

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 17. Januar 2018
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2017.POM.820
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Migration und Personenstand (MIP); Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA)

Verpflichtungskredit 2018 bis 2020 / Ausgabenbewilligung / Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Abkürzungsverzeichnis und Definitionen	5
3	Rechtsgrundlagen	7
4	Ausgangslage	8
4.1	Volksentscheid und Auftrag des Regierungsrats	8
4.2	Rechtlicher Rahmen	8
4.3	Konzept "Spezialisierung"	9
4.4	Bestandsentwicklung	10
5	Neues Betreuungs- und Unterbringungskonzept: Ausgabenbewilligung des Grossen Rates	13
5.1	Inhaltliche Eckwerte des neuen Konzepts	13
5.2	Kostenmodell des neuen Konzepts	15
6	Kosten der Konzeptanpassung	17
6.1	Weiterführung des bestehenden UMA-Konzepts "Spezialisierung" vom 1. Januar bis 31. Oktober 2018	17
6.2	Vertragsanpassung bzw. -auflösungskosten	18
6.2.1	Ausgabenbewilligung Pflegefamilienverträge	18
6.2.2	Eventualverbindlichkeit	19
7	Kostenaufstellung	21



8	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	21
9	Auswirkungen	22
9.1	Finanzielle Auswirkungen	22
9.2	Personelle und organisatorische Auswirkungen	24
9.3	Auswirkungen auf IT und Raum	24
9.4	Auswirkungen auf die Gemeinden	24
9.5	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	25
9.6	Konsequenzen bei einer Ablehnung	25
10	Antrag	25

1 Zusammenfassung

Am 21. Mai 2017 lehnte das Stimmvolk des Kantons Bern in einer Referendumsabstimmung den Kredit "Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016 bis 2019" (Geschäftsnummer 2016.POM.138) ab. Den Hauptteil dieses Kredits machten die nicht durch Bundessubventionen gedeckten Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA) nach dem Konzept "Spezialisierung" aus.

Aufgrund des Abstimmungsergebnisses, beauftragte die Polizei- und Militärdirektion (POM) die Firma Res Publica Consuling (RPC) mit der Erarbeitung von alternativen Unterbringungs- und Betreuungsvarianten. Nach Kenntnisnahme des Analyseberichts von RPC und des darin enthaltenen Kostenvergleichs sprach sich der Regierungsrat für die Variante "Konzept Spezialisierung mit gezielter Leistungsoptimierung und Kostenreduktion" (Variante B) aus. Dieses neue Konzept soll per 1. November 2018 umgesetzt werden.

Das neue Betreuungs- und Unterbringungskonzept für unbegleitete minderjährige Asylsuchende und Flüchtlinge (UM) baut auf dem bestehenden Konzept "Spezialisierung" auf und sieht Pauschalansätze vor, die tiefer sind als die bisherigen CHF 170.- pro UM und Tag: Das neue Konzept sieht eine grundsätzliche Zuständigkeit der Zentrum Bäregg GmbH (ZB) vor, welche die UM zu einer Globaltagespauschale von brutto CHF 140.- unterbringt und betreut. Für stabile, über 17-jährige UM ist eine reduzierte Globaltagespauschale von brutto CHF 80.- vorgesehen. Das Konzept geht vom Erfahrungswert aus, dass 50% der über 17-jährigen UM als stabil eingestuft werden können. Für UM mit hochgradig gefährdendem Verhalten (insbesondere Selbst- oder Fremdgefährdung) oder psychischen Problemen kann die ZB die Zuständigkeit an das MIP zurückweisen. Das Konzept baut auf dem Erfahrungswert auf, wonach maximal 5% der UM zu dieser Kategorie gehören. Das MIP wird diese hochgradig gefährdeten UM in geeignete externe Institutionen vermitteln. Dafür ist ein Globalbetrag in der Höhe von brutto CHF 600.- pro UM und Tag einberechnet. Nach den von RPC durchgeführten Berechnungen entstehen beim Bestand und bei der Altersstruktur der UMA vom 30. Juni 2017 Kosten in der Höhe von CHF 147.30 pro UMA und Tag. Hierbei handelt es sich nicht um eine fixe Einheitspauschale. Je nach Bestand, Altersstruktur und Anteil stabiler 17-jähriger UMA kann sich das Ergebnis zugunsten oder zulasten des Kantons verändern. Das bisherige Konzept "Spezialisierung" kostet CHF 171.- pro UMA und Tag.

Das neue Konzept beinhaltet weiterhin die Unterbringung und Betreuung sämtlicher UM, d.h. sowohl der UMA in der Zuständigkeit der POM als auch der unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlinge (UMF) in der Zuständigkeit der GEF. Der vorliegende Kreditantrag bezieht sich nur auf die UMA, denn die Kosten der UMF werden durch die GEF gedeckt und dem Lastenausgleich zugeführt.

Im vorliegenden Kreditgeschäft wird davon ausgegangen, dass die POM die Unterbringung und Betreuung von jährlich durchschnittlich 370 UMA sicherzustellen hat. Für die Unterbringung und Betreuung dieser 370 UMA nach dem neuen Modell beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Kredit in der Höhe von **CHF 2'618'000 für das Jahr 2018, CHF 15'664'000 für das Jahr 2019 und CHF 19'757'000 (inkl. Eventualverbindlichkeit von CHF 4,05 Mio.) für das Jahr 2020**. Diese Beträge sind aufgrund des Vorsichtsprinzips relativ hoch angesetzt. Falls der Bund seine Beiträge für UMA – wie von den Kantonen gefordert – erhöht und/oder die zurzeit tiefen Zuweisungszahlen von UMA an die Kantone über längere Zeit andauern, wird der beantragte Kredit nicht ausgeschöpft werden.

Im Vergleich zum heutigen Konzept "Spezialisierung" können mit dem neuen Konzept während der Dauer vom 1. November 2018 bis 31. Dezember 2020 (26 Monate) Kosten in der Höhe von rund CHF 5,4 Mio. eingespart werden. Unter Berücksichtigung der einmaligen Kosten für die Fortführung der bestehenden Pflegefamilienverhältnisse bis Ende 2019 kann in der Zeitspanne vom 1. November 2018 bis 31. Dezember 2020 mit einer Kostenreduktion von rund CHF 4,7 Mio. gerechnet werden. Diese Einsparung kann sich im schlechtesten Fall, bei voller Belastung der Eventualverbindlichkeit von CHF 4,05 Mio., auf CHF 675'000 reduzieren. Nicht einberechnet ist hier eine weitere Kostenreduzierung durch die anteilmässige Beteiligung der GEF an der Eventualverbindlichkeit und an den Mehrkosten für die Pflegefamilienverhältnisse für die UMF. Bis zur definitiven Bewilligung des vorliegenden Kredits durch das zuständige, finanzkompetente Organ, bleibt der bestehende Leistungsvertrag zwischen dem MIP und der ZB gültig. Bei einem prognostizierten Bestand von 370 UMA entstehen deshalb in den ersten zehn Monaten des Jahres 2018 Kosten für die Unterbringung und Betreuung der UMA nach dem bisherigen Konzept "Spezialisierung" in der Höhe von rund CHF 15,2 Mio. (netto, nach Abzug der Bundessubventionen). Der Regierungsrat hat diese gebundene Ausgabe am 17. Januar 2018 bewilligt.

Die Abänderung bzw. die Auflösung des zurzeit noch geltenden Leistungsvertrags zwischen dem MIP und ZB ist mit Kosten verbunden, deren Deckung durch eine einmalige Ausgabenbewilligung und eine Eventualverbindlichkeit gesichert werden sollen:

- Zum Zwecke des Kindeswohls bzw. zur Sicherstellung der Kontinuität der Pflegeverhältnisse sollen die per 1. November 2018 bereits bestehenden Pflegefamilienverhältnisse bis Ende 2019 fortgeführt werden. Der Regierungsrat bewilligte dazu am 17. Januar 2018 abschliessend eine einmalige Ausgabe für die Jahre 2018 und 2019 in der Höhe von insgesamt CHF 700'000.-.
- Im Zusammenhang mit der Auflösung bzw. Anpassung des Leistungsvertrags zwischen dem MIP und der ZB, entsteht der ZB ein finanzielles Defizit aufgrund der von ihr einzuhaltenden Kündigungsfristen und noch nicht abgeschriebener Investitionen. Zudem kann die ZB ihr strukturelles Defizit, das aufgrund der ausserordentlich hohen Anzahl neu zugewiesener UMA im Jahr 2015 entstanden ist, nicht mehr wie geplant bis Ende 2019 vollständig abbauen. Mit der Bewilligung des vorliegenden Kredits übernimmt das MIP deshalb eine Eventualverbindlichkeit gegenüber ZB in Höhe von 90 % eines allfälligen Aufwandüberschusses am Ende der Vertragslaufzeit bis maximal CHF 4,05 Mio..

