

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern NA-BE: Umsetzungsplanung; Verpflichtungskredit für Risikoabdeckung (Eventualverpflichtung)

1. Worum es geht

Mit der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern wird in Zukunft die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe zuständig sein. Der Kanton verfolgt das Ziel, möglichst viele vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren, damit sie unabhängig von der Sozialhilfe ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Die Polizei- und Militärdirektion wird sich auf die Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende und den Wegweisungsvollzug konzentrieren. Der Grosse Rat hat die gesetzlichen Bestimmungen für diese Neustrukturierung – das Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) sowie das Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG) – in der Sommersession 2019 in erster Lesung beraten; die zweite Lesung ist in der Wintersession vorgesehen. Die Umsetzung der Neustrukturierung soll ab Mitte 2020 erfolgen.

Die GEF erfüllt die Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht in eigener Regie. Sie beauftragt in fünf Regionen jeweils eine regionale Partnerin bzw. einen regionalen Partner mit der Aufgabenerfüllung (Förderung der Integration, Unterbringung, Fallführung und Betreuung sowie Sozialhilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge). Um diese Partner zu bestimmen, hat die GEF am 6. November 2018 eine öffentliche Ausschreibung publiziert. Ende April 2019 hat die GEF die Zuschläge für die Aufgabenerfüllung an die folgenden Anbietenden erteilt:

- Region Bern Stadt und Umgebung: Stadt Bern/Subakkordant: Stiftung Heilsarmee Schweiz
- Region Bern – Mittelland: Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Bern (SRK Kanton Bern)
- Region Berner Jura – Seeland: Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Bern (SRK Kanton Bern)
- Region Emmental – Oberaargau: ORS Service AG
- Region Berner Oberland: Asyl Berner Oberland

Das Gebiet Region Stadt Bern und Umgebung, für welches die Stadt Bern den Zuschlag als regionale Partnerin erhalten hat, umfasst die Gemeinden Bern, Bremgarten, Kirchlindach, Köniz, Muri, Ostermundigen und Zollikofen.

2. Leistungsvertrag Regionale Partnerin für den Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die Erfüllung der Aufgaben als regionale Partnerin werden der Stadt mit Leistungsvertrag übertragen. Ein Vorvertrag mit einem Entwurf des Leistungsvertrags 2020 – 2028 zwischen der GEF und den regionalen Partnerinnen bzw. regionalen Partnern war Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen. Dieser entspricht von der Form und teilweise auch vom Inhalt her den bisherigen Leistungsverträgen der GEF mit der Stadt Bern (Direktion für Bildung, Soziales und Sport [BSS]) betreffend die Aufgabenerfüllung im Asylbereich (Sozialhilfe und Integration in der Phase 2 der Unterbringung).

Der Leistungsvertrag soll vom 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2028 dauern, mit einer Verlängerungsmöglichkeit um weitere vier Jahre bis 31. Dezember 2032. Er kann beidseitig mit einer Kündigungsfrist von 12 Monaten jeweils auf Ende eines Kalenderjahrs gekündigt werden (erstmalig per 31. Dezember 2022). Der definitive Vertrag wird voraussichtlich noch einige Anpassungen erfahren aufgrund der Diskussionen und Entscheide im Grossen Rat bezüglich der erwähnten Gesetzesvorlagen und gegebenenfalls anderem Korrekturbedarf, der sich in der Zwischenzeit ergeben hat. Ebenfalls werden gewisse Anpassungen notwendig sein aufgrund des Umstands, dass die Stadt Bern als öffentliche Verwaltung Vertragspartnerin ist. So wurde auch in den bisherigen Verträgen mit der GEF jeweils festgehalten, dass die Aufgabenerfüllung «vorbehältlich der Zustimmung des finanzkompetenten Organs» erfolgt. Zudem sind einige weitere Artikel wie bereits in der Vergangenheit auf die Situation und Bedingungen einer Stadtverwaltung anzupassen (beispielsweise «Anforderungen und Aufgaben der Rechnungsprüfer/Revisionsstelle» oder «Unterlagen Jahresschlussrechnung»).

