

Donnerstag (Nachmittag), 24. Januar 2013

Polizei- und Militärdirektion

Vorstoss-Nr: 173-2012
Vorstossart: **Interpellation**

Eingereicht am: 03.09.2012

Eingereicht von: Linder (Bern, Grüne) (Sprecher/ -in)
Imboden (Bern, Grüne)

Weitere Unterschriften: 13

Dringlichkeit:

Datum Beantwortung: 12.12.2012
RRB-Nr: 1782/2012
Direktion: POM

Betreuung von Asylsuchenden: Transparenz und Vertrauen schaffen

Im Frühjahr/Sommer 2012 wurden in der Presse verschiedentlich Vorwürfe über die Vergabepolitik von Aufträgen des Kantons an Organisationen im Asylbereich geäussert. Die Vorwürfe sind teilweise happig und können je nach Wahrheitsgehalt ein schlechtes Licht auf die Beteiligten werfen.

Dabei sind transparente Abläufe und eine gute Zusammenarbeit aller Beteiligten Voraussetzung für die Bewältigung der Herausforderung, die wachsende Zahl Asylsuchender gemäss den Vorgaben im Kanton Bern unterzubringen.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Aufgrund welcher (gesetzlichen) Grundlage werden Aufträge an Dritte für die Betreuung von Asylsuchenden vergeben?
2. Sind diese Grundlagen genügend?
3. Nach welchen Kriterien werden die Verträge an welche Organisationen vergeben?
4. Aus welchen Gründen wird auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet?
5. Wie ist die Zusammenarbeit mit den Vertragsnehmern geregelt (Information, Controlling)?
6. Wie wird die Qualität der Betreuung von Asylsuchenden sichergestellt und kontrolliert (Anforderungsprofil Betreuungspersonal usw.)?
7. Wie sind die finanziellen Abgeltungen geregelt, und wie erfolgt die Kontrolle?
8. Wie wird der Datenschutz bei der Verwendung von Datenbanken geregelt?
9. Welche Schlussfolgerungen zieht der Regierungsrat aus den Lücken und Schwachstellen für die Zukunft?

Antwort des Regierungsrats

Zu Frage 1

Die Gewährung der Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs ist gemäss Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20) Aufgabe des Amtes für Migration und Personenstand (MIP). Das MIP kann mit einem Leistungsvertrag seine Aufgabe an öffentliche oder private Trägerinnen oder Träger übertragen (Art. 4 EG AuG und AsylG).

Zu Frage 2

Die rechtlichen Grundlagen sind klar und genügen für die Erbringung der Dienstleistung.

Zu Frage 3

Die Vergabe der Aufträge zur Führung von Durchgangszentren – der sogenannten ersten Phase – beruht auf einem Ausschreibungsverfahren. Das Ausschreibungsverfahren hat sich bisher explizit an Organisationen gerichtet, die in ihren Zuständigkeitsgebieten auch die Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs in der zweiten Phase (d.h. Unterbringung in Privatwohnungen) gewährleisten können. Diese Art selektiver Ausschreibung ist mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947 (GATT) konform (Art. 6 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen, ÖBG; BSG 731.2, verweist auf Art. XV Ziff. 1 Bst. a GATT), sofern sie explizit erfolgt.

In den Jahren 2005/2006 ist eine Ausschreibung im oben genannten Sinne erfolgt. Dabei haben die Heilsarmee Flüchtlingshilfe und der Verein Asyl Biel und Region den Zuschlag erhalten.

Die Gemeinden Bern, Muri und Köniz nahmen die Ausrichtung der Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs in der zweiten Phase zunächst als öffentliche Träger eigenständig wahr. Anfang 2012 übergaben die Gemeinden Muri und Köniz diese Aufgabe der Stadt Bern. Eine öffentliche Ausschreibung fand deshalb nicht statt.

Für die Ausrichtung der Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs der ersten und der zweiten Phase im Berner Oberland spaltete sich die öffentlich-rechtliche Asylkoordination Thun 2011 vom Verein Asyl Biel und Region ab. Eine öffentliche Ausschreibung fand nicht statt.