2 Abkürzungsverzeichnis und Definitionen

Begriff	Definition
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
(externe) Institution	In diesem Dokument wird der Begriff "externe Institution" als Sammelbegriff für alle Institutionen verwendet, in welchen Kinder oder Jugendliche stationär untergebracht und betreut werden. Der Begriff "extern" weist darauf hin, dass die Unterbringung und Betreuung von UMA ausserhalb der beiden bestehenden UMA-Zentren erfolgt. Dabei handelt es sich vorwiegend um Kinderheime, die eine Bewilligung des Alters- und Behindertenamts (ALBA) haben und unter dessen Aufsicht stehen, und teilweise um private Heime, die unter der Aufsicht des Kantonalen Jugendamtes (KJA) stehen. Die Kosten für diese externen Institutionen decken eine weite Bandbreite ab, abhängig davon, welche Dienstleistungen angeboten werden. Neben der Intensität der Betreuung ist insbesondere die interne Bildung eine der Dienstleistungen, welche die Bandbreite der Kosten ausweitet. Ausserdem bestehen Unterschiede beim Finanzierungssystem durch kantonale Subventionen für bestimmte Institutionen. Das Projekt "Optimierung der Ergänzung zur Erziehung im Kanton Bern" strebt eine einheitliche Finanzierung der Kinder- und Jugendinstitutionen an.
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
MIP	Amt für Migration und Personenstand. Die Behörde, die im Kanton für die Sozialhilfe von Personen des Asylbereichs zuständig ist.
NA-BE	Projekt zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern
POM	Polizei- und Militärdirektion
RPC	Die Firma "res publica consulting" hat im Auftrag der POM den Bericht "Unbegleitete Minderjährige – Varianten zur künftigen Betreuung; Bericht vom 7. September 2017" erstellt.
SEM	Staatssekretariat für Migration. Die Bundesbehörde, die über Asylgesuche entscheidet.

SOA	Sozialamt des Kantons Bern. Dieses Amt gewährt u.a. anerkannten Flüchtlingen die Sozialhilfe. Werden UMA als Flüchtlinge anerkannt (und werden zu UMF), so wechselt die Zuständigkeit für die Sozialhilfe vom MIP zum SOA bzw. zu den von ihm beauftragten Flüchtlingshilfswerken.
UM	Unbegleitete Minderjährige. UM sind alle minderjährigen Personen, die sich nicht in elterlicher Obhut in der Schweiz aufhalten und sich entweder im Asylverfahren befinden oder als Flüchtling anerkannt sind oder bei denen das SEM nach Anerkennung als Flüchtling eine vorläufige Aufnahme angeordnet hat.
UMA	Als unbegleitete, minderjährige Asylsuchende gelten alle minderjährigen Personen, die sich nicht in elterlicher Obhut in der Schweiz aufhalten und die sich in einem Asylverfahren befinden.
UMF	Unbegleiteter, minderjähriger Flüchtling. Unbegleitet bedeutet, dass der Asylsuchende sich ohne Begleitung eines Elternteils oder eines gesetzlichen Vertreters in der Schweiz aufhält. Minderjährig bedeutet, dass die Person noch nicht 18-jährig ist. Flüchtling bedeutet, dass die Person entweder als Flüchtling anerkannt worden ist und gestützt darauf Asyl erhalten hat oder dass bei einem anerkannten Flüchtling die vorläufige Aufnahme angeordnet wurde.
ZB	Zentrum Bäregg GmbH, die Firma, die im Auftrag des MIP für die bedarfsgerechte Betreuung und Unterbringung der UMA sowie für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe zuständig ist. Es handelt sich um eine eigens für diesen Auftrag gegründete Tochterfirma der Zihler social development.

3 Rechtsgrundlagen

- Artikel 11 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)
- Artikel 3 Absatz 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UN-KRK; SR 0.107)
- Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 76 Buchstabe e 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, 4 und 9 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
- Artikel 7 und 7a der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
- Artikel 46a des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)
- Artikel 5 der Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)
- Zweite Abteilung: „Die Verwandtschaft“ des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)
- Artikel 3 und 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 und 13 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (OrV JGK; BSG 152.221.131)
- Artikel 42 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstabe a, Artikel 43, Artikel 44, 45, 46, 47 und 48 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 sowie Artikel 50 und 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 136, 139, 146, 147, 148, 151 Absatz 3 und Artikel 152 Absatz 4 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Gesetz vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2)
- Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 (IVöB; SR 172.056.5)

4 Ausgangslage

4.1 Volksentscheid und Auftrag des Regierungsrats

Am 21. Mai 2017 lehnte das Stimmvolk des Kantons Bern in einer Referendumsabstimmung den Kredit "Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016 bis 2019" (Geschäftsnummer 2016.POM.138) ab. Den Hauptteil dieses Kredits machten die nicht durch Bundessubventionen gedeckten Kosten für die Betreuung und Unterbringung der UMA nach dem Konzept "Spezialisierung" aus.

Mit der Ablehnung des Verpflichtungskredits für die Asylsozialhilfe behielt der vom Grossen Rat am 7. September 2015 (Geschäftsnummer 2015.POM.56) bewilligte Verpflichtungskredit für die Unterbringung und Betreuung von 140 UMA in den Jahren 2017 bis 2019 seine Gültigkeit. Demzufolge stehen zur Deckung der Unterbringungs- und Betreuungskosten, welche die Bundessubventionen übersteigen, jährlich CHF 6,9 Mio. zur Verfügung. Für die Unterbringung und Betreuung der UMA hat das MIP einen Leistungsvertrag mit ZB abgeschlossen. Dieser Vertrag ist bis Ende 2019 befristet und kann während der Vertragslaufzeit nur im gegenseitigen Einverständnis aufgelöst werden.

Der Regierungsrat sprach sich am 14. Juni 2017 dafür aus, dass ihm die POM einen Bericht über alternative Konzepte zur Betreuung und Unterbringung von UMA und deren Kostenfolgen (inkl. der Vertragsauflösungskosten) vorlegen solle. Die POM beauftragte RPC mit der Erarbeitung von Unterbringungs- und Betreuungsvarianten und mit der entsprechenden Kostenanalyse. Der Analysebericht von RPC beschreibt acht verschiedene Betreuungs- und Unterbringungsvarianten und zeigt die mit deren Umsetzung verbundenen Kostenfolgen auf. Zudem enthält der Bericht einen Benchmark-Vergleich mit ausgewählten Kantonen. Gestützt auf diesen Bericht, entschied sich der Regierungsrat für die Variante "Konzept Spezialisierung mit gezielter Leistungsoptimierung und Kostenreduktion" (Variante B).

4.2 Rechtlicher Rahmen

Nach Art. 3 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20) ist das MIP für die Gewährung der Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs zuständig. Das MIP kann diese Aufgabe mit einem Leistungsvertrag an öffentliche oder private Trägerinnen oder Träger übertragen (Art. 4 EG AuG und AsylG). Das MIP hat mit der ZB einen bis Ende 2019 gültigen Leistungsvertrag abgeschlossen, der nur im gegenseitigen Einverständnis aufgelöst werden kann.

Nach Art. 7a der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201) *„trägt der Migrationsdienst den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden namentlich bei der Unterbringung und der Betreuung Rechnung. Er kann den besonderen Bedürfnissen entsprechende Kollektivunterkünfte betreiben und individuelle Unterbringungs- und Betreuungsformen bereitstellen“*. Die Pflicht, den besonderen Bedürfnissen von UMA Rechnung zu tragen, leitet sich einerseits aus übergeordnetem Völkerrecht ab. Hervorzuheben ist hier Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UN-KRK; SR 0.107).

Andererseits ergibt sich diese Pflicht aus Bundesverfassungsrecht. Insbesondere Art. 11 BV räumt Kindern und Jugendlichen einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung ein (vgl. dazu ausführlich Kapitel VI ab Seite 71 des RPC-Berichts).

