

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 11. Juni 2014
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: POMBE.500
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern

Mehrjährige Verpflichtungskredite 2015 bis 2019 / Ausgabenbewilligungen / Objektkredite für die Unterbringung und die Vertretungsbeistand- und Vormundschaften von UMA (Sammelbeschluss)

Inhaltsverzeichnis



1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	3
3	Beschreibung des Geschäfts.....	4
3.1	Auftrag	4
3.2	Ist-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA.....	4
3.2.1	UMA-Zentrum Bäregg.....	4
3.2.2	Vertrauenspersonen für UMA	6
3.2.3	Beistandschaften für UMA	6
3.3	Soll-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA	7
3.3.1	Verfahren zur Anordnung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen gegenüber UMA.....	7
3.3.2	Unterbringung und Betreuung der UMA, Beschrieb der Varianten	7
3.3.3	Vertrauenspersonen für UMA	17
3.3.4	Beistandschaften für UMA	17
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	18
5	Auswirkungen.....	18
5.1	Finanzielle Auswirkungen	18

5.2	Organisatorische und personelle Auswirkungen	20
5.3	Auswirkungen auf IT und Raum.....	20
5.4	Auswirkungen auf die Gemeinden	20
5.5	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	21
5.6	Konsequenzen bei einer Ablehnung	21
6	Antrag	21

1 Zusammenfassung

Nach Artikel 80 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) gewährleisten die Kantone die Sozialhilfe oder die Nothilfe für Personen, die ihnen nach AsylG zugewiesen worden sind (Asylsozialhilfe). Sie können Asylsuchenden einen Aufenthaltsort sowie eine Unterkunft zuweisen und sie insbesondere in Kollektivunterkünften unterbringen (vgl. Artikel 28 Absatz 1 und 2 AsylG). Für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe gilt nach Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 AsylG kantonales Recht. Mithin bestimmen die Kantone den genauen Umfang der Asylsozialhilfe.

Sowohl die Bundesverfassung wie die Kinderrechtskonvention auferlegen dem Staat die positive Verpflichtung, Kinder und Jugendliche besonders zu schützen und ihnen Fürsorge zu gewähren, die zu ihrem Wohlergehen notwendig ist (vgl. PETER NIDERÖST, in UEBER-SAX/RUDIN/HUGI YAR/GEISER, Ausländerrecht, Handbuch für die Anwaltspraxis, Band VIII, Rz. 9.108). Der Betrieb einer auf die Bedürfnisse von unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA) spezialisierten Kollektivunterkunft bildet Teil der Asylsozialhilfe. Insbesondere sind auch sozialpädagogische Massnahmen und spezifische Betreuungsangebote für traumatisierte oder geistig- bzw. körperlich behinderte UMA als mögliche Asylsozialhilfemassnahmen anzusehen.

Der Regierungsrat beschloss am 3. Juli 2013 (RRB 0926/2013), eine Interdirektionale Arbeitsgruppe (IDAG) Sonderunterbringung zu bilden und erteilte dieser den Auftrag, Entscheidungsgrundlagen zur nachhaltigen Unterbringung von UMA im Kanton Bern zu erarbeiten. Die IDAG Sonderunterbringung analysierte verschiedene Varianten und nahm Abklärungen zu den rechtlichen Grundlagen, den Zuständigkeiten und der Finanzierung vor.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung der IDAG Sonderunterbringung, dass die UMA unabhängig von ihrem asylrechtlichen Verfahrensstand im Sinne des Kindesschutzes und des Kindeswohles untergebracht und betreut werden müssen. Zu diesem Zweck soll eine Kollektivunterkunft im Auftrag des Amtes für Migration und Personenstand (MIP) betrieben werden (vgl. RRB 746/2014). Der Regierungsrat sprach sich für die Subvariante „Spezialisierung“ aus, gemäss welcher der zukünftige Unterkunftsbetreiber ein Netz mit Organisationen und Pflegefamilien unterhält, die im Auftrag des Zentrums und unter Zustimmung der jeweiligen Beistände den UMA Wohnraum und Betreuung anbietet.

Der Kostenansatz für die Unterbringung im UMA-Zentrum oder in den dazu gehörenden Organisationen und Pflegefamilien des Netzwerks beträgt gemäss den Berechnungen des MIP

CHF 171.- pro UMA und Tag. Die totalen Kosten pro Jahr für die Unterbringung und Betreuung der UMA belaufen sich gemäss den Berechnungen des MIP auf maximal CHF 4.6 Mio. Die Finanzierung soll – soweit möglich und mit dem Subventionszweck vereinbar – über Bundessubventionen gedeckt werden. Rund CHF 3.6 Mio. müssen mit ordentlichen Staatsmitteln finanziert werden. Die Subvariante „Spezialisierung“ ist die aus gesamtstaatlicher Sicht kostengünstigste Variante der Unterbringung und Betreuung sämtlicher UMA im Kanton Bern, die dem verfassungsrechtlich gebotenen Kindeswohl ausreichend Rechnung trägt. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Bewilligung des entsprechenden neuen, mehrjährigen Verpflichtungskredits in der Höhe von maximal CHF 3.6 Mio. (netto, ohne Bundessubventionen) (Kredit A).

Nach Art. 17 Abs. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) sind für UMA längstens bis zur Ernennung eines Beistandes so genannte Vertrauenspersonen zu ernennen. Deren Aufgabe liegt primär in der Rechtsberatung der UMA im Asylverfahren. Die POM hat die Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS) mittels Leistungsvertrag mit dieser Aufgabe mandatiert. Die POM deckt die Kosten für die Vertrauenspersonen aus Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe. Gemäss Art. 7 Abs. 2 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über das Asylverfahren (AsylV1; SR 142.311) ist die Einsetzung einer Vertrauensperson eine vorübergehende Massnahme bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit der UMA. Die Ernennung der Beistände erfolgt durch Verfügung der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat einen mehrjährigen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 350'000.- (Kredit B) für die Errichtung und Führung der Vertretungsbeistand- und Vormundschaften der dem Kanton Bern zugewiesenen UMA.

2 Rechtsgrundlagen

- Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 76 Buchstabe e, Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Artikel 17 Absatz 3, Artikel 28 Absatz 2 und Artikel 80 ff. des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
- Artikel 3 Absatz 1 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
- Artikel 7 Absatz 1 der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
- Artikel 306 ff., 327a ff., 404 und 440 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)
- Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 40 ff. des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316)
- Artikel 29 und 30 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01)
- Artikel 1 und 11 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)

- Artikel 1 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (OrV JGK; BSG 152.221.131)
- Artikel 43 ff., 47, 48 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 50 Absatz 3 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 136, 139, 146 und 152 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Auftrag

Am 3. Juli 2013 nahm der Regierungsrat (RRB 0926/2013) Kenntnis von der Sonderunterbringung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) im Zentrum Bäregg in Bärau und von der interdirektionalen Arbeitsgruppe Sonderunterbringung, welche zuhanden des Regierungsrates eine umfassende Entscheidungsgrundlage zur nachhaltigen Unterbringung der UMA erarbeitete. Die IDAG Sonderunterbringung setzte sich aus Fachpersonen aus dem Migrationsdienst (MIDI), dem kantonalen Jugendamt (KJA) und dem Alters- und Behindertenamt (ALBA) zusammen. Im Steuerungsausschuss unter der Leitung des Vorstehers des MIP waren die Vorsteherin des KJA, der Vorsteher des ALBA und das Generalsekretariat der POM vertreten. Die IDAG analysierte im Auftrag des Steuerungsausschusses den Ist-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern und erarbeitete darauf aufbauend verschieden Varianten des Soll-Zustandes.

3.2 Ist-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA

Nachfolgend wird der Ist-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA beschrieben.

3.2.1 UMA-Zentrum Bäregg

Als UMA gelten alle minderjährigen Personen, die sich nicht in elterlicher Obhut in der Schweiz aufhalten und die sich in einem Asylverfahren befinden. Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; KRK; SR 0.107) hält die zuständigen Behörden dazu an, Kinder – auch wenn sie sich in einem Asylverfahren befinden – gegenüber Kindern mit einer Aufenthaltsbewilligung oder mit Bürgerrecht nicht schlechter zu stellen.