Fix und nicht mehr verhandelbar ist hingegen die vorgesehene Abgeltung – diese richtet sich nach dem in der öffentlichen Ausschreibung eingegebenen Angebot. Grundsätzlich ist für die Aufgabenerfüllung das folgende Abgeltungssystem vorgesehen:

Abgeltungssystem für die Leistungserbringung

Leistung	Abgeltung	Zahlungsmodalitäten
Sozialhilfe und situationsbedingte Leistungen	Abgeltung nach effektiv anfallenden Kosten (gemäss vom Kanton festgelegten Limiten und Vorgaben)	Quartalsweise Akontozahlungen; Schlussabrechnung im Folgejahr; Bei grossen Schwankungen Anpassung Akonto unter Jahr möglich
Unterkunft	Abgeltung nach effektiv anfallenden Kosten (gemäss vom Kanton festgelegten Limiten und Vorgaben)	Quartalsweise Akontozahlungen; Schlussabrechnung im Folgejahr; Bei grossen Schwankungen Anpassung Akonto unter Jahr möglich
Fallführung/Betreuung	Pauschalabgeltung pro Person und Tag gemäss Offerteingabe (Anpassung möglich bei grossen Abweichungen der Planzahlen gegenüber den realen Zahlen)	Quartalsweise Akontozahlungen; Schlussabrechnung im Folgejahr; Bei grossen Schwankungen Anpassung Akonto unter Jahr möglich
Integrationsförderung	<p><i>Leistungsabgeltung in % des offerierten Preises (insgesamt Fr. 10 900.00 pro Person)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundpauschale (altersunabhängig) pro vorläufig aufgenommene Person (VA) oder Flüchtling (FL): 40 % • Abgeltungspauschalen nach Zielerreichung <ul style="list-style-type: none"> ○ 100 % aller VA und FL über 16 Jahre erreichen innerhalb von drei Jahren nach Einreise das Sprachniveau A1: 15 % ○ Mindestens 50 % aller VA und FL über 16 Jahre sind am Ende der Zuständigkeit der regionalen Partnerin bzw. beim Übergang in die Gemeindegemeinschaft in 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quartalsweise, nachschüssig ➤ Im nachfolgenden Quartal

	Ausbildung oder erwerbstätig: 20 % o Mindestens 25 % aller VA und FL sind am Ende der Zuständigkeit der regionalen Partnerin bzw. beim Übergang in die Gemeindezuständigkeit finanziell unabhängig: 25 %	
--	---	--

Das Auftragsvolumen ist schwer vorauszusagen. Planungszahlen der GEF sowie die der Offerteingabe zugrundeliegenden Zahlen und Erfahrungen ergeben ein voraussichtliches Volumen für Sozialhilfe, Unterkunft, Fallführung sowie Integrationsförderung von 40 bis 50 Mio. Franken jährlich. Dabei fällt der grösste Kostenanteil für Sozialhilfe, Unterbringung und Fallführung an, welche effektiv (Sozialhilfe und Unterbringung) bzw. gemäss Offerteingabe pauschal (Fallführung) abgegolten werden. Für die Integrationsförderung, welche zu insgesamt 60 % nur dann ausgerichtet wird, wenn die von der GEF definierten Ziele erreicht werden, sind im Durchschnitt rund 2,5 Mio. Franken jährlich veranschlagt.

3. Auswirkungen auf die Finanzen der Stadt Bern

Aktuell werden die Kosten im Asylbereich (Unterbringung, Sozialhilfe, Fallführung/Betreuung) gemäss Leistungsvertrag mit der kantonalen Polizei- und Militärdirektion POM mittels zweckgebundenen Pauschalen abgegolten; dies mit quartalsweisen Akontozahlungen und einer Schlussabrechnung im Folgejahr. Die städtischen Aufträge im Bereich Arbeitsintegration/gemeinnützige Beschäftigungsprogramme wurden separat, aber ebenfalls mit Pauschalen abgegolten. Weiter hat die GEF Programme zur Förderung der Arbeitsintegration zu 100 % subventioniert und die Asylsozialhilfestellen hatten kostenlosen Zugang dazu. Der Asylbereich wird von der Stadt gestützt auf diese Leistungsverträge grundsätzlich kostenneutral geführt, das heisst er ist zu 100 % mit Kantons- respektive Bundesgeldern finanziert. Einzige Ausnahme bildet ein Verpflichtungskredit des Stadtrats zur Optimierung der Arbeitsintegration in der Höhe von 1,95 Mio. Franken, welcher für die Jahre 2016 bis 2019 gesprochen worden ist.