Für die Finanzierung des rechtlichen Auftrags stützt sich der Regierungsrat auf folgende Grundlagen: Ein Teil der Kosten für die Unterbringung und Betreuung von UMA wird aus den Bundessubventionen für die Gewährung der Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs gedeckt (Art. 88 AsylG). Für den nicht aus Bundessubventionen deckbaren Teil hat der Grosse Rat am 7. September 2015 einen Kredit gutgeheissen (Geschäftsnummer 2015.POM.56). Demnach steht dem MIP in den Jahren 2017 bis 2019 für die Betreuung und Unterbringung von UMA ein Kredit in der Höhe von jährlich CHF 6,9 Mio. zur Verfügung. Die Höhe des Kredits ist auf einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA berechnet.

Für den Variantenentscheid des Regierungsrats für den vorliegenden Kreditantrag steckte der RPC-Bericht folgende qualitativen rechtlichen Rahmenbedingungen ab: *„Insgesamt trägt namentlich die SODK-Empfehlung den Anforderungen an das Kindeswohl hinreichend Rechnung. Aus dieser folgt insbesondere, dass eine Unterbringung von UM gemeinsam mit Erwachsenen in Kollektivunterkünften ohne flankierende Massnahmen ihren besonderen Schutzbedürfnissen nicht hinreichend Rechnung trägt und unzulässig ist. (...) Allenfalls ist es im Einzelfall denkbar, dass ein/e in fortgeschrittenem Masse gereifte/r UM mit starker Persönlichkeit, ohne Traumatisierungen sowie guter physischer und psychischer Gesundheit nötigenfalls bereits kurz vor dem 18. Geburtstag in einer Kollektivunterkunft untergebracht würde. Weil diese eine Ausnahmesituation darstellt, ist davon nur mit Zurückhaltung Gebrauch zu machen.“*

4.3 Konzept "Spezialisierung"

Auf der Basis Verpflichtungskredits vom 7. September 2015 (Geschäftsnummer 2015.POM.56) und des gültigen Leistungsvertrags zwischen dem MIP und der ZB, werden die UMA nach dem Konzept "Spezialisierung" untergebracht und betreut. Die wichtigsten Inhalte des Leistungsauftrags der ZB sind:

- Der Kernauftrag ist, im Betreuungsalltag das Wohl der zugewiesenen Kinder und Jugendlichen sicherzustellen und ihnen eine gesunde Entwicklung zu ermöglichen.
- Dazu gehört die Vermittlung in verschiedene **Wohnformen**:
 - Wohnen im Ankunfts- und Triage-Zentrum der ZB
 - Wohnen in den UM-Wohnheimen der ZB
 - Vermittlung in Pflegefamilien
 - Nach Bedarf Vermittlung in externe Institutionen
 - Wohnen in begleiteten Wohngemeinschaften
 - Unterbringung bei Verwandten
 - Begleitetes Wohnen bei Verwandten in Kollektivunterkünften der Asylsozialhilfestellen
 - Individuelle Spezialarrangements

- Das durch die ZB betriebene **Case-Management** ist für die individuelle Prozessbegleitung zuständig und definiert den individuellen Betreuungs- und Unterstützungsbedarf (Wohnform, Tagesstruktur, Zugang zu Volksschul- und Berufsbildung, Vorbereitung auf die Volljährigkeit, Vorbereitung auf einen Zuständigkeitswechsel nach Anerkennung als Flüchtling oder nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme als Flüchtling, Ausreisepreparierung für Rückkehrpflichtige usw.).
- Sicherstellung einer **Tagesstruktur** durch:
 - externen Volksschulunterricht
 - interne Unterrichtsangebote sowie (altersabhängig) Information über Berufsbildung und den Zugang dazu
 - Sport- und Freizeitaktivitäten in den UM-Wohnheimen
 - Beteiligung am Haushalt ("Ämtli")
 - Vermittlung in Freizeitaktivitäten von lokalen Vereinen
 - Vermittlung in interne und externe Beschäftigungen
- Ausrichtung von **Asylsozialhilfe**
- Koordination mit Behörden

4.4 Bestandsentwicklung

In den vergangenen Jahren waren die Bestände der durch die ZB betreuten und untergebrachten UM signifikanten Schwankungen unterworfen: In den Jahren 2012 und 2013 befanden sich die durchschnittlichen Bestandszahlen noch auf einem tiefen und gleichbleibenden Niveau. Bereits im Jahr 2014 zeichnete sich eine Zunahme des Bestands ab. Im Jahr 2016 erreichte der durchschnittliche Bestand mit 417 UMA seinen vorläufigen Höhepunkt:

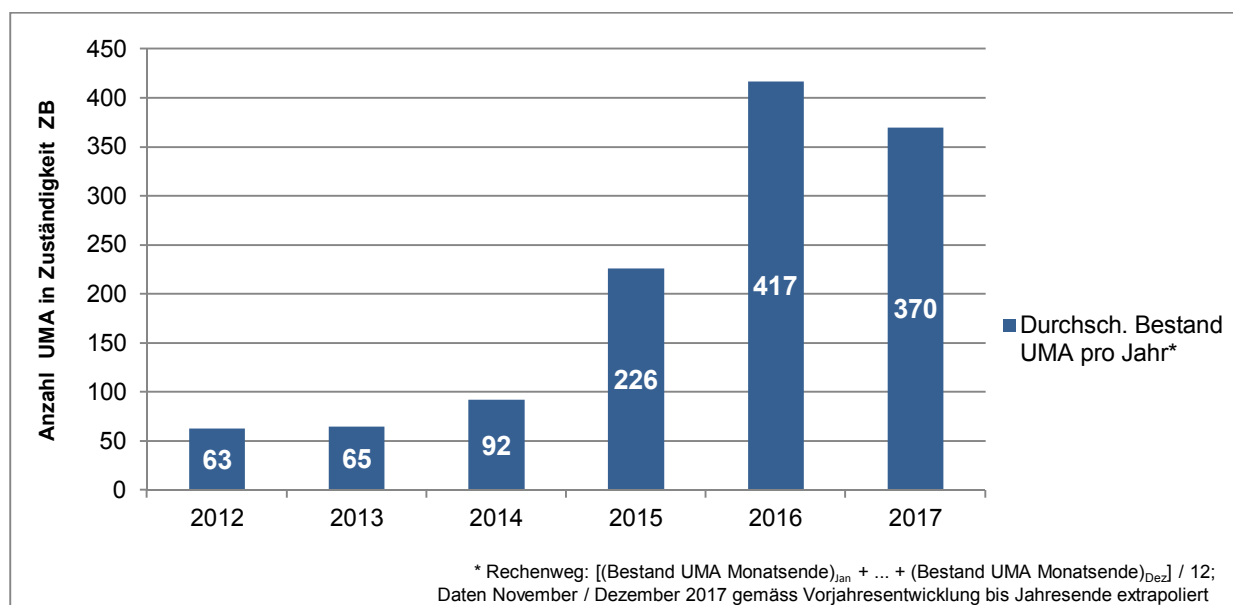


Abbildung 1: Durchschnittliche Bestandsentwicklung UMA 2012 – 2017

Trotz der im Vorfeld nicht prognostizierbaren, sukzessiven Normalisierung im Asylbereich und des damit zusammenhängenden Rückgangs an Zuweisungen von Asylsuchenden an den

Kanton Bern, blieb der durchschnittliche UMA-Bestand im Jahr 2017 im Vergleich zu den Jahren vor 2015 mit rund 370 Personen hoch.