Schliesslich beauftragte das MIP Ende 2011 die privatrechtliche ORS Service AG mit der vorübergehenden Führung der Notunterkunft Hochfeld. Die Auftragsvergabe erfolgte aufgrund der massiven Zunahme der Asylgesuche innert sehr kurzer Zeit. Anzuführen ist hier, dass die beiden zuvor angefragten Organisationen Heilsarmee Flüchtlingshilfe und der Verein Asyl Biel und Region sich nicht in der Lage sahen, die Führung des Zentrums in so kurzer Frist zu übernehmen. Hinzu kommt, dass es sich um eine zeitlich begrenzte Nutzung einer unterirdischen Anlage handelt. Eine öffentliche Ausschreibung fand nicht statt.

Der Regierungsrat führt in seiner Antwort zur Motion 194/2012 Kneubühler aus, dass er die Polizei- und Militärdirektion beauftragt, die Gewährung der Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs an öffentliche oder private Trägerinnen oder Träger nach den Bestimmungen des ÖBG öffentlich auszuschreiben.

Zu Frage 4

Die Frage, ob dazu eine öffentliche Ausschreibung *zwingend* notwendig ist, ergibt sich aus den Bestimmungen des ÖBG, welches die Vergabe von Aufträgen auch im Dienstleistungsbereich regelt (Art. 1 Abs. 1 Bst. c der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen, ÖBV; BSG 731.21). Dem Gesetz unterstellt sind gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a ÖBG der Kanton, seine Anstalten sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, an denen er beteiligt ist. Das Gesetz sieht finanzielle Schwellenwerte vor (Art. 3 - 6 ÖBG) und definiert das leitende Kriterium bei Auftragsvergaben (vgl. Art. 7 ÖBG). Demnach ist der freie Marktzugang aller Anbieterinnen und Anbieter zu gewährleisten und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Nach Artikel 1 ÖBV unterliegen dem öffentlichen Beschaffungswesen alle öffentlichen Aufträge, insbesondere Dienstleistungsaufträge. Die Verordnung unterscheidet nicht danach, ob für den Dienstleistungsauftrag überhaupt ein freier Wettbewerb über die Höhe der Entschädigung entstehen kann. Vielmehr wird mit der Unterstellung der Vergabe öffentlicher Aufträge unter die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens der freie Zugang zum Markt für alle Anbieterinnen und Anbieter bezweckt (Art. 7 ÖBG).

Beim Abschluss eines Leistungsvertrages im Bereich der Betreuung von Asylsuchenden besteht kein freier Wettbewerb im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass über die Höhe der Entschädigung nicht verhandelt werden kann. Diese ist durch die Bundessubventionen limitiert.

Zu Frage 5

Die Zusammenarbeit mit den Vertragsnehmern ist über Leistungsverträge geregelt. Diese Verträge enthalten folgende Informationen:

- Meldepflichten der Vertragsnehmer, insbesondere die kostenrelevanten
- Zahlungsmodalitäten
- Vorgaben für die Budgetierung, Buchführung und Rechnungslegung
- Bestimmungen über die Steuerung, Kontrolle und Qualitätssicherung

Zu Frage 6

Die detaillierten Vorgaben über die Ausrichtung der Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs finden sich in der "Weisung zur Leistung von Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs im Kanton Bern" des MIP.

Die Vertragsnehmer haben keine besonderen leistungsvertraglichen oder weisungsgebundenen Vorgaben bei der Personalrekrutierung. Zu beachten ist hier, dass der Bund die Kantone für die Ausrichtung der Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs subventioniert. Die Subventionen sind nach Artikel 89 Absatz 1 AsylG auf Basis der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen festgelegt. Überdies weicht der Ansatz für die Unterstützung von den Ansätzen der Sozialhilfebeiträge der einheimischen Bevölkerung ab (Art. 82 Abs. 2 AsylG). Soweit die Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs tatsächlich und vollumfänglich aus den Bundessubventionen finanziert werden soll, sind Vorgaben über die Personalrekrutierung (bspw. nur Sozialarbeiterinnen und -arbeiter mit Fachhochschulabschluss) unrealistisch, da sie mit den limitierten Bundessubventionen nicht finanziert werden können.