Das MIP führt seit der Übernahme der Zuständigkeit für die Asylsozialhilfe von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) im Jahr 2003 eine Kollektivunterkunft ausschliesslich für die Betreuung von UMA. Im Kanton Bern werden rund zwei Drittel der UMA in einer Kollektivunterkunft, das andere Drittel teilweise in kantonal subventionierten Institutionen und teilweise in privaten Institutionen untergebracht:

	Total Anzahl UMA	UMA im Asyl- entschei- dungsprozess	UMA mit rechtskräfti- gem Ent- scheid	Vorläufige aufge- nommene UMA, die sich seit we- niger als 7 Jahre in der Schweiz aufhalten
UMA total	72	57	4	11
UMA im UMA-Zentrum	50	39	3	8
UMA in Institutionen	22	18	1	3

Tabelle 1: Anzahl UMA im Kanton Bern (Stand 10.12.2013, Quelle: Asydata)

Seit dem Entzug des entsprechenden Mandats der Heilsarmee Flüchtlingshilfe im Sommer des Jahres 2012 wird das UMA-Zentrum Bäregg von der Zihler social development (ZSD) geleitet. Das Zentrum hat maximal 50 Plätze. Im Zentrum werden UMA aufgenommen, die nach Selbstdeklaration mindestens 14-jährig sind. Jüngere UMA werden in Kinderheimen oder Pflegefamilien untergebracht. Der Betrieb des UMA-Zentrums wird nach sozialpädagogischen Grundsätzen geführt. Dazu gehört die altersgerechte und der individuellen Situation der Minderjährigen angepasste Unterbringung, die sozialpädagogische Betreuung in geeigneten Wohnformen, die Einbindung in eine Tagesstruktur, die Schulung und Beschäftigung sowie die Förderung und Unterstützung der UMA bei der Entwicklung realistischer Zukunftsperspektiven.

Am 3. Juli 2013 bewilligte der Regierungsrat für das Jahr 2014 ein Kostendach für die Führung des UMA-Zentrums in der Höhe von CHF 1'789'592.- (RRB 0926/2013). Diese Ausgaben werden teilweise aus laufenden Bundessubventionen und aus Überschüssen der Bundessubventionen (Asylreserve) gedeckt. Gemäss den Ausführungen des Bundesrates¹ zur Berechnung der Globalpauschale stehen 1,6% der Pauschale für die Beteiligung an den Kosten für „Sonderunterbringungen“, d.h. für Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen gegenüber Personen des Asylbereichs, zur Verfügung. Dieser Beitrag kommt nicht nur UMA, sondern auch schutzbedürftigen erwachsenen Asylsuchenden zu Gute und ist nicht kostendeckend. Der Regierungsrat entschied am 12. Februar 2014, die Asylreserve per Ende 2014 aufzulösen. Für den Betrieb des UMA-Zentrums muss demzufolge eine neue Finanzierungsgrundlage geschaffen werden.

¹ Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision Asylgesetz vom 16. Dezember 2005; Bericht zur Änderung der Asylverordnungen 1, 2 und 3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA), publiziert am 28. März 2007

3.2.2 Vertrauenspersonen für UMA

Nach Art. 17 Abs. 3 AsylG bestimmen die zuständigen kantonalen Behörden für UMA unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen für die Dauer des Verfahrens nach Zuweisung in den Kanton wahrnimmt. Die Vertrauensperson begleitet und unterstützt den/die UMA im Asylverfahren (Art. 7 Abs. 3 AsylV 1). Diese Bestimmungen wurden im Jahr 1999 im Rahmen der damaligen Totalrevision des Asylgesetzes eingeführt. Der Bundesrat führte in der damaligen Botschaft aus, dass die Vertrauenspersonen zunächst die Aufgabe hätten, die UMA im Asylverfahren (rechtlich) zu beraten und zu begleiten. Es handelt sich hier um eine spezialgesetzliche, kindesschutzrechtliche Bestimmung.

Im Jahr 1999 schloss die damals noch für die Asylsozialhilfe zuständige GEF mit der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS) einen Vertrag für die Übernahme der Vertrauensperson-Mandate ab. Die POM übernahm diesen Vertrag als die Zuständigkeit für die Asylsozialhilfe im Jahr 2003 von der GEF an die POM übergang.

Die RBS verrechnet der POM pro Einsatzstunde einer mandatierten Vertrauensperson CHF 100.-. Das Kostendach für diesen Auftrag in der Höhe von CHF 50'000.- ist nie überschritten worden. Die POM begleicht die Kosten mit Bundessubventionen (Globalpauschale 1).

3.2.3 Beistandschaften für UMA

Kann für UMA nach der Zuweisung in den Kanton nicht sofort eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt werden, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson (Art. 7 Abs. 2 AsylV 1). „Im Asylverfahren gleicht die Stellung der Vertrauensperson einer Vertretungsbeistandschaft nach Schweizerischem Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 2010). Art. 17 Abs. 3 AsylG entbindet die KESB jedoch nicht, kindesschutzrechtliche Massnahmen anzuordnen. Die Bestellung einer Vertrauensperson ist vielmehr als temporäre Massnahme zu sehen“ (MARTIN BUCHLI, Kurzgutachten zur Unterbringung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender, Bern 2014, S. 17). Diese Auffassung wird durch die Literatur gestützt: „Die Vertrauensperson hat sich vor allem um administrative und organisatorische Belange zu kümmern; sie kann die Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen auf die Dauer nicht ersetzen“ (WALTER STÖCKLI, in: Übersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser, Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis Ausländerrecht, Band VIII, Fn. 8, Rz. 16.116). „Per Bundesverordnung werden die Kantone daran erinnert, dass die einschlägigen Bestimmungen des ZGB betreffend vormundschaftlichen Massnahmen auch für Kinder im Asylverfahren gelten: Art. 7 Abs. 2 AsylV 1“ (STÖCKLI, Rz 11.156).

Um diesem gesetzlichen Auftrag gerecht zu werden, hat das MIP mit der RBS einen Leistungsvertrag abgeschlossen. Zielgruppe des Leistungsvertrags sind alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA, unabhängig davon, ob sie im UMA-Zentrum oder in einer anderen Institution untergebracht sind. Das Mandat umfasst die Errichtung und Führung von Vertretungsbeistandschaften nach Art. 306 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. De-

zember 1907 (ZGB; SR 210). Die Beistandschaften werden von der KESB auf Antrag der Vertrauenspersonen in einem formalen Akt ohne weitere Abklärungen verfügt.

Die RBS verrechnet der POM pro Einsatzstunde eines mandatierten Beistandes CHF 100.-. Der Leistungsvertrag 2014 sieht ein Kostendach von CHF 350'000.- vor.

3.3 Soll-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA

3.3.1 Verfahren zur Anordnung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen gegenüber UMA

Wird ein UMA dem Kanton Bern zugeteilt, ist der Ablauf zum Schutz des Kindeswohls wie folgt: In einer ersten Phase teilt das MIP oder eine von ihm beauftragte Organisation (zurzeit RBS) dem/der UMA eine Vertrauensperson im Sinne von Art. 17 Abs. 3 AsylG zu. Gleichzeitig ordnet das MIP im Normalfall, gestützt auf seine asylrechtliche Zuständigkeit, die Zuweisung zum UMA-Zentrum an. In der Folge bestellt die zuständige KESB einen ordentlichen Vormund nach Art. 327a ff. ZGB. Für die Anordnung von weiterführenden zivilrechtlichen Kindes-schutzmassnahmen ist ausschliesslich die KESB zuständig.

3.3.2 Unterbringung und Betreuung der UMA, Beschreibung der Varianten

Die IDAG Sonderunterbringung hat vier Varianten für die Unterbringung und Betreuung der UMA erarbeitet und beurteilt:

Variante 1: Unterbringung der UMA in normalen Asylstrukturen der POM

Variante 1 sieht vor, dass alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA in den bestehenden Asylstrukturen, das heisst in den bernischen Durchgangszentren (Kollektivunterkünfte) für Asylsuchende oder in Privatwohnungen untergebracht würden. Die Kinder und Jugendlichen würden keine spezielle sozialpädagogische Betreuung und Aufsicht erhalten. Ein spezielles UMA-Zentrum würde nicht betrieben. Die Kosten könnten – da keinerlei auf das Kindeswohl zugeschnittene Zusatzleistungen erfolgen – vollumfänglich aus Bundessubventionen gedeckt werden.