Mit NA-BE führt der Kanton im Asyl- und Flüchtlingsbereich ein neues Finanzierungssystem ein. Die Leistungen im Bereich Sozialhilfe und Unterkunft werden neu effektiv abgegolten anstatt wie bisher mit Pauschalen. Dies entspricht der grundsätzlichen Abgeltungslogik in der Sozialhilfe und führt dazu, dass die anfallenden Kosten zwar nicht mehr wie bisher mit Pauschalen, aber dennoch weiterhin vollumfänglich abgegolten werden. Im Bereich Fallführung/Betreuung gilt – wie bereits bisher – das System der Pauschalabgeltung. Die Abgeltung richtet sich nach den mit der Offerte eingegebenen Pauschalen und ist erfolgsunabhängig geschuldet.

Im Bereich der Integrationsförderung (Sprachkurse sowie Arbeitsintegration) werden die Kosten neu mittels einer Grundpauschale von 40 % sowie zu insgesamt 60 % erfolgsabhängig, je nach Zielerreichung, abgegolten. Dieses Abgeltungssystem in der Integrationsförderung führt dazu, dass die Stadt als regionale Partnerin neu ein gewisses Erfolgsrisiko bei der Aufgabenerfüllung trägt. Zudem müssen die Kosten für Sprachkurse und Arbeitsintegrationsmassnahmen vorfinanziert werden. Die Grundpauschale von 40 % wird im Nachfolgequartal ausgeschüttet, die andern drei Pauschalen erst nach der Zielerreichung. Das Erreichen der Ziele kann teilweise innert weniger Jahre, in vielen Fällen jedoch erst nach fünf (anerkannte Flüchtlinge) bzw. sieben Jahren (vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende) nach Einreise der betroffenen Personen (Ende der Zuständigkeit der regionalen Partnerin) oder gar nicht erfolgen.

Die Zielerreichung ist nicht nur von den durchgeführten Integrationsmassnahmen, sondern auch von externen Faktoren abhängig, wie namentlich:

- Wirtschaftslage und die Bereitschaft der Wirtschaft, Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs einzustellen
- Ressourcen der betroffenen Personen (Alter, Gesundheit, vorhandene Kompetenzen usw.).

Das finanzielle Risiko kann durch geeignete Massnahmen minimiert werden. Im Vordergrund stehen diesbezüglich insbesondere die folgenden Massnahmen:

- Laufende Prüfung der Entwicklung (Anzahl Asylgesuche, Herkunftsländer, persönliche Ressourcen der Personen) und vorausschauende Planung
- Enge Begleitung und Unterstützung der Klienten und Klientinnen (inkl. Sanktionen)
- Rasche Triage und Zuweisung in Sprachkurse/Programme; lückenlose Integrationsplanung
- konstante Prüfung des Bestands an Klientinnen und Klienten und Abgleich mit dem Bedarf an Massnahmen
- rasche Anpassung der Massnahmen an den Bedarf
- sehr gute Vernetzung und Nutzung von Synergien; durchlässige Programme
- laufende Kosten-/Abgeltungsprüfung und rasches Ergreifen von Massnahmen (Kostenbremsen).