Abbildung 2 zeigt den Bestand und die Altersstruktur der UM in den Strukturen der ZB per 7. Juli 2017 (Datenbasis des RPC-Berichts):

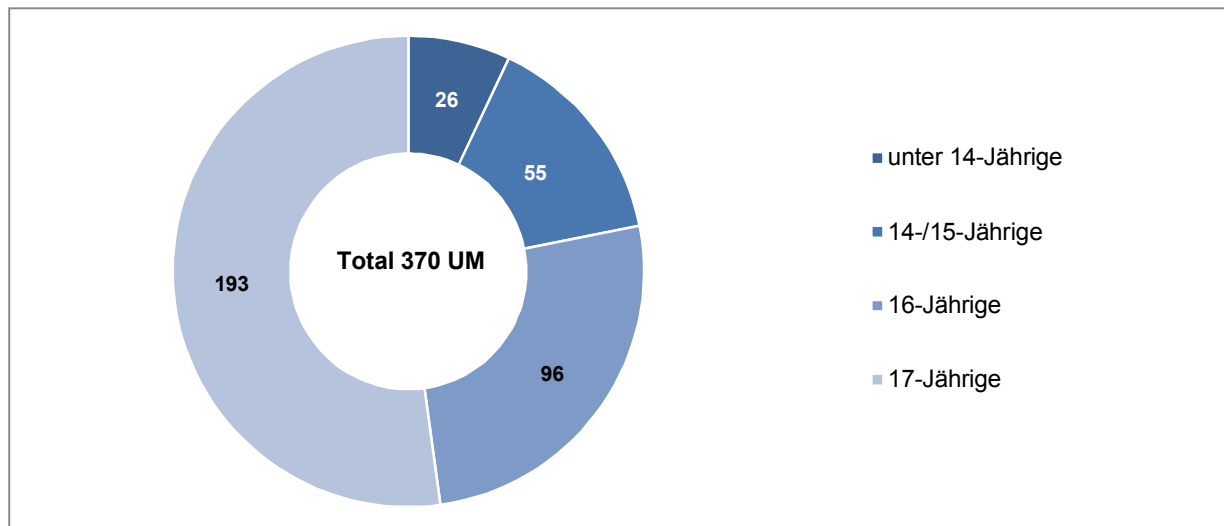


Abbildung 2: Bestand und Altersstruktur der durch die ZB untergebrachten UM (Stand 7. Juli 2017)

Die Abbildung 2 zeigt, dass mit 289 Personen mehr als drei Viertel der UM 16 oder 17 Jahre alt sind. Volljährig gewordene Personen, die sich bis zu ihrer Verlegung in die regulären kantonalen Asylstrukturen noch vorübergehend in den Unterkünften der ZB aufhalten, werden mit der ordentlichen Globalpauschale in der Höhe von CHF 36,50 abgegolten. Sie sind aufgrund ihrer Irrelevanz für das vorliegende Kreditgeschäft nicht in den Darstellungen abgebildet.

Die in der Abbildung 3 ersichtliche Vielfalt bestehender Wohnsettings ermöglicht der ZB eine auf das individuelle Kindwohl und die damit zusammenhängende Lebenssituation abgestimmte Unterbringung und Betreuung der ihr zugewiesenen UM. Die Zuteilung der Kinder und Jugendlichen auf die bestehenden Wohnformen korreliert stark mit der aktuellen Altersstruktur der UM. Je älter eine Person ist, desto geringer ist ihr grundsätzlicher Bedarf an individueller Unterstützung und desto wahrscheinlicher ist ihre Platzierung in weniger betreuungsintensiven Wohnformen. Im Umkehrschluss können für jüngere Kinder und für Jugendliche mit besonderer Vulnerabilität Settings angeboten werden, die dem verfassungsrechtlich verankerten Kindsschutz und -wohl Rechnung tragen.

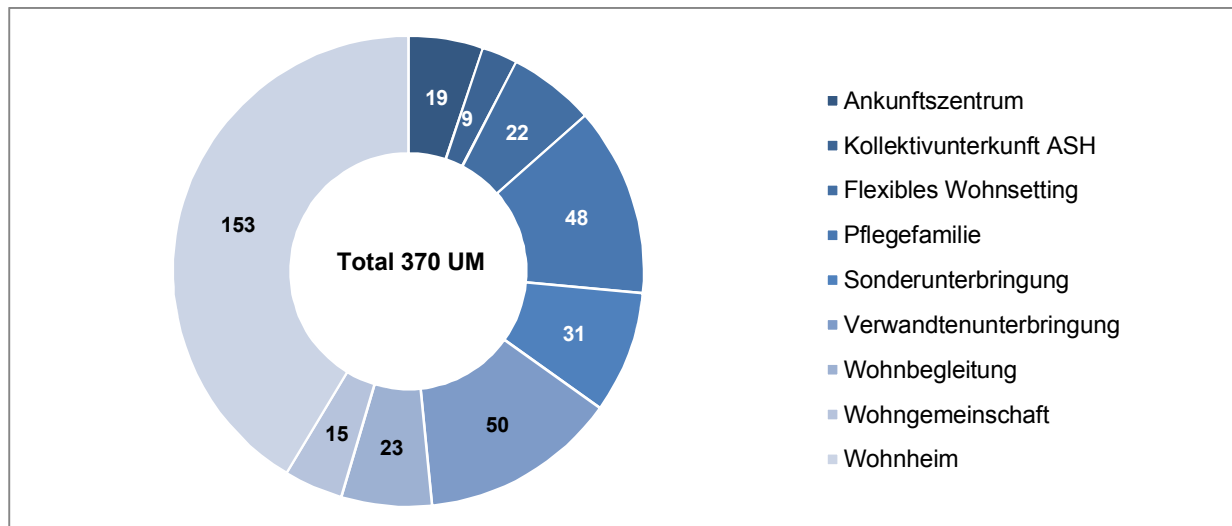


Abbildung 3: Bestand der durch die ZB untergebrachten UM nach Wohnformen (Stand 7. Juli 2017)

Abgestützt auf die aktualisierten operativen Planungsannahmen des SEM geht das MIP von einer linearen Gesuchs- und Zuweisungsentwicklung aus. Der hochgerechnete durchschnittlichen UMA-Bestands des Jahres 2017 beträgt 370 UMA. In den Jahren 2018 und 2019 wird ebenfalls mit einem **durchschnittlichen Bestand von 370 UMA** gerechnet. Diese Prognose schafft in einem volatilen Umfeld Planungssicherheit.

Der Prognose liegt die Annahme zugrunde, dass das EU-Türkei-Abkommen fortbesteht, die Balkanroute weitestgehend abgeriegelt bleibt und weiterhin viele Asylsuchende in europäische Nachbarländer migrieren wollen. Weitere Annahmen sind:

- Dem Kanton Bern werden weiterhin durchschnittlich 13,5 % aller Asylsuchenden zur Unterbringung während des Asylverfahrens zugeteilt; gemäss der Durchschnittswerte der Jahre 2014 bis 2017 sind rund 7 % der dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden UMA.
- Das MIP geht für die Jahre 2018 ff. von der operativen Planungsgrösse von 20'000 in der Schweiz eingereichten Asylgesuchen aus; dem Kanton Bern werden in diesen Jahren voraussichtlich jährlich 189 UMA zugeteilt.¹
- Die UMA-Bestände sind innerhalb eines Jahres hohen Fluktuationen unterworfen; für die kommenden Jahre wird davon ausgegangen, dass sich Ein- und Austritte die Waage halten und der durchschnittliche UMA-Bestand bei 370 Personen liegt.

¹ Rechenweg: 20'000 Asylgesuche x (13,5% Zuweisung Asylsuchende x 7% Zuweisung UMA) = 189 UMA

5 Neues Betreuungs- und Unterbringungskonzept: Ausgabenbewilligung des Grossen Rates

5.1 Inhaltliche Eckwerte des neuen Konzepts

Das neue Konzept zur Unterbringung und Betreuung von UM übernimmt die bisherige Zielsetzung der Sicherstellung des Kindesschutzes und der Förderung der Selbständigkeit der Kinder und Jugendlichen im Hinblick auf deren möglichst rasche Integration. Die vollumfängliche Zuständigkeit der ZB für alle UM des Kantons Bern bleibt grundsätzlich bestehen. Die ZB kann die Zuständigkeit für Personen mit hochgradig gefährdendem Verhalten (insbesondere Selbst- oder Fremdgefährdung) oder psychisch problematische UM ausschliessen. Nach bisheriger Erfahrung dürfen das maximal 5 % der zugewiesenen UM sein. Gestützt auf einen Statusbericht der ZB über diese Personen und einer Betreuungs- und Unterbringungsempfehlung, muss das MIP für diese Personen innerhalb kürzester Zeit entsprechende Institutionen oder vorübergehend Kriseninterventions-Institutionen vermitteln können.

UM, die über 17-jährig sind, können, sofern sie von der ZB als stabil betrachtet werden, zu einem tieferen Pauschalansatz entweder in Erwachsenenstrukturen untergebracht werden oder zu einem tieferen Pauschalansatz weiterhin in den Strukturen der ZB betreut werden.