Obwohl die Variante 1 die mit Abstand kostengünstigste ist, wird sie von der IDAG Sonderunterbringung und dem Regierungsrat verworfen, dies weil sie in keiner Weise dem Kindeswohl und dem Kindsschutz Rechnung trägt. Bei der Unterbringung der UMA in den ordentlichen Asylstrukturen wäre keine sozialpädagogische Betreuung vorgesehen. Der Zugang zu den Regelschulen wäre erschwert, da nicht jedes Durchgangszentrum direkt an einem Schulbetrieb angeschlossen ist. Weiter wäre es den Betreuerteams der Durchgangszentren nicht möglich, Kindern und Jugendlichen eine adäquate Tagesstruktur oder eine interne Beschulung zu bieten.

Variante 2: Unterbringung der UMA in bestehenden Institutionen mit Bewilligungen der GEF resp. der JGK

Variante 2 sieht vor, dass alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA in bestehenden sozial- und heilpädagogischen Strukturen untergebracht würden. Das ALBA stellt die erforderlichen

Angebote für Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem Pflege-, Betreuungs- und Bildungsbedarf bereit (Art. 68 Abs. 1 SHG). UMA würden, wenn immer möglich und sofern freie Plätze vorhanden sind, in solchen subventionierten Institutionen platziert. Ansonsten würden sie in privaten Institutionen unter der Aufsicht des KJA untergebracht.

Bei Variante 2 würden die UMA die notwendige Pflege, Betreuung und Unterstützung sowie Förderung und Bildung erhalten. Sowohl in den kantonal subventionierten als auch in den privaten Institutionen besteht das erforderliche Wissen im sozial- und heilpädagogischen Bereich, um auf die besonderen Bedürfnisse der Jugendlichen eingehen zu können. Jedoch fehlen den Leistungserbringern interkulturelles, asylrechtliches und migrationsspezifisches Wissen und Fremdsprachenkenntnisse. Die umfassende und bedarfsgerechte Versorgung der UMA könnte somit nicht optimal gewährleistet werden.

Die Variante 2 wäre mit sehr hohen Kosten verbunden. In kantonal subventionierten Institutionen mit Schulexternat muss mit Kosten in der Höhe von rund CHF 280.- pro Person und Tag und in jenen mit Schulinternat mit rund CHF 480.- pro Person und Tag gerechnet werden. Handelt es sich um private, nicht kantonal subventionierte Leistungserbringer, so sind die Kosten erfahrungsgemäss deutlich über CHF 480.- zu veranschlagen. Die Plätze in kantonal subventionierten Institutionen wären in kürzester Zeit ausgebucht, so dass die teureren privaten Leistungserbringer berücksichtigt werden müssten. Könnten alle 72 UMA in kantonal subventionierten Institutionen mit Schulexternat untergebracht werden, würden jährliche Kosten in der Höhe von CHF 7'363'440.- ($72 \text{ UMA} \times \text{CHF } 280.- \times 365.25 \text{ Tage}$) entstehen. Würden alle 72 UMA in kantonal subventionierten Institutionen mit Schulinternat untergebracht, entstünden Kosten von jährlich CHF 12'623'040.- ($72 \text{ UMA} \times \text{CHF } 480.- \times 365.25 \text{ Tage}$). Würden alle 72 UMA in privaten Institutionen mit einem durchschnittlichen Kostenansatz von CHF 550.- pro Person und Tag untergebracht, würden Kosten in der Höhe von jährlich CHF 14'463'900 entstehen. Die POM könnte einen Anteil von maximal CHF 959'877.- ($72 \text{ UMA} \times \text{CHF } 36.50 \times 365.25 \text{ Tage}$) aus den Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe decken. Die Differenz von jährlich CHF 6'403'563.-, CHF 11'663'163.- oder CHF 13'504'023.- müsste, sofern die Einweisung in die Institutionen behördlich von der KESB verfügt würde, von der JGK und andernfalls von der POM getragen werden.

Die Unterbringungskosten von UMA in kantonal subventionierten Institutionen mit oder ohne Schulinternat können nicht dem Lastenausgleich Sozialhilfe angerechnet werden. Nach Art. 25 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) werden die für den Lastenausgleich massgebenden Aufwendungen gemäss Sozialhilfegesetzgebung zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gesamtheit der Gemeinden finanziert. Das FILAG verweist damit auf die Zuständigkeitsregelungen des SHG. Art. 46a SHG definiert, bei welchen Personenkategorien des Asylbereichs die Gemeinden für die Gewährung der Sozialhilfe zuständig sind: Darunter fallen beispielsweise anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene, die sich seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten. Nicht darunter fallen Asylsuchende im Asylverfahren oder vorläufig Aufgenommene, die sich weniger als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten. Damit fallen die UMA nicht in den Anwendungsbereich von Art. 46a SHG und die Kosten, die durch die Unterbringung in

kantonal subventionierten Institutionen entstehen, können nicht dem Lastenausgleich angerechnet werden.

Allein schon mit Blick auf die kostengünstigeren nachfolgend beschriebenen Varianten und im Bewusstsein, dass eine bedarfsgerechte Versorgung nicht garantiert werden kann, verzichtete die IDAG Sonderunterbringung und der Regierungsrat auf eine Weiterverfolgung von Variante 2.

Variante 3: UMA-Zentrum als kantonal subventionierte Institution mit Heimbewilligung der GEF

Variante 3 sieht vor, dass alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA in einem speziellen Zentrum für UMA platziert würden. Das ALBA würde die Führung dieses Zentrums in die versorgungspolitische Strategie und Planung aufnehmen. Gestützt auf die Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (HEV; BSG 862.51) würde das ALBA dem Betreiber des UMA-Zentrums eine Bewilligung erteilen.

Bei Variante 3 würden die UMA die notwendige Pflege, Betreuung und Unterstützung sowie Förderung und Bildung erhalten. Im kantonal subventionierten UMA-Zentrum wäre das erforderliche Wissen im sozial- und heilpädagogischen Bereich vorhanden. Die Aufnahme des UMA-Zentrums in die kantonale Versorgungsplanung könnte sich jedoch als schwierig erweisen. Zudem könnte die Distanz zu den übrigen Asylinstitutionen des Kantons Bern nachteilig sein.

Bei einer Basis von 72 UMA würden die Kosten für ein UMA-Zentrum unter der Führung der GEF, zwischen CHF 7'363'440.- (mit Schulexternat) und CHF 12'623'040.- (mit Schulinternat) betragen. Die POM könnte einen Anteil von maximal CHF 959'877.- (72 UMA x CHF 36.50 x 365.25 Tage) aus den Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe decken. Die Differenz von CHF 6'403'563.- (mit Schulexternat) oder CHF 11'663'163.- (mit Schulinternat) müsste, sofern die Einweisung in die Institutionen behördlich von der KESB verfügt würde, von der JGK und andernfalls von der POM getragen werden.

Die Führung eines UMA Zentrums als kantonal subventionierte Institution mit Heimbewilligung der GEF (Variante 3) lehnt der Regierungsrat auf Antrag der IDAG Integration ab (RRB 746/2014), u.a. weil diese Variante im Vergleich zur Führung eines UMA-Zentrums unter dem Titel der Asylsozialhilfe (Variante 4) mit deutlich höheren Kosten verbunden wäre.

Variante 4: UMA-Zentrum im Zuständigkeitsbereich der POM

Variante 4 sieht vor, dass alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA wie bisher in einem speziellen UMA-Zentrum platziert werden. Für die Führung des Zentrums und die entsprechende Aufsicht ist das MIP zuständig. Das KJA erteilt für die Führung dieses Zentrums eine Bewilligung und übernimmt die Aufsicht im Bereich des Kinderschutzes. Das MIP kann den Betrieb des Zentrums mittels Leistungsvertrag an Dritte übertragen (Art. 4 Abs. 1 EG AuG und AsylG). Für die Finanzierung der asylsozialhilferechtlichen Leistungen kommt die POM mit Bundessubventionen und ordentlichen Mitteln auf.