Die Kosten und Abgeltungen sind gemäss den vorhandenen Planungsgrössen der GEF sowie der Erfahrungen der zuständigen Direktion BSS so berechnet, dass der Asylbereich voraussichtlich auch in Zukunft kostenneutral geführt werden kann. Die GEF rechnet gemäss den Ausschreibungsunterlagen für die Region Bern Stadt und Umgebung mit rund 200 neuen Flüchtlingen bzw. vorläufig aufgenommenen Personen pro Jahr. Für die Kosten der Integrationsförderung hat die Stadt in der Ausschreibung Fr. 10 900.00 pro Person eingegeben. Geplant ist ein laufendes, enges Monitoring und die Anwendung von Kostenbremsen. Der Gemeinderat ist zuversichtlich, dass die insgesamt für die Integrationsförderung anfallenden Kosten mit den Fr. 10 900.00 pro Person gedeckt werden können. Trotzdem besteht ein Restrisiko, welches insbesondere von den Ressourcen der betroffenen Personen und der Bereitschaft der Wirtschaft, Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich anzustellen, abhängig ist. Der Gemeinderat hat diesbezüglich drei Szenarien berechnet. Während im «Best Case» ein leichtes Plus von Fr. 152 000.00 über die insgesamt achteinhalb Jahre Laufzeit zu erwarten ist, ist im «Realistic Case» mit einem Verlust von 1,26 Mio. Franken und im «Worst Case» mit einem Verlust von 3,24 Mio. Franken zu rechnen.

Zur Erfüllung dieser vom Kanton mit Leistungsvertrag übertragenen Aufgabe ist ein Ausgabenbeschluss des finanzkompetenten Organs notwendig. Gemäss Artikel 105 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) dürfen Beiträge Dritter zur Bestimmung der Zuständigkeit von der Gesamtausgabe abgezogen werden, wenn sie rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind. Beiträge Dritter (Subventionen des Bundes oder des Kantons und Beiträge von anderen Gemeinden oder Privaten) dürfen zur Bestimmung des zuständigen Organs nur abgezogen werden, wenn die Beiträge rechtlich verbindlich zugesichert, das heisst klagbar sind und auch wirtschaftlich sichergestellt sind (vgl. Handbuch Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Ausgabe 2001). Dies ist vorliegend der Fall – die vom Kanton mittels Leistungsvertrag zugesicherten Beiträge erscheinen auch in wirtschaftlicher Hinsicht gesichert, womit der Kredit vorliegend nach dem Nettoprinzip gesprochen werden kann. Der Kreditbeschluss ist damit lediglich für das Restrisiko erforderlich.

Für dieses Restrisiko muss dem Stadtrat somit ein Verpflichtungskredit (Eventualverpflichtung) in der Höhe des Risikos gemäss «Worst Case» in der Höhe von 3,24 Mio. Franken beantragt werden. Dies obwohl der Gemeinderat den Asyl- und Flüchtlingsbereich wie bisher zu 100 % kostendeckend

führen will. Die 3,24 Mio. Franken, für die ein Verpflichtungskredit beantragt wird, stellen somit nur eine Defizitgarantie dar, für den Fall, dass es nicht gelingen sollte, den Asylbereich kostendeckend zu führen. Die Ziele, die erreicht werden müssen, um die Leistungsabteilung Integration zu 100 % zu erhalten, sind ehrgeizig, aber gemäss den bisherigen Erfahrungen erreichbar. Zudem könnten auch etwa Kostenbremsen in beliebiger Höhe eingesetzt werden. So wäre es etwa theoretisch denkbar, die Ausgaben für jede Person des Asyl- und Flüchtlingsbereichs über 16 Jahre auf beispielsweise Fr. 8 000.00 zu begrenzen. Aus integrationspolitischer Sicht ist es indessen nicht wünschenswert, den eingegebenen Betrag für die Integration pro Person von insgesamt Fr. 10 900.00 massiv zu unterschreiten. Sollte sich abzeichnen, dass die Aufgabe nicht kostendeckend erfüllt werden kann, kann der Leistungsvertrag mit dem Kanton auch gekündigt werden, erstmals per Ende 2022.

Der Gemeinderat wird im Rahmen der Umsetzungsplanung auch die Rechnungslegung für den Asyl- und Flüchtlingsbereich überprüfen. Neben dem heutigen System, in welchem mit Über- oder Unterschreitung des Globalkredits zu Gunsten oder zu Lasten eines analogen Bilanzkontos ein jährlicher Gewinn oder ein jährlicher Verlust ausgewiesen wird, soll insbesondere auch geprüft werden, ob eine Spezialfinanzierung eingeführt werden soll. Ein allfälliger Antrag wird dem Stadtrat zu gegebener Zeit vorgelegt und ist nicht Bestandteil des vorliegenden Antrags.