Der neue gestraffte Leistungskatalog der ZB ist wie folgt:

Intake und Abklärung:

- Die ZB gewährleistet die Aufnahme neu zugewiesener UM während der üblichen Bürozeiten.
- Die Triage für die Bedarfsabklärung erfolgt in den ersten Wochen im Ankunfts- und Triagezentrum Huttwil.
- Notfall- und Pikettdienst: Die ZB gewährleistet rund um die Uhr und an 365 Tagen die Rücknahme von UM, die sich vorübergehend und ohne Bewilligung der Aufsicht durch ZB entzogen haben. Ausgenommen davon sind UM, für welche die ZB die Zuständigkeit an das MIP abgegeben hat.

Asylsozialhilfe:

Die ZB übernimmt die Verantwortung für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe der ihr zugewiesenen UM. Darin enthalten sind u.a. Nebenkosten für Kleider, Hygieneartikel und Taschengeld. Die Ansätze für die Nebenkosten und das Taschengeld orientieren sich am anerkannten Budgetrahmen der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Nebenkosten in stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz; Richtlinien Budgetberatung Schweiz). Die effektiven Auszahlungen reduzieren sich durch restriktive Handhabung. Das bedeutet, nur was benötigt wird, wird durch die Nebenkosten bezahlt. Bei Kleidern wird vermehrt auf Secondhand oder auf Spenden gesetzt. Halbtaxabonnemente oder Gleis-7-Abonnemente müssen durch die UM selber beim Taschengeld eingespart und finanziert werden.

Individuelle Begleitung:

Die ZB stellt den Überblick über den gesamten Entwicklungsprozess aller ihr zugewiesenen UM sicher und informiert fortlaufend die Beistandspersonen sowie die Rechtsvertretungen darüber und über weitere, relevante Ereignisse. Der Betreuungsschlüssel kann reduziert werden.

Unterbringung in passenden Wohnformen:

Die ZB ist verantwortlich, für alle UM eine möglichst passende und ihrem Bedarf entsprechende Wohnform zu finden. Es bestehen folgende Wohnmöglichkeiten:

- Ankunfts- und Triagezentrum. Für die ersten Tage nach der Zuweisung an den Kanton Bern, bis der kindsschutzrechtliche Betreuungsbedarf abgeklärt ist. Diese Wohnform bietet als einzige auch interne Beschulung an.
- Wohnen in UM-Wohnheimen
- Wohnen in betreuten Wohngruppen
- Begleitetes Wohnen in kleineren Wohneinheiten
- Individuelles, begleitetes Wohnen bei Verwandten im Kanton Bern
- Individuelles Wohnen in Pflegefamilien im Kanton Bern (primär für UM unter 14 Jahren).
- Wohnen ohne Verwandte in einer Kollektivunterkunft einer Asylsozialhilfestelle
- Wohnen in subventionierten Spezialinstitutionen
- Individuelle Spezialarrangements

Für die über 17-jährigen UM, die als stabil eingestuft werden, werden einzelne Wohnformen zum tieferen Tagespauschaltarif angeboten.

Tagesstruktur:

Die ZB ist verpflichtet, für alle UM eine Tagesstruktur anzubieten. Für volksschulpflichtige UM ist der Schulunterricht ein Bestandteil der Tagesstruktur. Die UM sind verpflichtet, sich in diese Tagesstruktur einzufügen. Bei der Wahl der Tagesstruktur werden den Ressourcen und dem individuellen Bedarf der UM nach Möglichkeit Rechnung getragen. Das Angebot besteht aus:

- interner Beschulung im Ankunfts- und Triagezentrum (jedoch nicht in den UM-Wohnheimen)
- externer öffentlicher, subventionierter Schule
- Berufsbildung und Information darüber
- Kursen und Freizeitgestaltung
- Interne und externe Beschäftigung

5.2 Kostenmodell des neuen Konzepts

Das Kostenmodell für das vom Regierungsrat gewählte Konzept zur Betreuung und Unterbringung von UM geht von folgenden Rahmenbedingungen aus:

- Zwischen MIP und ZB besteht ein neuer, befristeter Leistungsvertrag unter Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs, mit Gültigkeit vom 1. November 2018 bis 30. Juni 2020 und einer Option auf Verlängerung.
- Das Kostenmodell basiert auf den Planungsannahmen gemäss Ziffer 4.4.
- Die ordentliche Tagesglobalpauschale pro UM zugunsten der ZB beträgt brutto CHF 140.-. Abzüglich des aus Bundessubventionen finanzierbaren Anteils von CHF 36,50, entstehen dem Kanton Bern Nettokosten in der Höhe von CHF 103,50 pro UMA und Tag.
- Die Tagesglobalpauschale derjenigen UM, die über 17-jährig sind und die von der ZB als stabil qualifiziert werden, beträgt CHF 80.-. Der Kanton hat, abzüglich des aus Bundessubventionen finanzierbaren Anteils von CHF 36,50, Nettokosten in der Höhe von CHF 43,50 pro UMA Tag zu decken. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre lassen den Schluss zu, dass während der Vertragsdauer 50 % der über 17-jährigen als stabil qualifiziert werden können. Bei einem Bestand von 370 Personen entspricht dies 96 Personen.²
- Die Tagesglobalpauschale derjenigen UM, die wegen ihres fremd- oder selbstgefährdenden Verhaltens in den Strukturen der ZB untragbar sind, beträgt im Kostenmodell CHF 600.-. Nach Abzug des aus Bundessubventionen finanzierbaren Anteils von CHF 36,50 verbleiben Nettokosten in der Höhe von CHF 563,50 pro UMA und Tag zulasten des Kantons. Das MIP geht davon aus, dass 5 % aller sich in der Zuständigkeit der ZB befindenden UM dieser Personengruppe zugerechnet werden müssen. Bei einem Bestand von 370 UMA entspricht dies 18 Personen.
- Die Auslastung des Ankunfts- und Triagezentrums ist aufgrund der auf sechs Monate beschränkten Aufenthaltsdauer der UM schwer steuerbar. Zur uneingeschränkten Sicherstellung seines Betriebs haben sich das MIP und die ZB auf ein Sockelbeitragsmodell geeinigt: Das MIP vergütet der ZB während der gesamten Vertragsdauer eine durchschnittliche Auslastung von 50 %. Die diesbezüglichen Fixkosten betragen CHF 638'820.- pro Quartal.³ Liegt die Auslastung über 50 %, vergütet das MIP der ZB, anstelle des Sockelbeitrags, die Kosten pro untergebrachter Person und Tag in der Höhe von CHF 140.- für alle im Ankunfts- und Triagezentrum untergebrachten UM. Um das beim MIP liegende finanzielle Risiko einer Belegung unter 50 % tief zu halten, vereinbaren das MIP und die ZB geeignete Massnahmen, um eine möglichst hohe Auslastung zu gewährleisten. Das MIP geht von einem Risikoanteil von maximal 15 Leerplätzen und damit zusammenhängenden jährlichen Kosten in der Höhe von CHF 191'625.- pro Quartal aus.⁴

² Basis: Berechnung gem. RPC-Bericht, S. 113, Altersstruktur Juli 2017 (Wert Mitte Jahr)

³ Rechenweg: 50 UMA x CHF 140 x 91.25 Tage = CHF 638'750.-.

⁴ Rechenweg: 15 UMA x CHF 140 x 365 Tage : 4 = CHF 191'625.-.

Daraus ergibt sich für den Zeitraum vom 1. November 2018 bis 31. Dezember 2020 die Kostenaufstellung gemäss Abbildung 4:

Beschreibung	Anzahl UMA	Betrag pro UMA/Tag in CHF	Anzahl Tage	2018 Kosten in CHF	2019 Kosten in CHF	2020 Kosten in CHF
Variante B (Nov. - Dez. 2018), UMA in Struktur ZB	256	140	61	2'186'240		
Variante B (Nov. - Dez. 2018), UMA 17+/50%	96	80	61	468'480		
Variante B (Nov. - Dez. 2018), 5% UMA fremd-/selbstgefährdend	18	600	61	658'800		
Sockelbeitrag Risikoanteil MIP (Nov. - Dez. 2018)	15	140	61	128'100		
Variante B (2019), UMA in Struktur ZB	256	140	365		13'081'600	
Variante B (2019), UMA 17+/50%	96	80	365		2'803'200	
Variante B (2019), 5% UMA fremd-/selbstgefährdend	18	600	365		3'942'000	
Sockelbeitrag Risikoanteil MIP (2019)	15	140	365		766'500	
Variante B (2020), UMA in Struktur ZB	256	140	366			13'117'440
Variante B (2020), UMA 17+/50%	96	80	366			2'810'880
Variante B (2020), 5% UMA fremd-/selbstgefährdend	18	600	366			3'952'800
Sockelbeitrag Risikoanteil MIP (2020)	15	140	366			768'600
Bruttokosten UMA pro Jahr nach neuem Konzept (Kompetenz Grosse Rat)				3'441'620	20'593'300	20'649'720
Abzüglich Bundespauschale pro Jahr				823'805	4'929'325	4'942'830
Nettokosten UMA pro Jahr nach neuem Konzept (Kompetenz Grosse Rat)				2'617'815	15'663'975	15'706'890
Eventualverpflichtung (Kompetenz Grosse Rat)						4'050'000
Nettokosten UMA Januar bis Oktober 2018 (Kompetenz Regierungsrat)				15'128'560		
Kostendifferenz Pflegefamilienplatzierung (Kompetenz Regierungsrat)				100'000	600'000	
Totalkosten UMA pro Jahr mit Vertragsänderung				17'846'375	16'263'975	19'756'890