Gemäss dem Gutachten BUCHLI steht das bundesrechtliche Verständnis der Asylsozialhilfe, das EG AuG und AsylG sowie das SHG einem spezialisierten UMA-Zentrum mit erweitertem Angebot nicht entgegen (vgl. Kurzgutachten BUCHLI, S. 11-16 und 20). „Für die Gewährung der Sozialhilfe oder der Nothilfe an Personen, die sich gestützt auf das AsylG in der Schweiz aufhalten, ist – soweit diese nicht in Bundeszentren untergebracht sind – der Zuweisungskanton zuständig (Art. 80 Abs. 1 AsylG). Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe gilt nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 AsylG kantonales Recht.“ Art. 5 EG AuG und AsylG enthält keine rechtlich verbindliche Begrenzung der Asylsozialhilfe durch die Bundessubventionen. Zu den Leistungsangeboten der individuellen Sozialhilfe gehören neben der wirtschaftlichen Hilfe (Art. 30 ff. SHG) auch die persönliche Hilfe in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information (Art. 29 SHG). Personen des Asylbereichs haben Anspruch auf Sozialhilfe, sofern kein rechtskräftiger negativer Asyl- und Wegweisungsentscheid mit abgelaufener Ausreisefrist vorliegt (Art. 9 Abs. 1 EG AuG und AsylG). „Soweit in einem Zentrum minderjährige Asylsuchende untergebracht sind, erscheint es mit Blick auf die für alles behördliche Handeln geltende Vorgabe, Kindern und Jugendlichen besonderen Schutz zukommen zu lassen und sie in ihrer Entwicklung zu fördern (Art. 11 BV), verfassungsrechtlich geboten, den Begriff der Asylsozialhilfe weit auszulegen und Angebote in den Zentren bereitzustellen, welche auf die Bedürfnisse der UMA ausgerichtet sind. Insbesondere können auch sozialpädagogische Massnahmen und spezifische Betreuungsangebote für traumatisierte oder geistig- bzw. körperlich behinderte UMA als Asylsozialhilfemassnahmen angesehen werden.“ Minderjährige mit rechtskräftigem negativem Asyl- und Wegweisungsentscheid, deren Ausreisefrist abgelaufen ist, haben gemäss Art. 9 Abs. 1 EG AuG und AsylG zwar kein Anrecht auf Asylsozialhilfe im engeren Sinn (Art. 9 Abs. 1 EG AuG und AsylG). Mit Art. 9 Abs. 5 EG AuG und AsylG besteht jedoch eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um die Unterbringung und Betreuung der abgewiesenen UMA im Rahmen der „bedarfsgerechten Nothilfe“ sicherzustellen (vgl. Gutachten Buchli, Rz 60). Dadurch bleibt das MIP auch bei einer Abweisung der Asylgesuche für die Unterbringung und Betreuung der betroffenen UMA bis zu deren Ausreise zuständig. Es ist davon auszugehen, dass auf Massnahmen, die in erster Linie auf eine Integration der UMA abzielen, in diesem Fall verzichtet werden müsste. Der Regierungsrat betrachtet die im UMA-Zentrum erbrachten Leistungen als Teil der Asylsozial- und Nothilfe und hat die Führung des UMA-Zentrums mit Inkraftsetzung per 1. Januar 2015 auf Verordnungsstufe geregelt (RRB 779/2014).

ZSD erarbeitete im Mai 2013 im Auftrag des MIP ein Rahmenkonzept zur Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern. Das Rahmenkonzept unterscheidet betreffend den Betrieb eines UMA-Zentrums die nachfolgend beschriebenen Subvarianten „Minimal“, „Basis“ und „Spezialisierung“, die sich in der Wahl der Zielgruppen und im Umfang des jeweiligen Leistungsangebots unterscheiden:

Subvariante „Minimal“:

Die Subvariante „Minimal“ beschränkt sich auf ein standardisiertes Betreuungsangebot für eine eingeschränkte Zielgruppe von UMA, nämlich für Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren, die ohne besondere Unterstützung in einer Grossgruppe leben können. UMA, die vorläufig aufgenommen (11) oder rechtskräftig weggewiesen (4) sind, werden bei dieser Subvarian-

te ausgeschlossen. Diese Zielgruppeneinschränkung ist mit rund 20% der UMA bedeutend und begründet sich wie folgt: Bei vorläufig Aufgenommenen besteht ein gesetzlicher Auftrag zur Integration und zur Entwicklung einer Langzeitperspektive in der Schweiz, was intensive Betreuungs- und Beratungsleistungen bedingt. Die Betreuung und Beratung von rechtskräftig weggewiesenen UMA sind auf die Vorbereitung der Rückkehr in den Herkunftsstaat oder in den für das Asylverfahren zuständigen Dublin-Mitgliedstaat zu fokussieren, was ebenfalls vertiefte Kenntnisse und Fähigkeiten voraussetzt. Weiter können in der Subvariante „Minimal“ keine Jugendlichen (18) im UMA-Zentrum aufgenommen werden, die einen besonderen, individuellen Betreuungsbedarf, psychische oder physische Beeinträchtigungen oder Verhaltensauffälligkeiten (hohes Gewaltpotential, fehlende Sozialkompetenzen beim Zusammenleben in einer Grossgruppe) haben.

Bei der Minimalvariante gestaltet sich die Betreuungssituation für den Zentrumsbetreiber übersichtlich. Schwierige Fälle werden ausgeschlossen. Das Betreuungsangebot setzt erst nach der Zuweisung durch das MIP ein. Ein 24-Stunden-Intake besteht nicht.

Aus Sicht der IDAG Sonderunterbringung und des Regierungsrates ist die Subvariante „Minimal“ jedoch mit beträchtlichen Nachteilen für den Kanton Bern verbunden: Problematisch ist, dass für vorläufig aufgenommene, rechtskräftig weggewiesene, sozial auffällige oder psychisch oder physisch beeinträchtigte UMA externe und kostenintensivere Leistungserbringer gesucht und in Anspruch genommen werden müssen. Die Platzierung von Kindern bis 14 Jahre und „schwierigen“ Jugendlichen in bestehenden sozialpädagogischen Institutionen ist kostspielig, verursacht einen zusätzlichen Abklärungsbedarf der Vertrauenspersonen oder Beistände und führt zu einem erhöhten Koordinationsbedarf zwischen den Vertrauenspersonen/Beiständen, dem Betreiber des UMA-Zentrums und anderen Leistungserbringern. Für UMA, die ausserhalb der Bürozeiten des UMA-Zentrums zugewiesen werden, müssten zudem übergangsweise teure Notlösungen gefunden werden. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der „untergetauchten“ UMA ansteigen dürfte und somit auch der Ressourcenbedarf anderer Stellen, wie zum Beispiel der Kantonspolizei und der RBS, steigen würde.

Die Berechnung der Kosten der Subvariante „Minimal“ basiert auf dem UMA-Bestand vom 10. Dezember 2013 und einem Kostenvoranschlag von CHF 141.- pro zugewiesenem/r UMA und Tag. Beim Kostenansatz von CHF 141.- sind die vom kantonalen Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) ausgewiesenen Betriebs- und Unterhaltskosten des Zentrums Bäregg nicht enthalten. Miete, Nebenkosten und alle mit dem Gebäude verbundenen Kosten übernimmt das MIP und finanziert diese aus der Globalpauschale des Bundes. Für die Berechnung werden bei der Subvariante „Minimal“ nur UMA mit hängigem Asylverfahren, die zwischen 14 und 18 Jahre alt sind, berücksichtigt. Unter dieser Personengruppe befanden sich am Stichtag 18 Personen, die auf Grund ihrer kindesschutzrechtlichen Bedürfnisse in anderen Institutionen untergebracht waren. Wenn von den verbleibenden 39 UMA ausgegangen wird, belaufen sich die jährlichen Kosten für den Betrieb des UMA-Zentrums in der Subvariante „Minimal“ auf jährlich CHF 2'008'510.- (39 UMA x CHF 141.- x 365.25 Tage). Einen Teil der Kosten kann die POM aus Bundessubventionen decken, nämlich CHF 36.50 pro UMA und Tag. Es handelt sich dabei um den Anteil der Globalpauschale des Bundes, den das MIP den Leistungsvertragspartnern für die ordentliche Asylsozialhilfe leistet, abzüglich der Kosten für

die Krankenversicherung, Franchisen und Selbstbehalte. Die Berechnung ergibt eine Kostendeckung aus Bundessubventionen in der Höhe von CHF 519'933.- (39 UMA x CHF 36.50 x 365.25 Tage). Die ungedeckten Kosten in der Höhe von CHF 1'488'577.- müssten, mit Ausnahme der KESB-Fälle, von der einweisenden Behörde, d.h. vom MIP, getragen werden.

