA-BE weitere Einlagen beschliessen.

¹ GV; BSG 170.111

² GO; SSSB 101.1

³ GG; BSG 170.11

⁴ SAFG; BSG Nr. noch einfügen, sobald in BSG publiziert

⁵ SRB 2020-74 vom 13. Februar 2020

Art. 4 Entnahmen

Aufwandüberschüsse der Betriebsrechnung für die Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich gemäss Art. 2 werden durch Entnahmen aus der Spezialfinanzierung gedeckt.

Art. 5 Verzinsung

Verpflichtungen gegenüber der Spezialfinanzierung und Vorschüsse für die Spezialfinanzierung werden nicht verzinst.

Art. 6 Übergangsrecht

Die Mittel, welche die Stadt aufgrund des bis 30.6.2020 gültigen Leistungsvertrages mit dem Kanton für Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich) bisher nach Abzug der Aufwendungen erwirtschaftet hat (Konto Nr. 29200305 / Kompetenzzentrum Integration Bonus/Malus) werden erst nach der definitiven Abrechnung mit dem Kanton in die Spezialfinanzierung eingelegt.

Art. 7 Inkrafttreten

Dieses Reglement tritt am 1. Dezember 2020 in Kraft.

Bern, xx.xx. 2020

NAMENS DES STADTRATS

Der Präsident / Die Präsidentin:
xxxxxxxxxx

Die Ratssekretärin:
Nadja Bischoff