

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 14. Januar 2015
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2014.POM.710
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Amt für Migration und Personenstand; Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern Zusatzkredit 2015 und 2016 zu mehrjährigem Verpflichtungskredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	3
3.1	Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern	3
3.2	Entwicklung der Anzahl UMA im Kanton Bern	3
3.3	Unterbringung und Betreuung zusätzlicher UMA in den Jahren 2015 und 2016	4
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik.....	4
5	Auswirkungen und Handlungsspielraum.....	5
5.1	Finanzielle Auswirkungen und Angaben zum Nachkredit.....	5
5.2	Organisatorische und personelle Auswirkungen	6
5.3	Auswirkungen auf IT und Raum.....	6
5.4	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
5.5	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	6
5.6	Konsequenzen bei einer Ablehnung	6
6	Antrag.....	7



1 Zusammenfassung

Am 1. September 2014 bewilligte der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit in der Höhe von jährlich CHF 3'600'000.- für die Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern in den Jahren 2015 und 2016. Ursprünglich hatte der Regierungsrat einen Verpflichtungskredit für die Jahre 2015 bis 2019 beantragt. Der Grosse Rat beauftragte jedoch die Polizei- und Militärdirektion (POM) mit der Erarbeitung eines neuen, vorzugsweise kostengünstigeren Unterbringungskonzepts für die Jahre ab 2017.

Aufgrund der politischen Entwicklungen in verschiedenen Ländern erfolgte im Jahr 2014 eine nicht vorhergesehene Zunahme der Anzahl Asylsuchender in der Schweiz. Diese Zunahme beschränkte sich nicht auf volljährige Asylsuchende. Vielmehr nahm die Anzahl UMA ebenfalls sprunghaft zu. Zur Wahrung des Kindsschutzes und Kindeswohls können UMA nicht in regulären Durchgangszentren untergebracht werden. Sie sind im Normalfall in UMA-Zentren und in Ausnahmefällen bei Pflegefamilien oder in spezialisierten Institutionen unterzubringen.

Die zu diesem Zweck vom Grossen Rat bewilligten finanziellen Mittel für die Jahre 2015 und 2016 beziehen sich auf einen durchschnittlichen Bestand von insgesamt 72 UMA. Unter Berücksichtigung der neuen Prognosen ist jedoch in den nächsten zwei Jahren mit einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA zu rechnen. Demzufolge reichen die im September 2014 bewilligten Mittel für die Unterbringung der UMA im Kanton Bern nicht aus.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat einen Zusatzkredit in der Höhe von jährlich CHF 3'300'000.- für die Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern in den Jahren 2015 und 2016.

Der Beschluss unterliegt der fakultativen Volksabstimmung.

2 Rechtsgrundlagen

- 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 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 43, 47, 48 Absatz 1Bst. a und Artikel 54 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 136, 139, 150 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 Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern

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.

Im Kanton Bern werden rund zwei Drittel der UMA in einer Kollektivunterkunft, das andere Drittel bei Pflegefamilien oder in kantonally subventionierten Institutionen untergebracht. Das Amt für Migration und Personenstand (MIP) führt seit der Übernahme der Zuständigkeit für die Asylsozialhilfe von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) im Jahr 2003 eine Kollektivunterkunft für 50 UMA (Zentrum Bäregg). Seit November 2014 ist in Belp eine zweite auf UMA spezialisierte Kollektivunterkunft mit 48 Plätzen in Betrieb.

3.2 Entwicklung der Anzahl UMA im Kanton Bern

Aufgrund von politischen Veränderungen in verschiedenen Ländern verzeichnete die Schweiz und demzufolge auch der Kanton Bern im Jahr 2014 einen markanten Anstieg der Gesuche von UMA. Wie in Abbildung 1 ersichtlich wurden dem Kanton Bern im Jahr 2013 insgesamt 46 UMA zugewiesen. Von anfangs Januar bis Ende Oktober 2014 waren es 94 solche Zuweisungen.