Abbildung 4: Zusammenstellung Kosten in der Ausgabenkompetenz des Regierungsrates und des Grossen Rates

Im Vergleich zum heutigen Konzept "Spezialisierung" können mit dem neuen Konzept während der Dauer vom 1. November 2018 bis 31. Dezember 2020 Kosten in der Höhe von rund CHF 5,4 Mio.⁵ reduziert werden. Unter Berücksichtigung der einmaligen Kosten für die Fortführung der bestehenden Pflegefamilienverhältnisse bis Ende 2019 kann in der Zeitspanne vom 1. November 2018 bis 31. Dezember 2020 mit einer Kostenreduktion von rund CHF 4,7 Mio. gerechnet werden. Diese Einsparung kann sich im schlechtesten Fall, bei voller Belastung der Eventualverbindlichkeit von CHF 4,05 Mio., auf CHF 675'000 reduzieren. Nicht einberechnet ist hier eine weitere Kostenreduzierung durch die anteilmässige Beteiligung der

⁵ Nettokosten nach neuem Konzept von CHF 33'988'680 abzüglich Kosten nach bisherigem Konzept von CHF 39'413'880 (792 Tage * 370 UMA * CHF 134,50) ergeben eine Kostenersparnis von CHF 5'425'200.

GEF an der Eventualverbindlichkeit und an den Mehrkosten für die Pflegefamilienverhältnisse für die UMF.

Nach Art. 47 Abs. 1 FLG sind Ausgaben, die einer fortgesetzten, dauernden Aufgabe dienen, *wiederkehrende* Ausgaben. Die Gewährung von Sozialhilfe für UM ist eine gesetzlich definierte Daueraufgabe. Sie ergibt sich für UMA aus Art. 3 EG AuG und AsylG und für UMF aus Art. 46a ff SHG. Auch wenn die mit dem Betreuungs- und Unterbringungskonzept zugrunde liegende Ausgabe im Rahmen eines Leistungsvertrags befristet sein wird, wird der gesetzliche Auftrag mit dem Ende des Leistungsvertrags weiterhin bestehen und es ist auf das Ende des Leistungsvertrags hin (allenfalls) ein neues Betreuungs- und Unterbringungskonzept für UM zu finden. Insofern ist die vorliegende Ausgabe während der Laufzeit des neuen Leistungsvertrags als wiederkehrende Ausgabe zu qualifizieren.

Nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a FLG ist eine Ausgabe *neu*, wenn ein Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten. Die Höhe des vorliegenden Kreditantrags ergibt sich aus einem neuen Betreuungs- und Unterbringungskonzept für UM. Der Inhalt dieses Konzepts entscheidet über die Höhe der Ausgabe. Da grundsätzlich – wie im RPC-Bericht ausgeführt – auch andere Konzepte denk- und wählbar wären, besteht ein Entscheidungsspielraum in Bezug auf die Höhe der Ausgabe. Auch in Bezug auf den Zeitpunkt der Vornahme der Ausgabe besteht ein Entscheidungsspielraum: Sinnvollerweise legt der vorliegende Kreditantrag den Beginn der Ausgabe so fest, dass nach einem Entscheid des Grossen Rates in der Märzsession 2018 genügend Zeit einberechnet wird, um ein allfälliges Referendum abzuwarten. Damit wird auf das ausgabenkompetente Organ Rücksicht genommen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ausgaben zur Unterbringung und Betreuung von UM gemäss dem ab dem 1. November 2018 gültigen Konzept als neu zu qualifizieren sind.

Nach Art. 48 Abs. 2 FLG ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie nicht nach Absatz 1 neu ist. Wie oben dargestellt, baut die Höhe des vorliegenden Kredits auf einem geschätzten jährlichen Durchschnittsbestand von 370 UMA auf. Diese dem Kredit zugrunde liegende Schätzung dürfte nach den Prognosen des SEM nicht überschritten werden. Ist der Kredit und damit das neue UMA-Konzept einmal bewilligt, tritt gestützt darauf ein Leistungsvertrag zwischen MIP und der ZB in Kraft.

6 Kosten der Konzeptanpassung

6.1 Weiterführung des bestehenden UMA-Konzepts "Spezialisierung" vom 1. Januar bis 31. Oktober 2018

Unter der Bedingung, dass der Grosse Rat den Verpflichtungskredit für das neue Unterbringungs- und Betreuungskonzept für UMA anlässlich der Märzsession 2018 beschliesst, kann das neue Konzept zur Unterbringung und Betreuung von UM, nach Ablauf der Referendumsfrist und den durch ZB einzuhaltenden Kündigungsfristen, per 1. November 2018 umgesetzt werden. In der Zwischenzeit wird das Konzept "Spezialisierung" gestützt auf den bestehenden Leistungsvertrag weitergeführt.

Der Regierungsrat hat zu diesem Zweck in abschliessender Kompetenz eine Ausgabe in der Höhe von gerundet CHF 15'129'000⁶ für das Jahr 2018 bewilligt. Bei diesem Betrag wird von einem durchschnittlichen Bestand von 370 UMA, einer Globalpauschale zugunsten der ZB von CHF 171.- pro UMA und Tag, davon abzuziehenden Bundessubventionen in der Höhe von CHF 36,50 pro UMA und Tag sowie einer Vertragsdauer von 304 Tagen ausgegangen.

Bei dieser Ausgabe besteht kein Entscheidungsspielraum in Bezug auf deren Höhe, Zeitpunkt oder andere Modalitäten. Die Ausgabe ist Bestandteil des bestehenden Leistungsvertrags des MIP mit der ZB, der nicht einseitig gekündet werden kann. Demzufolge ist die Ausgabe als gebunden im Sinne von Art. 48 Abs. 2 FLG zu qualifizieren (vgl. dazu RPC-Bericht, Kapitel VI 4.2 Finanzhausrechtliche Einschätzung; S. 84).

Im Hinblick auf die Umsetzung des neuen Konzepts im November 2018, können die Kosten für die Fortsetzung des bisherigen Konzepts bis Ende Oktober 2018 als einmalig im Sinne von Art. 46 FLG bezeichnet werden.

6.2 Vertragsanpassung bzw. -auflösungskosten

Für die Unterbringung und Betreuung von UM besteht ein rechtsgültiger Leistungsvertrag zwischen dem MIP und der ZB. Dieser Vertrag ist befristet bis 31. Dezember 2019. Er kann nur bei gegenseitigem Einverständnis aufgehoben werden. Demzufolge musste das MIP mit der ZB eine Einigung für die Anpassung bzw. Auflösung des bisherigen und gültigen Leistungsvertrags finden, um das neue Unterbringungs- und Betreuungskonzept umsetzen zu können.

Die Anpassung des Leistungsvertrags ist nicht kostenneutral. Vielmehr entstehen zusätzliche Kosten, beispielsweise für geleistete Aufbaukosten, welche über die gesamte Vertragsdauer abgeschrieben werden (vgl. RPC-Bericht Kapitel VII 3.2 auf Seite S. 91, viertes Lemma unter dem Titel "Kosten"). Die Deckung der Vertragsanpassungskosten wird in Form einer Ausgabenbewilligung in der Kompetenz des Regierungsrats und einer Eventualverbindlichkeit gegenüber der ZB in der Kompetenz des Grossen Rates gesichert.