Insgesamt 33 UMA (18 UMA mit speziellem Betreuungsbedarf, 4 UMA mit rechtskräftigem negativem Asylentscheid, 11 vorläufig Aufgenommene) hätten im Dezember 2013 bei der Variante „Minimal“ in bestehende Institutionen eingewiesen werden müssen. In kantonal subventionierten Institutionen mit Schulexternat muss, nach Erfahrungen des ALBA, mit Kosten in der Höhe von CHF 280.- pro Person und Tag gerechnet werden, mit Schulinternat gar mit Kosten in der Höhe von CHF 480.- pro Person und Tag. Für Platzierungen in privaten Institutionen entstehen Kosten in der Höhe von CHF 550.-. Da nicht bekannt ist, wie viele der 33 UMA in kantonal subventionierten oder in privaten Institutionen untergebracht würden, wird für die vorliegende Berechnung die Annahme getroffen, dass im Durchschnitt ein Kostenansatz von CHF 480.- erreicht sein dürfte. Somit würden jährliche Kosten von CHF 5'785'560.- (33 UMA x CHF 480.- x 365.25 Tage) verursacht. Davon könnte die POM CHF 439'943.- (33 UMA x CHF 36.50 x 365.25 Tage) aus Bundessubventionen decken. Dem MIP entstünden folglich ungedeckte Kosten von jährlich CHF 6'834'194.-.

	Anzahl UMA	Gesamtkosten	Aus Bundessub- ventionen gedeckt	Ungedeckte Kosten zulasten Kanton
UMA-Zentrum	39	CHF 2'008'510.-	CHF 519'933.-	CHF 1'488'577.-
Institutionen	33	CHF 5'785'560.-	CHF 439'943.-	CHF 5'345'617.-
Total	72	CHF 7'794'070.-	CHF 959'876.-	CHF 6'834'194.-

Tabelle 3: Kosten der Subvariante Minimal (Stand 10.12.2013)

Subvariante „Basis“

Die Subvariante „Basis“ beschränkt sich ebenfalls auf die Unterbringung und Betreuung von 14- bis 18-jährigen UMA ab Zuweisung in den Kanton Bern bis zum Asylentscheid. Jugendliche, die vorläufig aufgenommen oder rechtskräftig weggewiesen sind, und Kinder unter 14 Jahren sind in dieser Subvariante nicht eingeschlossen. Ebenfalls ausgeschlossen sind UMA mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen und Verhaltensauffälligkeiten.

Im UMA-Zentrum wird lediglich „Wohnen“ angeboten. Das Betreuungsangebot ist auf Jugendliche, die ohne besondere Unterstützung in einer Grossgruppe leben können, zugeschnitten. Auch in der Subvariante „Basis“ ist das Betreuungskonzept somit auf ein Minimum beschränkt. Die Variante sieht jedoch im Betreuungskonzept, im Unterschied zur Subvariante „Minimal“, ein Case Management und einen 24-Stunden-Intake vor.

Die Betreuungssituation gestaltet sich für den Betreiber des UMA-Zentrums übersichtlich. Jugendlichen, die einen besonderen, individuellen Betreuungsbedarf haben, kann in der Subvariante „Basis“ im Vergleich zur Subvariante „Minimal“ – dank des internen und individuellen Case-Managements – besser Rechnung getragen werden. Dies entlastet die Vertrauenspersonen und Beistände. Dank dem 24-Stunden-Intake können zudem vorübergehende Notplatzierungen vermieden werden. Überdies dürfte mit dem Case-Management die Anzahl der untergetauchten UMA geringer ausfallen als bei der Subvariante „Minimal“.

„Schwierige“ Jugendliche und Kinder bis 14 Jahre müssten jedoch auch bei der Subvariante „Basis“ in den bestehenden sozialpädagogischen Institutionen im Kanton platziert werden, was zusätzlichen Koordinationsaufwand und Kosten verursacht. Die nachfolgende Kostenberechnung richtet sich wiederum nach dem Bestand der UMA am 10. Dezember 2013 und beinhaltet die Miet-, Neben- und Unterhaltskosten für die kantonale Liegenschaft Bäregg nicht. Bei der Subvariante „Basis“ können nur UMA mit hängigem Asylverfahren (57) im UMA-Zentrum aufgenommen werden, die zwischen 14 und 18 Jahre alt sind. Unter dieser Personengruppe gab es am Stichtag 18 Personen, die auf Grund ihrer kindesschutzrechtlichen Bedürfnisse in anderen Institutionen untergebracht werden mussten. Somit rechnen sich die Kosten für das UMA-Zentrum in der Subvariante „Basis“ zunächst an den 39 UMA, die sich am Stichtag effektiv im UMA-Zentrum befanden. Da die Subvariante „Basis“ gegenüber der Subvariante „Minimal“ einen 24-Stunden-Intake und ein Case-Management vorsieht, können vorübergehende Notfall- und Umplatzierungen in teuren Strukturen vermieden werden. Die vorliegende Berechnung geht deshalb nicht von den effektiven 39 UMA im Zentrum aus, sondern von einem geschätzten Bestand von 45 UMA.

Die Subvariante „Basis“ ist auf einem Kostenansatz von CHF 157.- pro zugewiesenem/r UMA und Tag berechnet. Die jährliche Kosten belaufen sich auf CHF 2'580'491.- ($45 \text{ UMA} \times \text{CHF } 157.- \times 365.25$). Einen Teil der Kosten kann die POM aus Bundessubventionen decken, nämlich CHF 36.50 pro Person und Tag. Dies entspricht dem Betrag, der für die Asylsozialhilfe zur Verfügung steht, abzüglich der Kosten für die Krankenversicherung, Franchisen und Selbstbehalte. Die Kostendeckung mittels Bundessubventionen beträgt CHF 599'923.- ($45 \text{ UMA} \times \text{CHF } 36.50 \times 365.25 \text{ Tage}$). Somit bleiben ungedeckten Kosten in der Höhe von CHF 1'980'560.-, die im Regelfall (keine KESB-Fälle) vom MIP gedeckt werden müssen.

Bei der Subvariante „Basis“ sind immer noch 12 UMA aus sozialen oder gesundheitlichen Gründen in Institutionen untergebracht. Da die Subvariante „Basis“ keine UMA mit rechtskräftigem Entscheid (4) und vorläufiger Aufnahme (11) berücksichtigen kann, kämen 15 weitere UMA hinzu. Insgesamt müssten als 27 UMA in bestehenden Institutionen untergebracht werden. In kantonally subventionierten Institutionen mit Schulexternat muss mit Kosten in der Höhe von CHF 280.- pro Person und Tag gerechnet werden, bei jenen mit Schulinternat gar mit CHF 480.- pro Person und Tag und bei einer Platzierung in einer privaten Institutionen mit CHF 550.- pro Person und Tag. Da nicht bekannt ist, wie viele der 27 UMA in kantonally subventionierten Institutionen oder in privaten Institutionen untergebracht wären, wird für die vorliegende Berechnung die Annahme getroffen, dass im Durchschnitt ein Kostenansatz von CHF 480.- erreicht würde. Somit würden jährliche Kosten von CHF 4'733'640.- ($27 \text{ UMA} \times \text{CHF } 480.- \times 365.25 \text{ Tage}$) verursacht. Davon könnte die POM CHF 359'953.- ($27 \text{ UMA} \times \text{CHF } 36.50 \times 365.25 \text{ Tage}$) decken.

36.50 x 365.25 Tage) aus Bundessubventionen decken. Die restlichen Kosten in der Höhe von CHF 4'373'687.- müssten vom MIP, bzw. die KESB-Fälle vom KJA, getragen werden.

	Anzahl UMA	Gesamtkosten	Aus Bundessub- ventionen gedeckt	Ungedeckte Kosten zulasten Kanton
UMA-Zentrum	45	CHF 2'580'491.-	CHF 599'923.-	CHF 1'980'560.-
Institutionen	27	CHF 4'733'640.-	CHF 359'953.-	CHF 4'373'687.-
Total	72	CHF 7'314'131.-	CHF 959'876.-	CHF 6'354'255.-

Tabelle 4: Kosten der Subvariante Basis (Stand 10.12.2013)

Subvariante „Spezialisierung“

In der Subvariante „Spezialisierung“ übernimmt das UMA-Zentrum die Betreuung aller UMA unter 18 Jahre im Kanton Bern, unabhängig von ihrem Status (hängiges Asylverfahren, vorläufige Aufnahme, Wegweisungsentscheid, abgelaufene Ausreisefrist). Das UMA-Zentrum wird zum Kompetenzzentrum und ist verpflichtet, für alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA eine passende Betreuung zu finden. Zum Leistungsangebot des UMA-Zentrums gehören ein 24-Stunden-Intake und ein Case-Management. Das Zentrum bringt UMA mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen oder Verhaltensauffälligkeiten in passenden internen oder externen Wohnformen unter. Es greift hierbei bei der Unterbringung von unter 14-jährigen UMA auf ein eigenes Netzwerk von Pflegefamilien zurück. Während stationären Aufhalten von UMA in kantonalen Spezialinstitutionen (beispielweise Akut-Kinderpsychiatrie), stellt der Betreiber des UMA-Zentrums diesen Dienstleistern, im Rahmen des Case Managements, wichtige unterstützende Dienstleistungen (z.B. Suche nach Anschlusslösungen, Übersetzungshilfen) an. Bei rechtskräftig weggewiesenen UMA koordiniert der Zentrumsbetreiber die Zusammenarbeit mit den Migrationsbehörden und der Polizei für die Ausreise.