Im Produktegruppen-Budget 2020 wurden die Kosten und Erlöse für die Aufgabenerfüllung im Asylbereich aus dem Jahr 2019 fortgeschrieben. Die finanziellen Auswirkungen sind somit kosten- und erlösseitig noch nicht berücksichtigt und werden im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP 2021 – 2024) aufgezeigt. Die im Produktegruppen-Budget 2020 ausgewiesenen Nettokosten von Fr. 185 000.00 (Produkt P390130 Leist. Asyls. 2. Unterbringungsphase) betreffen zu Fr. 150 000.00 den Verpflichtungskredit des Stadtrats zur Optimierung der beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich sowie zu Fr. 35 000.00 Personalkosten für Aufwände, die im Leistungsvertrag der Polizei- und Militärdirektion zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden nicht beinhaltet sind (beispielsweise die Beantwortung von politischen Vorstössen und Vernehmlassungen, Begleitgruppe/Koordination Bundesasylzentrum und weitere übergeordnete Aufgaben).

4. Umsetzungsplanung

Zur stadtinternen Umsetzung ist eine Projektorganisation vorgesehen. Die Umsetzung ist mit möglichst wenig Transformationsaufwand, mit möglichst wenig Ressourcen und möglichst wenig Unsicherheit für das Personal zu realisieren. Es ist beabsichtigt, einen Grossteil dieser Umsetzungsplanungen mit bestehenden Ressourcen zu gewährleisten. Für die Gesamtprojektleitung sind jedoch zusätzliche Ressourcen notwendig. Die Gesamtprojektleitung soll für die Gesamtplanung des Projekts inkl. Planung der Teilprojekte (Aufgaben, Ressourcen, Zeitplanung, Überblick, Dokumente/Ergebnissicherung u.ä.) sowie für ad-hoc-Aufgaben inhaltlich (Unterstützung der Amts- und Bereichsleitung KI/KA) zuständig sein. Dafür hat der Gemeinderat ab Herbst 2019 bis zur Einführung von NABE im Sommer 2020 (aktueller Planungsstand) einen Verpflichtungskredit von insgesamt Fr. 120 000.00 für eine Gesamtprojektleitung gesprochen. Dieser Betrag ist ebenfalls in den hier beantragten Verpflichtungskredit einzurechnen.

5. Höhe des Verpflichtungskredits für die Eventualverpflichtung

Dem Stadtrat wird ein Verpflichtungskredit im Sinne einer Eventualverpflichtung in der Höhe von 3,24 Mio. Franken beantragt. Dies obwohl der Gemeinderat den Asyl- und Flüchtlingsbereich wie bisher zu 100 % kostendeckend führen will. Die 3,24 Mio. Franken stellen somit nur eine Defizitgarantie dar, für den Fall, dass es nicht gelingen sollte, den Asylbereich kostendeckend zu führen. Zusammen mit dem bereits durch den Gemeinderat bewilligten Verpflichtungskredit von

Fr. 120 000.00 (GRB 1067 vom 14. August 2019) beträgt die Höhe des beantragten Verpflichtungskredits für die Risikoabdeckung der Aufgabenerfüllung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Eventualverpflichtung) während achteinhalb Jahren insgesamt 3,36 Mio. Franken.

Der Verpflichtungskredit für die Risikoabdeckung der Aufgabenerfüllung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Eventualverpflichtung) unterliegt gemäss Artikel 51 Absatz 3 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) dem fakultativen Referendum.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt für die Aufgabenerfüllung im Asyl- und Flüchtlingsbereich in den Jahren 2020 bis 2028 einen Verpflichtungskredit (Eventualverpflichtung für die Risikoabdeckung) von Fr. 3 360 000.00.
2. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Bern, 16. Oktober 2019

Der Gemeinderat