6.2.1 Ausgabenbewilligung Pflegefamilienverträge

Unter 14-jährige UM werden grundsätzlich in Pflegefamilien untergebracht. Die ZB hat die Platzierung in Pflegefamilien mehrheitlich über eine dafür zertifizierte Vermittlungsorganisation vorgenommen. Dieser Vermittlungsorganisation bezahlt die ZB pro UM und Tag CHF 153.- (vgl. Tabelle 8 Seite 60 im RPC-Bericht). Die ZB plant, die Pflegeplatzvermittlung ab dem 1. November 2018 selber vorzunehmen und sich dafür vom Kantonalen Jugendamt zertifizieren zu lassen.

Zur Sicherstellung des Kindeswohls will die ZB die bestehenden Pflegeplatzverhältnisse beibehalten. Der Regierungsrat hat dafür CHF 700'000 für die Jahre 2018 und 2019 bewilligt. Diese Ausgabenbewilligung berücksichtigt einerseits die Anzahl bereits bestehender Pflegefamilienverhältnisse, die auch nach dem 1. November 2018 weiterbestehen werden, und andererseits die Altersstruktur der betroffenen UM, aus welcher die weitere Dauer der jeweiligen Pflegefa-

⁶ Brutto CHF 19'234'080 (370*171*304) - Bundespauschale CHF 4'105'520 (370*36.50*304) = Netto CHF 15'128'560.

milienverhältnisse errechnet werden kann. Ebenfalls berücksichtigt ist eine geringe Anzahl UM, die bis zur Umsetzung des neuen Konzepts resp. bis zur Zertifizierung der ZB als Pflegeplatzvermittlungsorganisation noch nach den alten Tarifen untergebracht werden.

Die ausgewiesenen Kosten von CHF 700'000 zu Lasten der POM werden sich noch verringern. Die POM wird der GEF den Kostenanteil für UMF weiterverrechnen und die GEF wird diese Kosten dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen. Die POM rechnet nach effektivem Aufwand ab. Der Betrag zu Lasten der GEF kann deshalb zum Zeitpunkt der Ausgabenbewilligung noch nicht genau ausgewiesen werden. Aus diesem Grund werden die Kosten nach dem Bruttonprinzip bewilligt.

Die Ausgabe für die Fortführung der bestehenden Pflegefamilienverhältnisse entsteht aufgrund der Leistungsvertragsanpassung und ist rechtlich als einmalig im Sinne von Art. 46 FLG zu qualifizieren. Die Ausgabe ist neu im Sinne von Art. 48 FLG. Allerdings ist festzuhalten, dass es sich um eine "conditio sine qua non" für das Einverständnis der ZB zur Anpassung des Leistungsvertrags handelt. Der für eine neue Ausgabe im Sinne von Art. 48 FLG gesetzlich zwingende Entscheidungsspielraum in Bezug auf die Höhe der Ausgabe, den Zeitpunkt der Vornahme oder andere Modalitäten ist marginal wenn nicht sogar bloss theoretischer Natur. Die Ausgabenkompetenz für diese neue und einmalige Ausgabe liegt nach Art. 152 FLV beim Regierungsrat.

Sollte der Grosse Rat den Verpflichtungskredit zur Unterbringung und Betreuung von UMA ab dem 1. November 2018 nicht bewilligen, tritt die Ausgabenbewilligung des Regierungsrates zu den Pflegefamilienverhältnissen nicht in Kraft.

6.2.2 Eventualverbindlichkeit

Eventualverbindlichkeiten stellen mögliche Verbindlichkeiten aus einem vergangenen Ereignis dar, wobei die Existenz der Verbindlichkeit erst durch ein zukünftiges Ereignis bestätigt werden muss (vgl. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2; HBR 3.11.1.2).

In der Annahme, dass der Leistungsvertrag zwischen dem MIP und der ZB zur Unterbringung und Betreuung von UM und die darin vereinbarten Abgeltungsmodalitäten bis zum 31. Dezember 2019 gültig sein würden, tätigte die ZB im Rahmen der Umsetzung des Konzepts "Spezialisierung" Investitionen in die personellen und infrastrukturellen Kapazitäten und schloss Leistungsverträge mit Dritten über die gesamte Vertragsdauer ab. Die ZB berücksichtigte im Zuge ihrer Planung die offiziellen Prognosen des SEM und sprach das weitere Vorgehen mit dem MIP ab. Durch den konsequent betriebenen Auf- und Ausbau konnte die ZB ihrem leistungsvertraglichen Auftrag immer uneingeschränkt nachkommen, dies auch im Jahr 2015 während der schweizweit angespannten Lage im Asylwesen.

Entgegen der offiziellen Prognosen des SEM nahmen die Zuweisungen von UM an den Kanton Bern in den Jahren 2016 und 2017 spürbar ab. Aufgrund der auf einem höheren durchschnittlichen UM-Bestand beruhenden Investitionen entstand der ZB dadurch ein strukturelles Defizit, das sich bis zum Zeitpunkt der Vertragsumstellung per 1. November 2018 in der Höhe von CHF 3,1 Mio. bewegen wird. Die ZB informierte das MIP frühzeitig über ihre buchhalterische Situation und stimmte einer externen Revision zu; diese bescheinigte der ZB einen ge-

mäss Leistungsvertrag kostengünstigen und effizienten Mitteleinsatz. Zudem vereinbarten die ZB und das MIP Massnahmen zum Abbau des strukturellen Defizits und die Fortschrittskontrolle auf der Basis eines monatlichen Reportings. Von der externen Revisionsstelle wurde bestätigt, dass die Massnahmen zielführend und realistisch seien, um das Defizit unter den ursprünglichen Vertragsbedingungen bis Ende der ursprünglichen Vertragsdauer, d.h. bis Ende 2019, vollständig abzubauen.

Aufgrund der Änderung des Unterbringungskonzepts per 1. November 2018 ist ein vollständiger Abbau des Defizits der ZB nicht mehr garantiert. Vor diesem Hintergrund einigten sich das MIP und die ZB einerseits auf eine Umsetzung von angepassten Massnahmen im Rahmen des bestehenden monatlichen Controllings und andererseits auf eine Aufteilung der Eventualverbindlichkeit.

Sofern – trotz der forcierten Massnahmen – am Ende des leistungsvertraglichen Beziehungsverhältnisses zwischen dem Kanton und der ZB ein Teil des Defizits verbleiben sollte, wäre dieser auf maximal CHF 4,5 Mio. festgelegte Betrag zu 90 % durch den Kanton und zu 10 % durch die ZB zu übernehmen. Die Obergrenze von CHF 4,5 Mio. setzt sich zusammen aus dem prognostizierten Defizit per 31. Oktober 2018 sowie den Personal- und Mietkosten, die aufgrund von vertraglich einzuhaltenden Kündigungsfristen nicht sofort eliminiert werden können. Die Unsicherheit eines allfälligen Arbeitsplatzverlustes könnte zu frühzeitigen Personalabgängen und demzufolge zu zusätzlichen Überbrückungskosten führen.

Der Höchstbetrag der Eventualverbindlichkeit zu Lasten des Kantons beträgt CHF 4,05 Mio.. Die ZB trägt das Risiko der restlichen CHF 450'000 und eines allfälligen Defizitbetrags oberhalb der Beteiligungsgrenze von CHF 4,5 Mio..

Sofern die Eventualverbindlichkeit von maximal CHF 4,05 Mio. eintreten sollte, würden sich die diesbezüglichen Kosten zu Lasten der POM noch verringern. Die POM würde den Kostenanteil für die UMF der GEF weiterverrechnen, so dass die GEF den verrechneten Betrag anteilmässig dem Lastenausgleich zuführen kann. Zur Ermittlung der durch die UMF verursachten Kosten würde die Zeitdauer vom 1. Januar 2015 bis zum Ende des Leistungsvertrags des MIP mit der ZB berücksichtigt.

Mit der Eventualverbindlichkeit garantiert der Kanton Bern die Übernahme eines allfälligen Defizits der Leistungserbringerin. Gestützt auf Art. 42 Abs. 3 Bst. a FLG gilt die Gewährung von Bürgschaften und Garantien als Ausgabe. Die Ausgabe ist im Zeitpunkt der Gewährung der Bürgschaft oder der Garantie und nicht erst bei Eintreten des Ereignisses zu bewilligen. Die Ausgabe ist als einmalig und neu im Sinne von Art. 46 und Art. 48 Abs. 1 Bst. a FLG zu qualifizieren. Sie liegt in der Kompetenz des Grossen Rates unter Vorbehalt einer fakultativen Volksabstimmung.