Die Subvariante „Spezialisierung“ hat den Vorteil, dass sie ein Gesamtpaket an Lösungen für die Unterbringung und Betreuung von UMA zu einem einheitlichen Kostenansatz vorsieht. Im Grundsatz werden zunächst alle UMA in ein UMA-Zentrum eingewiesen. Der Betreiber des UMA-Zentrums muss mit den Vertrauenspersonen oder Beiständen die Abklärungen treffen, ob und inwiefern den spezifischen Bedürfnissen eines jeden UMA im Zentrum Rechnung getragen werden kann oder ob diese extern untergebracht werden müssen und welche Betreuungsleistungen im letzteren Fall vom Betreiber des UMA-Zentrums erbracht werden können. Der Betreiber verfügt über ein Netz mit verschiedenen Organisationen und Pflegefamilien, die im Auftrag des Zentrums unter Zustimmung der Vertrauensperson oder des Beistands Wohnraum und Betreuung anbieten. Die Prozessverantwortung bleibt beim Betreiber des UMA-Zentrums. Die Wohnsituation wird periodisch mit den Beiständen evaluiert und bei Bedarf der aktuellen Situation der UMA angepasst.

Das Betreuungsangebot des UMA-Zentrums und seines Netzes ist auf die besonderen (sprachlichen, interkulturellen) Bedürfnisse der UMA zugeschnitten. Kostenintensive Platzierungen in Institutionen und externe Notunterbringungen werden möglichst vermieden. Durch die zentralisierte Lösung wird eine hohe Fachkompetenz erzielt. Bezüglich der Platzzahl besteht eine grosse Flexibilität. Zuständigkeiten, Abläufe und Schnittstellen sind klar geregelt. Die Reaktionszeit bei Eskalationen und Angebotsanpassungen ist kurz. Dank des relativ umfassenden Betreuungsangebots kann die „Wartezeit“ während des Asylverfahrens möglichst optimal genutzt werden, zum Beispiel indem die UMA ihre schulischen und/oder beruflichen Kenntnisse erweitern. Sie können dadurch ein Know-how erwerben, das ihnen entweder bei einer allfälligen Rückkehr in das Herkunftsland oder bei einer Integration in der Schweiz nützlich sein kann.

Bei der Subvariante „Spezialisierung“ muss mit Kosten in der Höhe von CHF 171.- pro UMA und Tag gerechnet werden. Dieser Kostenansatz gilt für alle UMA, unabhängig davon, ob sie im UMA-Zentrum oder in einem Heim oder in einer Pflegefamilie des externen Netzes des UMA-Zentrums untergebracht sind. Der gegenüber den beiden anderen Subvarianten und der heutigen Lösung höhere Kostenansatz rechtfertigt sich durch das umfassendere Betreuungskonzept und die Vernetzung mit bestehenden Heimen und Pflegefamilien. Dadurch lassen sich die hier nicht ausgewiesenen, beträchtlichen Kosten von Platzierungen in subventionierten oder privaten Institutionen auf ein Minimum reduzieren.

Im Kostenansatz von CHF 171.- sind die vom AGG ausgewiesenen Betriebs- und Unterhaltskosten des Zentrums Bäregg nicht enthalten. Die Miet-, Neben- und Unterhaltskosten übernimmt das MIP und finanziert diese aus der Globalpauschale des Bundes. Die kantonale Liegenschaft auf der Bäregg soll mindestens bis ins Jahr 2019 als UMA-Zentrum weitergenutzt werden.

Die Berechnung der Kosten richtet sich wiederum nach dem Bestand der UMA am 10. Dezember 2013. In der Subvariante „Spezialisierung“ können sämtliche UMA (72) im UMA-Zentrum aufgenommen werden. Auch wenn einzelne davon in andere Institutionen vermittelt würden, bliebe der Kostenansatz derselbe. Die jährlichen Kosten für die Unterbringung und Betreuung der 72 UMA belaufen sich auf CHF 4'496'958.- ($72 \text{ UMA} \times \text{CHF } 171.- \times 365.25 \text{ Tage}$). CHF 959'877.- kann die POM aus Bundessubventionen decken ($72 \text{ UMA} \times \text{CHF } 36.50 \times 365.25 \text{ Tage}$). Die restlichen Kosten in der Höhe von CHF 3'537'081.- müssten im Regelfall (keine Verfügung durch die KESB) vom MIP getragen werden.

	Anzahl UMA	Gesamtkosten	Aus Bundessub- ventionen gedeckt	Ungedeckte Kosten zulasten Kanton
UMA-Zentrum	72	CHF 4'496'958.-	CHF 959'877.-	CHF 3'537'081.-
Institutionen	0	CHF 0.-	CHF 0.-	CHF 0.-
Total	72	CHF 4'496'958.-	CHF 959'877.-	CHF 3'537'081.-

Tabelle 5: Kosten der Subvariante Spezialisierung (Stand 10.12.2013)

Zusammenfassend beurteilte der Regierungsrat die Unterbringungs- und Betreuungsvarianten wie folgt:

- Die Unterbringung von UMA in regulären Durchgangszentren (Variante 1) trägt den Bedürfnissen des Kindsschutzes und des Kindeswohls in keiner Weise Rechnung und wird deshalb abgelehnt.
- Die Platzierung aller UMA in bestehenden Institutionen unter der Aufsicht der GEF oder JGK (Variante 2) kommt aus Kapazitäts- und Kostengründen nicht in Frage.
- Die Führung eines UMA Zentrums als kantonal subventionierte Institution mit Heimbewilligung der GEF (Variante 3) wird abgelehnt, weil das UMA-Zentrum in die kantonale Versorgungsplanung aufgenommen werden müsste und – im Vergleich zur Führung eines UMA-Zentrums unter dem Titel der Asylsozialhilfe (Variante 4) – deutlich höhere Kosten entstünden.
- Die Führung eines UMA-Zentrums im Zuständigkeitsbereich der POM (Variante 4) ist die einfachste und kostengünstigste Variante, die dem Kindeswohl und Kinderschutz gerecht wird.
- Unter den drei Subvarianten der Variante 4 besticht die Subvariante „Minimal“ auf den ersten Blick durch den tiefsten Kostenansatz pro UMA und Tag (CHF 141.-). Auch die Subvariante „Basis“ erscheint mit einem Kostenansatz von CHF 157.- pro UMA und Tag günstiger als die Subvariante „Spezialisierung“ mit einem Kostenansatz von CHF 171.- pro UMA und Tag. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass die Subvariante „Spezialisierung“ die einzige ist, bei der alle UMA zu demselben Kostenansatz untergebracht werden. Bei einer Betrachtung der Gesamtkosten der kindswohlgerechten Varianten entpuppt sich die Subvariante „Spezialisierung“ als die aus gesamtstaatlicher Sicht kostengünstigste.

Der Regierungsrat entschied sich am 11. Juni 2014 für die Variante 4 mit der Subvariante „Spezialisierung“ (RRB 746/2014). Er beantragt dem Grossen Rat, dem entsprechenden Verpflichtungskredit zur Deckung der ungedeckten Kosten in der Höhe von maximal CHF 3'600'000.- (Kredit A) zuzustimmen. Der Betrieb des Zentrums wird ausgeschrieben, mit dem Ziel einer Inbetriebnahme des neuen UMA-Zentrums im Jahr 2015.

3.3.3 Vertrauenspersonen für UMA

Wie in Ziff. 3.2.2 ausgeführt, handelt es sich bei der Einsetzung von Vertrauenspersonen für UMA um eine spezialgesetzliche Aufgabe im Kindes- und Erwachsenenschutz. Die gesetzliche Zuständigkeit der Vertrauensperson richtet sich primär auf die Rechtsberatung im Asylverfahren. Nach Art. 7 Abs. 2 AsylV 1 ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens unverzüglich eine Vertrauensperson, wenn für UMA nach Zuweisung in den Kanton nicht sofort eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt werden kann.