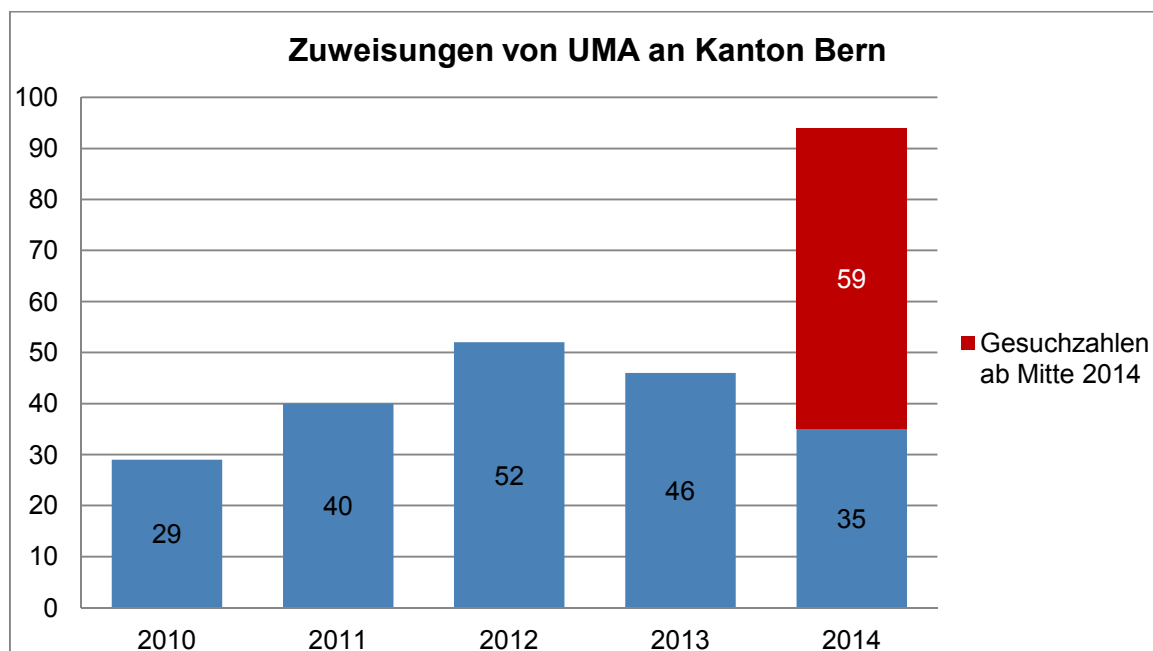


Abbildung 1: Dem Kanton Bern in den Jahren 2010 bis 2014 zugewiesene UMA

Die markante Zunahme der UMA im Kanton Bern ab Juni 2014 konnte im Grossratsbeschluss 2014.RRGR.10126 „Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern; Mehrjährige Verpflichtungskredite 2015 bis 2019 [durch Grossen Rat verkürzt auf 2015 bis 2016] / Ausgabenbewilligungen / Objektkredite für die Unterbringung und die Vertretungsbeistand- und Vormundschaften von UMA (Sammelbeschluss)“ vom 1. September 2014 nicht mehr berücksichtigt werden.

In den Jahren 2015 und 2016 muss weiterhin mit erhöhten Zuweisungsquoten und damit einhergehend mit höheren Beständen an UMA im Kanton Bern gerechnet werden.

3.3 Unterbringung und Betreuung zusätzlicher UMA in den Jahren 2015 und 2016

Der im Rahmen der Septembersession 2014 bewilligte Kredit (2014.RRGR.10126) war auf durchschnittlich 72 UMA berechnet, die im Kanton Bern in UMA-Zentren oder bei Pflegefamilien untergebracht werden müssen. Diese Zahl basierte auf einer Extrapolation der Anzahl Asylgesuche von UMA aus den Jahren 2010 bis 2013. Aufgrund der Gesuchstatistik des Jahres 2014 muss die Prognose nun drastisch nach oben korrigiert werden. Aus aktueller Sicht ist mit einer Anzahl von durchschnittlich 140 UMA in den Jahren 2015 und 2016 zu rechnen.

Dank der Eröffnung des zusätzlichen UMA-Zentrums in der Gemeinde Belp können im Kanton Bern insgesamt 98 UMA in den zwei auf UMA spezialisierten Kollektivunterkünften untergebracht werden. Die übrigen maximal 42 UMA werden in Pflegefamilien untergebracht. Die Aufteilung der Unterbringungen in Kollektivzentren und Pflegefamilien im Verhältnis von 2/3 zu 1/3 kann somit beibehalten werden.