Zu Frage 7

Die wichtigsten Abgeltungen der Vertragsnehmer sind in der Direktionsverordnung vom 29. April 2010 über die Bemessung der Sozialhilfeleistungen für Personen des Asylbereichs (BSG 860.611.1) geregelt. Demnach erhalten die Vertragsnehmer pro zu unterstützende Person und Tag eine Unterstützungspauschale, eine Unterbringungspauschale sowie eine Betreuungs- und Verwaltungskostenpauschale.

Die Administration der Gesundheitskosten übernimmt das MIP, so lange die Personen des Asylbereichs der Sozialhilfe unterstehen.

Da die Bundessubventionen auf Basis der effektiven Anwesenheit und geprüften Sozialhilfeabhängigkeit der Personen des Asylbereichs ausgerichtet werden, erfolgt die Kontrolle mit den vom Bund aus dem Zentralen Migrationssystem (ZEMIS) quartalsweise erstellten Listen. Das MIP bereinigt diese Listen mit den eingegangenen Mutationsmeldungen der Vertragsnehmer (allfällige Erwerbstätigkeit, Ausreisen, Untertauchen, Zivilstandsänderungen, Inhaftierung, Hospitalisierung, usw.). Die Vertragsnehmer vergleichen die bereinigten Listen mit ihren eigens geführten Präsenzlisten und stellen dem MIP gestützt darauf die Quartalsrechnung zu.

Zu Frage 8

Die Vertragsnehmer erhalten ausschliesslich Listen mit Daten, die für die Abgeltung der vertraglich zugesicherten Leistungen notwendig sind. Die Vertragsnehmer sind rechtlich verpflichtet, alle für die Abgeltung ihrer Leistungen notwendigen Mutationsmeldungen (allfällige Erwerbstätigkeit, Ausreisen, Untertauchen, Zivilstandsänderungen, Inhaftierung, Hospitalisierung, usw.) dem MIP zu melden. Dieser Austausch betrifft auch schützenswerte Daten. Die Vertragsnehmer handeln hier als Behörde, da sie eine staatliche Aufgabe übernommen haben. Somit ist der Austausch der Daten als systematische Bekanntgabe schützenswerter Daten zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe zu verstehen.

Zu Frage 9

Der Regierungsrat verweist vollumfänglich auf seine Antwort in der Motion 194/2012 Kneubühler.

41 2012.1137 Interpellation 173-2012 Linder (Bern, Grüne) Betreuung von Asylsuchenden: Transparenz und Vertrauen schaffen

Präsidentin. Die Interpellantin ist von der Antwort nicht befriedigt. Sie gibt eine Erklärung ab.

Anna-Magdalena Linder, Bern (Grüne). Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung der Interpellation. Wir sind mit der Beantwortung vor allem in Punkt 9 nicht zufrieden. Der Regierungsrat verweist dort auf die Motion Kneubühler. In dieser Motion steht aber auch nur, was wir letztes Jahr aus den Medien entnehmen konnten, nämlich dass die Firma KPMG einen Bericht verfasst hat, der unter anderem die Abläufe im Asylwesen unter die Lupe nimmt. Dieser Bericht ist nach wie vor nicht zugänglich. Uns ist nicht klar, warum in der Beantwortung der Bericht nicht erwähnt und nicht auf ihn hingewiesen wird. Er würde konkrete Aufschlüsse geben beispielsweise über die Geldflüsse, die uns sehr interessieren würden; es geht immerhin um 70 Mio. Franken. Wir erwarten vom Regierungsrat, dass er innert kürzester Zeit oder möglichst bald zu diesem Bericht Stellung nimmt.