Der Kanton Bern hat seit Inkrafttreten des aus der Totalrevision des Asylgesetzes von 1999 stammenden Instrumentes der Vertrauensperson einen Leistungsvertrag mit der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS). Die RBS verrechnet der POM pro Einsatzstunde einer mandatierten Vertrauensperson CHF 100.-. Das Kostendach für diesen Auftrag in der Höhe von CHF 50'000.- wurde nie überschritten. Die Kosten werden über die Bundessubventionen (Globalpauschale 1) finanziert.

Der Regierungsrat bestätigte am 11. Juni 2014, dass die Kosten für die Vertrauenspersonen, in der Zuständigkeit der POM liegen und aus Bundessubventionen finanziert werden.

3.3.4 Beistandschaften für UMA

Unabhängig von der Unterbringung muss die gesetzliche Vertretung der Interessen der UMA sichergestellt sein. Art. 7 Abs. 2 AsylV 1 sieht vor, dass die zuständige kantonale Behörde (das MIP) für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson für den/die UMA bestimmt. Die Vertrauensperson begleitet und unterstützt den/die UMA. „Im Asylverfahren gleicht die Stellung der Vertrauensperson einer Vertretungsbeistandschaft nach ZGB. Art. 17 Abs. 3 AsylG entbindet die KESB jedoch nicht, kindesschutzrechtliche Massnahmen anzuordnen. Die Bestellung einer Vertrauensperson ist vielmehr als temporäre Massnahme zu verstehen, die – auch nach Zuweisung zu einem Kanton (vgl. Art. 17 Abs. 3 Bst. c AsylG) – so lange besteht, bis ein ordentlicher Vormund nach Art. 327a ff. ZGB durch die KESB gestellt wurde“ (Kurzgutachten BUCHLI, S. 17). Daraus wird ersichtlich, dass aus Sicht des Bundesrates die Ernennung einer Vormund- oder Beistandschaft für UMA der Normalfall sein soll und die Einsetzung einer Vertrauensperson der vorübergehende, spezialgesetzliche Ausnahmefall. Die aktuelle Praxis einiger Kantone der Deutschschweiz, es bei der Bestellung von Vertrauenspersonen zu belassen und den UMA keinen Vormund oder Beistand zuzuweisen, wird in der Lehre als Nichtnachkommen einer gesetzlichen Verpflichtung gewertet (STÖCKLI, Rz. 11.156).

Die Bestimmung einer Vertrauensperson für UMA ist eine asylgesetzliche Aufgabe, für die im Kanton Bern das MIP organisatorisch und finanziell zuständig ist. Die Errichtung der Vormund- oder Beistandschaften der UMA liegt hingegen in der organisatorischen und finanziellen Zuständigkeit der KESB (RRB 746/2014). Die Ernennung eines Vertretungsbeistandes erfolgt nach Art. 306 Abs. 2 ZGB mit einer Verfügung. Diese Verfügung kann nur die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) erlassen. Der Zeitpunkt des Übergangs

der Zuständigkeit von den Asyl- zu den Kinderschutzbehörden richtet sich nach dem Zeitpunkt des Einschreitens der KESB (Kurzgutachten BUCHLI, S. 21). Das MIP und die KESB können die Koordination der Aufgabenerfüllung von Vertrauenspersonen, Beiständen oder Vormunden befähigten Organisation (heute RBS) übertragen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 350'000.- zugunsten der KESB für die Errichtung und Führung der Vertretungsbeistand- und Vormundschaften von UMA (Kredit B) zuzustimmen.

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Die soziale Solidarität ist eine Dimension der nachhaltigen Entwicklung, die der Regierungsrat als Grundmaxime seines Handelns verfolgt. Die aktive Gestaltung des Zusammenlebens zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung sowie die Ermöglichung einer bestmöglichen Ausbildung für alle Kinder und Jugendlichen sind Zielsetzungen der Richtlinien der Regierungspolitik 2010-2014. Der Regierungsrat versteht Integration als einen Weg, der das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung unter gegenseitiger Achtung und gegenseitigem Respekt als Grundlage der Werte der Bundesverfassung ermöglicht (Richtlinien der Regierungspolitik 2010-14, S. 17).

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Wie in Ziff. 3.3.2 berechnet entstehen bei der vom Regierungsrat bevorzugten Unterbringungsvariante für UMA (Variante 4 mit Subvariante „Spezialisierung“) für 72 UMA Gesamtkosten in der Höhe von CHF 4'496'958.-. Nach Abzug des aus Bundessubventionen finanzierbaren Beitrags von CHF 959'877.- verbleiben jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von CHF 3'537'081.-. Nicht berücksichtigt sind dabei allfällige Anpassungen der Bundessubventionen der Asylsozialhilfe. Nach der signifikanten Anpassung der Berechnungsformel der Globalpauschale 1 im Jahr 2013, die im Kanton Bern zu einer Reduktion der Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe von rund 13% geführt hat, ist eine weitere Reduktion der Asylsozialhilfesubventionen pro Kopf in den Jahren 2015 bis 2019 äusserst unwahrscheinlich. In keiner der laufenden Asylgesetzrevisionen ist die Berechnung der Globalpauschale Gegenstand. Die Bundessubventionen der Asylsozialhilfe werden den Kantonen vom Bund gestützt auf Art. 88 AsylG rechtlich verbindlich zugesichert. Demzufolge kann beim vorliegenden Geschäft gestützt auf Art. 45 FLG von den Nettobeträgen ausgegangen werden.

Bei Betrachtung der Gesamtkosten ist die Variante 4 „Spezialisierung“, nach der Variante 1 „Unterbringung in normalen Asylstrukturen“, die kostengünstigste. Der Kostenvergleich ist in den unten stehenden Diagrammen dargestellt.

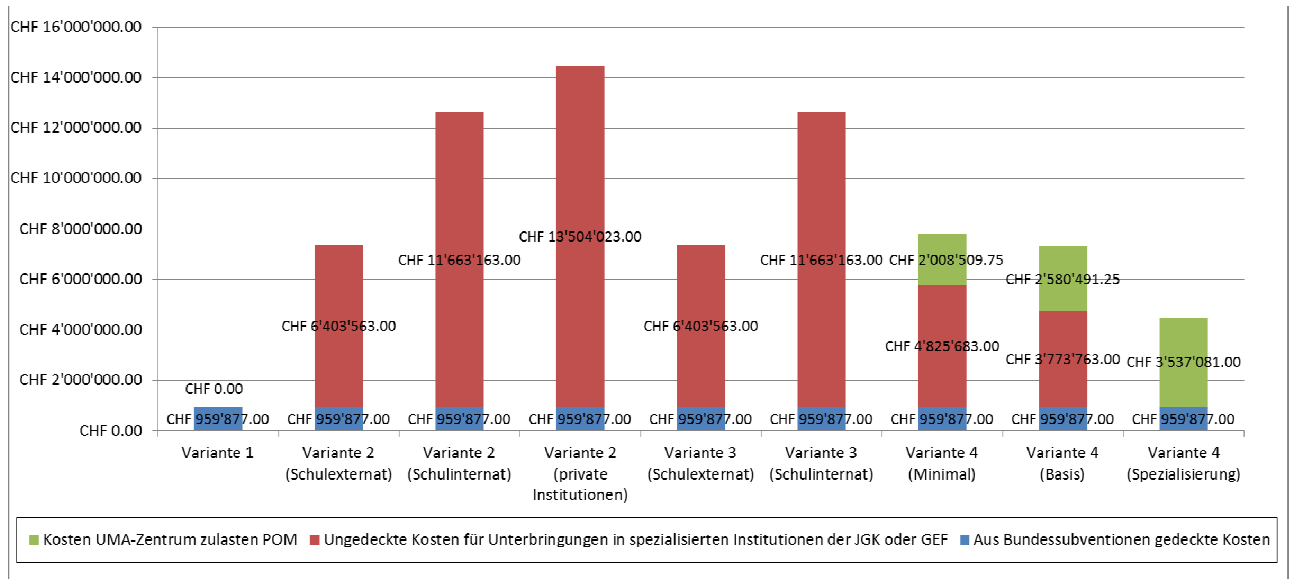


Abbildung 1: Kostenvergleich der Unterbringungs- und Betreuungsvarianten (Stand 10.12.2013)

Für die Unterbringung und Betreuung der UMA ist dem MIP durch den Grossen Rat ein mehrjähriger Verpflichtungskredit für die Jahre 2015 bis 2019 in der Höhe von jährlich CHF 3'600'000.- zu gewähren (Nettoprinzip gemäss Art. 45 Abs. 1 FLG) (Kredit A). Dieser Betrag ist als Kostendach zu verstehen.