Die Unterbringung und Betreuung von maximal 140 UMA im Kanton Bern in den Jahren 2015 und 2016 bedingt eine Zustimmung des Grossen Rates zum beantragten Zusatzkredit in der Höhe von CHF jährlich CHF 3'300'000.-. In diesem Betrag ist die Deckung der Kosten für die Unterbringung von UMA bei Pflegefamilien enthalten.

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik

Die soziale Solidarität ist eine Dimension der nachhaltigen Entwicklung, die der Regierungsrat als Grundmaxime seines Handelns verfolgt. Die Sicherung der sozialen Stabilität, der Schutz vor Verfolgung als Grundpfeiler der Asylpolitik und die Teilnahme an der Bildung unabhängig von Herkunft, Geschlecht und sozialer Stellung sind Zielsetzungen der Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 (S. 16/22/24).

5 Auswirkungen und Handlungsspielraum

5.1 Finanzielle Auswirkungen und Angaben zum Nachkredit

Der Grosse Rat bewilligte mit Beschluss vom 1. September 2014 (2014.RRGR.10126) für die Jahre 2015 und 2016 einen jährlichen Kredit von CHF 3'600'000.- für die Unterbringung von UMA. Dieser bestehende Kredit geht von einem durchschnittlichen Bestand von insgesamt 72 UMA pro Jahr aus. Die aktuellen Gesuchzahlen zeigen hingegen, dass mit einem durchschnittlichen Bestand von jährlich rund 140 UMA gerechnet werden muss.

Wird für die Jahre 2015 und 2016 von einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA ausgegangen, werden inklusive der Bundespauschale jährlich CHF 8'738'100.- an den Betreiber der zwei UMA-Zentren im Kanton Bern ausbezahlt werden müssen. Dieser Betrag ergibt sich aus der Multiplikation von durchschnittlich 140 UMA, 365 Tagen und dem vom Grossen Rat bewilligten Tagessatz für die Unterbringung und Betreuung in einem UMA-Zentrum oder einer Pflegefamilie in der Höhe von CHF 171.- pro UMA. Der Bund übernimmt für die dem Kanton Bern zugewiesenen UMA Unterbringungs-, Betreuungs- und Verwaltungskosten in der Höhe von CHF 1'865'150.-. Die Mietkosten für die UMA-Zentren in Bärau und Belp werden mit Mitteln aus der laufenden Bundespauschale gedeckt. Der mit ordentlichen kantonalen Mitteln zu begleichende Betrag beläuft sich somit auf jährlich rund CHF 6'900'000.-.

Aufgrund dieser Berechnung hat sich der Kanton Bern in den Jahren 2015 und 2016 mit voraussichtlich CHF 6'900'000.- an der Unterbringung und Betreuung der UMA zu beteiligen. Wie in Tabelle 1 ersichtlich ergibt sich nach Abzug der bereits bewilligten ordentlichen Mittel in der Höhe von 3'600'000.- ein Differenzbetrag von 3'300'000.-, der mittels des vorliegenden Zusatzkreditgeschäfts bewilligt werden muss.

	Anzahl UMA	Gesamtkosten (Anzahl x 365 x 171)	Aus Bundessubventionen gedeckt (Anz. x 365 x 36.5)	Ungedeckte Kosten zulasten Kanton (Anz. x 365 x 134.5)	Kredit pro Jahr gerundet
Bewilligter Kredit (2014.RRGR.10126)	72	4'493'880.00	959'220.00	3'534'660.00	3'600'000.00
Effektive jährliche Auslagen	140	8'738'100.00	1'865'150.00	6'872'950.00	6'900'000.00
Mehrauslagen pro Jahr gegenüber bewilligtem Kredit	68	4'244'220.00	905'930.00	3'338'290.00	3'300'000.00

Tabelle 1: Berechnungsgrundlagen des Zusatzkredits zur Unterbringung von UMA in den Jahren 2015 und 2016

Die in Tabelle 1 ausgewiesenen, zusätzlichen Ausgaben für die Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern hängen von der nur schwer prognostizierbaren Entwicklung der Anzahl Asylgesuche ab.

Vorliegend handelt es sich um einen Zusatzkredit in Form einer neuen, wiederkehrenden Ausgabe, welche in der Kompetenz des Grossen Rates liegt. Gemäss Art. 54 Abs. 2 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) richtet sich die Ausgabenbefugnis grundsätzlich nach der Höhe des Zusatzes.