Die Kosten für die Vertrauenspersonen in der Höhe von CHF 50'000.- werden weiterhin vollumfänglich aus Bundessubventionen gedeckt. Aus diesem bundesgesetzlichen Auftrag entstehen dem Kanton keine Kostenfolgen.

Für die Beistand- und Vormundschaften für UMA beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen mehrjährigen Verpflichtungskredit zugunsten der KESB für die Jahre 2015 bis 2019 in der Höhe von jährlich CHF 350'000.- (Kredit B). Die Kosten für die Beistandschaften von UMA in der Höhe von CHF 350'000.- wurden bis Ende des Jahres 2013 aus Bundessubventionen beglichen. Bei der Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen und Zuständigkeiten durch die IDAG Sonderunterbringung unter Beizug des externen Experten Buchli wurde erkannt, dass sich zwar der temporäre Einsatz von Vertrauenspersonen auf die Asylgesetzgebung abstützt, die anschliessende Zuweisung eines ordentlichen Beistands oder Vormunds jedoch basierend auf Art. 327 a ff. ZGB durch die KESB erfolgen muss. Demzufolge sind Beistände oder Vormunde von UMA nicht mit Bundessubventionen der Asylsozialhilfe, sondern mit ordentlichen Staatsmitteln zu finanzieren. Zu demselben Schluss kam die kantonale Finanzkontrolle im Rahmen des „Berichts über die Nachrevision Migrationsdienst 2013 vom Februar 2014“. Zur Sicherstellung der Übergangsfinanzierung bewilligte die POM eine entsprechende einmalige Ausgabenbewilligung für das Jahr 2014. „Die Voranschlagskredite sind entsprechend der sachlichen Zuständigkeit einer Organisationseinheit in den Voranschlag einzustellen“ (Kurzgutachten BUCHLI, S. 19). Dies bedeutet, dass die JGK die Kosten für die zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen (Beistand- oder Vormundschaften) ab 1. Januar 2015 zu übernehmen hat. Die Finanzierungszuständigkeit im Bereich der Beistand- und Vormund-

schaften für UMA geht von der POM an die JGK über. Die JGK muss CHF 350'000.- in den Voranschlag 2015 und Aufgaben- und Finanzplan 2016 bis 2018 aufnehmen.

Insgesamt müssen folgende Kosten durch ordentliche Staatsmittel gedeckt werden:

Leistungen	Jährliche Kosten	Qualifikation der Ausgaben
Betrieb UMA Zentrum	CHF 3'600'000.-	neu, wiederkehrend
Beistandschaften für UMA	CHF 350'000.-	neu, wiederkehrend
Total	CHF 3'950'000.-	

Tabelle 6: Durch ordentliche staatliche Mittel zu deckende Kosten (Stand 10.12.2013)

Der Betrieb des spezialisierten UMA-Zentrums führt zu Mehrkosten bei der POM, entlastet jedoch gleichzeitig die JGK und die GEF im Bereich der Unterbringung von UMA in subventionierten oder privaten Institutionen. Jeder UMA, der statt in einer subventionierten Institution im UMA-Zentrum untergebracht werden kann, entlastet die GEF um jährlich CHF 91'312.50² bei Schulexternat und um jährlich CHF 164'362.50.-³ bei Schulinternat.

5.2 Organisatorische und personelle Auswirkungen

Der vorliegenden Kreditantrag hat keine spürbaren personellen Auswirkungen auf das Kantonspersonal. Bereits heute wird im Zuständigkeitsbereich des MIP ein UMA-Zentrum mittels Leistungsvertrag geführt. Der Betrieb des UMA-Zentrums soll auch in Zukunft über einen Leistungsvertrag an Dritte übertragen werden.

5.3 Auswirkungen auf IT und Raum

Das Geschäft hat keine Auswirkungen in den Bereichen IT und Raum. Die Räumlichkeiten der bisherigen Zentrums Bäregg in Bärau werden weiterbetrieben.

5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vorliegende Antrag hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden. Die Standortgemeinde des heutigen UMA-Zentrums (Bärau bzw. Langnau im Emmental) wird mit der Einschulung der UMA in die Volksschule betroffen bleiben, wobei sich erfahrungsgemäss nur ein kleiner Teil der UMA im volksschulpflichtigen Alter befindet.

² Rechnungsweg: (Tagespauschale CHF 280.- in kantonal subventionierten Institutionen mit Schulexternat - CHF 30.- Beitrag der einweisenden Behörde in kantonal subventionierten Institutionen) x 365.25 Tage

³ Rechnungsweg: (Tagespauschale CHF 480.- in kantonal subventionierten Institutionen mit Schulinternat - CHF 30.- Beitrag der einweisenden Behörde in kantonal subventionierten Institutionen) x 365.25 Tage

5.5 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die vorliegenden Anträge haben keine wesentlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Auftragsvolumen für die Führung eines UMA-Zentrums in der Höhe von jährlich max. CHF 4.6 Mio. den Schwellenwert für eine öffentliche Ausschreibung nach den Bestimmungen des Gesetzes über die öffentliche Beschaffung (ÖBG) überschreitet. Das MIP wird deshalb im Jahr 2014 eine öffentliche Ausschreibung nach den Bestimmungen des ÖBG durchführen.

5.6 Konsequenzen bei einer Ablehnung

Sollte der Grosse Rat den Antrag für die Führung eines UMA-Zentrums ablehnen (Kredit A), müsste die POM die UMA soweit möglich in bestehenden, teilweise kantonale subventionierten Institutionen oder in privaten Institutionen unterbringen. Von ersteren gibt es nicht genügend, letztere sind massiv teurer als die Führung eines UMA-Zentrums. Weiter kann die POM die Kosten für die Sonderunterbringung von UMA nur bis zu 1,6 % aus Bundessubventionen begleichen. Somit wäre die POM bei einer Ablehnung des beantragten Kredits für die Unterbringung und Betreuung letztlich gezwungen, die UMA in den ordentlichen Asylstrukturen unterzubringen, wo ihnen die für das Kindeswohl notwendige Betreuung und der Kinderschutz nicht gewährt werden kann.

Beistandschaften sind zivilrechtliche Instrumente des Kindes- und Erwachsenenschutzes und dürfen deshalb nicht aus den Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe finanziert werden.⁴ Falls der Kredit für die Beistand- und Vormundschaften für UMA in der Höhe von CHF 350'000.- (Kredit B) vom Grossen Rat abgelehnt werden sollte, würden die UMA keine Beistände oder Vormunde, sondern nur noch Vertrauenspersonen zugeteilt erhalten. Dadurch würde Bundesrecht (Art. 17 Abs. 3 AsylG) verletzt.

6 Antrag

Für die Unterbringung und Betreuung der UMA im Kanton Bern muss ab dem Jahr 2015 eine nachhaltige Lösung umgesetzt werden, die dem Kindeswohl gerecht wird und finanziell tragbar ist.

Auf Antrag der IDAG Sonderunterbringung sprach sich der Regierungsrat am 11. Juni 2014 (RRB 746/2014) für die grundsätzliche Unterbringung und Betreuung aller dem Kanton Bern zugewiesener UMA in einem spezialisierten UMA-Zentrum im Zuständigkeitsbereich der POM (Variante 4 mit Subvariante „Spezialisierung“) aus. Die rechtliche Vertretung der UMA soll

⁴ Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision Asylgesetz vom 16. Dezember 2005; Bericht zur Änderung der Asylverordnungen 1, 2 und 3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVA), publiziert am 28. März 2007

kurzfristig und vorübergehend durch Vertrauenspersonen (Art. 7 Abs. 2 AsylV1) und anschliessend durch die Ernennung von Beiständen oder Vormunden gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB sichergestellt werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat einen neuen, mehrjährigen Verpflichtungskredit in der Höhe von insgesamt jährlich CHF 3'600'000.- (netto, exkl. Bundessubventionen) für die Unterbringung der dem Kanton Bern zugewiesenen UMA in einem spezialisierten UMA-Zentrum (gemäss Variante 4 mit Subvariante „Spezialisierung“) in den Jahren 2015 bis 2019 (Kredit A). Des Weiteren beantragt er dem Grossen Rat einen neuen, mehrjährigen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 350'000.- für die Errichtung und Führung der Vertretungsbeistand- und Vormundschaften dieser UMA in den Jahren 2015 bis 2019 (Kredit B).