Die Finanzierung erfolgt zu Lasten der folgenden Kostenstellen, beziehungsweise Kostenarten:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF
910106180 Sonderunterbringung AsylG	318000 Dienstleistungen Dritter	2015	3'300'000.00 (gerundet)
910106180 Sonderunterbringung AsylG	318000 Dienstleistungen Dritter	2016	3'300'000.00 (gerundet)

Tabelle 2: Buchungsangaben

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2015 und im Aufgaben-/Finanzplan 2016 in der Produktgruppe „06.10.9104 Migration und Personenstand“ nicht enthalten.

Der Grosse Rat beauftragte die POM auf Antrag der Sicherheitskommission, „ihm für die Kredite ab 2017 weitere Varianten zur Unterbringung der UMA vorzulegen“. Die POM plant, dieses Geschäft dem Grossen Rat bis Ende 2015 vorzulegen. Danach soll die Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG, BSG; 731.2) ausgeschrieben werden.

5.2 Organisatorische und personelle Auswirkungen

Der vorliegende Vortrag hat keine spürbaren personellen Auswirkungen auf das Kantonspersonal. Bereits heute werden im Zuständigkeitsbereich des MIP zwei UMA-Zentren mittels Leistungsvertrag geführt. Der Betrieb der UMA-Zentren 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 Kollektivzentren Bäregg in Bärau und Säget in Belp werden weiterbetrieben.

5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vorliegende Antrag hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

5.5 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die vorliegenden Anträge haben keine wesentlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

5.6 Konsequenzen bei einer Ablehnung

Sollte der Grosse Rat den vorliegenden Antrag für den Zusatzkredit zur Unterbringung und Betreuung der UMA ablehnen, können lediglich 72 UMA in den speziellen Strukturen unterge-

bracht werden. Die restlichen neu zugewiesenen UMA müssten entweder in den Durchgangszentren untergebracht werden oder es müssten individuelle Lösungen, z.B. Unterbringungen bei Pflegefamilien, gefunden werden. Die Konsequenzen wären wie folgt:

- Fehlen einer eigens auf UMA ausgerichtete Begleitung
- Erschwerter Transfer zum individuellen Wohnen
- Kein Einsatz von Casemanager/innen

Da Platzierungen in Familien oder in spezialisierten Institutionen höhere Kosten verursachen als die Unterbringung in UMA-Zentren, wäre die POM bei einer Ablehnung des beantragten Zusatzkredits letztlich wohl gezwungen, die UMA in den ordentlichen Asylstrukturen unterzubringen, wo ihnen die für das Kindeswohl notwendige Betreuung und der Kindsschutz nicht gewährt werden kann.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wies in seinem Bericht vom März 2007 zur Änderung der Asylverordnungen 1, 2 und 3 (Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision des Asylgesetzes)¹ aus, aus welchen Teildienstleistungen sich die Berechnung der Globalpauschale zusammensetzt. Darin waren umgerechnet 1,6 Prozent für Sonderunterbringungen (beispielsweise für UMA) vorgesehen. Das EJPD erklärte, dass es sich dabei um einen Beitrag und nicht um einen kostendeckenden Betrag handle, zumal nach Auffassung des Bundes der Kindes- und Erwachsenenschutz in die Zuständigkeit der Kantone falle.

UMA sind von Gesetzes wegen verbeiständet. Sollten UMA aufgrund fehlender finanzieller Mittel in den ordentlichen Asylstrukturen untergebracht werden, ist voraussehbar, dass die Beistände für jeden einzelnen, in ordentlichen Asylstrukturen untergebrachten UMA eine Gefährdungsmeldung bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) einreichen würden. Die KESB würde damit vor einer Vielzahl von Rechtsverfahren stehen, in welchen an Stelle einer moderat teuren Unterbringung in einem UMA-Zentrum eine kindsgerechte Unterbringung bei einer Pflegefamilie oder in einem Heim gefunden werden müsste. Es käme dadurch zu einer massiven Kostenverlagerung (wenn nicht Kostenexplosion) zur KESB, respektive zur Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK).

6 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Zusatzkredit für die Unterbringung und Betreuung von UMA im Kanton Bern in der Höhe von jährlich CHF 3'300'000.- für die Jahre 2015 und 2016 zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf

Auskunftsperson

- Herr Markus Aeschlimann, Geschäftsleiter MIP, Tel: 031 633 54 00

¹ https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/20070328_ber_vvwaasylv-d.pdf