Analog der Eventualverbindlichkeitsregelung, ist ein allfälliger Ertragsüberschuss am Ende der Vertragslaufzeit zu 90 % der kantonalen Staatskasse zuzuführen und zu 10 % der ZB zuzurechnen.

7 Kostenaufstellung

Die Gesamtkosten für die Unterbringung und Betreuung von UMA sowie für die Änderung des Leistungsvertrags mit der ZB stellen sich für die Jahre 2018 bis 2020 wie folgt dar:

Beschreibung	2018 Kosten in CHF	2019 Kosten in CHF	2020 Kosten in CHF
Bruttokosten UMA nach neuem Konzept	3'441'620	20'593'300	20'649'720
Abzüglich Bundespauschale	-823'805	-4'929'325	-4'942'830
Nettokosten UMA nach neuem Konzept (neue, wiederkehrende Ausgabe in der Kompetenz des Grossen Rates)	2'617'815	15'663'975	15'706'890
Bruttokosten Eventualverbindlichkeit (neue, einmalige Ausgabe in der Kompetenz des Grossen Rates)	0	0	4'050'000
Nettokosten UMA Januar bis Oktober 2018 (gebundene, einmalige Ausgabe in der Kompetenz des Regierungsrates)	15'128'560		
Bruttokosten Differenz Pflegefamilienplatzierung (neue, einmalige Ausgabe in der Kompetenz des Regierungsrates)	100'000	600'000	0
Totalkosten UMA pro Jahr mit Vertragsänderung	17'846'375	16'263'975	19'756'890

Abbildung 5: Berechnung Gesamtkosten

Das neue Unterbringungskonzept ermöglicht im Vergleich zum heutigen Konzept "Spezialisierung" eine Kostenreduktion von rund CHF 5,4 Mio.. Unter Berücksichtigung der einmaligen Kosten für die Fortführung der bestehenden Pflegefamilienverhältnisse bis Ende 2019 kann in der Zeitspanne vom 1. November 2018 bis 31. Dezember 2020 mit einer Kostenreduktion von rund CHF 4,7 Mio. gerechnet werden. Diese Einsparung kann sich im schlechtesten Fall, bei voller Belastung der Eventualverbindlichkeit von CHF 4,05 Mio., auf CHF 675'000 reduzieren. Das Minimieren der Eintretenswahrscheinlichkeit resp. der Höhe der Eventualverbindlichkeit ist zentraler Teil der regelmässigen Absprachen zwischen dem MIP und der ZB zur Umsetzung von entsprechenden Massnahmen. Nicht einberechnet ist hier eine weitere Kostenreduzierung durch die anteilmässige Beteiligung der GEF an der Eventualverbindlichkeit und an den Mehrkosten für die Pflegefamilienverhältnisse für die UMF.

8 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der vorliegende Antrag ist im Einklang mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018: 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). Der Regierungsrat verfolgt das Ziel, Grenzen eines

Abbaus staatlicher Leistungen im Gesundheitsbereich, in der Bildung und in der sozialen Sicherheit zu definieren, um die soziale Stabilität zu sichern (Ziel Nr. 4, S. 16).

9 Auswirkungen

9.1 Finanzielle Auswirkungen

Zur Finanzierung der Unterbringung und Betreuung von UMA nach dem neuen Konzept bedarf es eines Verpflichtungskredits (Art. 50 FLG) bzw. eines Objektkredits (Art. 52 FLG und Art. 148 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLV; BSG 621.1]) für eine neue, wiederkehrende Ausgabe (Art. 42 Abs. 1, Art. 47 und Art. 48 Abs. 1 Bst. a FLG, Art. 146 FLV). Massgebend für die Bestimmung der Ausgabenkompetenz ist gemäss Art. 47 Abs. 2 FLG und Art. 147 Abs. 3 FLV die Höhe der wiederkehrenden Ausgaben. Beim untenstehenden Kreditteil in der Höhe von CHF 2'618'000 bis CHF 15'707'000 pro Jahr liegt die Ausgabenkompetenz beim Grossen Rat unter Vorbehalt einer fakultativen Volksabstimmung (Art. 152 Abs. 4 FLV, Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV).

Die Verbuchung des Kredits in der Kompetenz des Grossen Rates erfolgt wie folgt:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF (gerundet)
910106180 Sonderunterbringung AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2018	2'618'000
910106180 Sonderunterbringung AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2019	15'664'000
910106180 Sonderunterbringung AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2020	15'707'000

Abbildung 6: Buchungsangaben zur Unterbringung von UMA nach neuem Konzept

Zur Finanzierung der Fortführung des bestehenden Konzepts während der ersten zehn Monate im Jahre 2018 wird ein Verpflichtungskredit (Art. 50 FLG) bzw. Objektkredit (Art. 52 FLG und Art. 148 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLV; BSG 621.1]) für eine gebundene, einmalige Ausgabe (Art. 42 Abs. 1, Art. 46 Abs. 2 und Art. 48 FLG) von CHF 15'129'000 für das Jahr 2018 benötigt. Weiter wird zur Finanzierung der Fortführung der bestehenden Pflegefamilienverhältnisse ein Verpflichtungskredit (Art. 50 FLG) bzw. Objektkredit (Art. 52 FLG und Art. 148 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLV; BSG 621.1]) für eine neue, einmalige Ausgabe (Art. 42 Abs. 1, Art. 46 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 FLG) von CHF 100'000 für das Jahr 2018 und CHF 600'000 für das Jahr 2019 benötigt. Bei diesen beiden Kreditteilen liegt die Ausgabenkompetenz beim Regierungsrat (Art. 152 Abs. 4 FLV).

Die Verbuchung dieser Kredite in der Kompetenz des Regierungsrates erfolgt wie folgt:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF (gerundet)
910106180 Sonderunterbringung AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2018	15'229'000
910106180 Sonderunterbringung AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2019	600'000

Abbildung 7: Buchungsangaben zur Fortführung des bestehenden Konzepts und der bestehenden Pflegefamilienverhältnisse

Die Beiträge aus Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe werden den Kantonen vom Bund gestützt auf Art. 88 AsylG rechtlich verbindlich zugesichert. Demzufolge kann beim vorliegenden Geschäft gestützt auf Art. 45 FLG grundsätzlich von Nettobeträgen ausgegangen werden. Die Vertragsänderungskosten sind jedoch als Bruttobeträge ausgewiesen, da die Höhen des an die GEF verrechneten und dem Lastenausgleich zugeführten Beträge bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht bekannt sind.

Bei der Eventualverbindlichkeit handelt es sich aufgrund des vorhandenen Handlungsspielraums um eine neue, einmalige Ausgabe gemäss Art. 46 und Art. 48 Abs. 1 Bst. a FLG. Sofern die Eventualverbindlichkeit im Jahr 2020 eintreten sollte, würde sie wie folgt verbucht:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF
910106180 Sonderunterbringung AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2020	4'050'000

Abbildung 8: Buchungsangabe zur Eventualverbindlichkeit

Die benötigten Mittel für das Jahr 2018 sind im Voranschlag enthalten und sollen im Rahmen des Voranschlags 2019 und für das Aufgaben- und Finanzplanjahr 2020 in der Produktgruppe "06.10.9104 Migration und Personenstand" angepasst werden. Bei einem Wechsel der Zuständigkeit für die Asylsozialhilfe im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs von der POM zur GEF geht der Verpflichtungskredit für die Unterbringung und Betreuung der UMA vom MIP an das zuständige Amt der GEF über.

Der Betrieb der spezialisierten UMA-Kollektivunterkünfte führt zu Mehrkosten bei der POM, entlastet jedoch gleichzeitig die JGK und die GEF im Bereich der Unterbringung von UMA in externen Institutionen. Bei unverändertem Mengengerüst und bei gleichbleibender Altersstruktur ist mit keinen Folgekosten zu rechnen.

Mit dem Verpflichtungskredit vom 7. September 2015 (Geschäftsnummer 2015.POM.56) besteht bereits ein Kredit auf Basis eines durchschnittlichen Bestandes von 140 UMA. Dieser Kredit in der Höhe von CHF 6,9 Mio. wird mit dem vorliegenden Kredit ab dem Jahr 2018 aufgehoben.

9.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Mit der Betreuung und Unterbringung von UM hat das MIP die ZB beauftragt. Die Reduktion von Personal oder Unterbringungsstandorten, die nicht mit der sinkenden Entwicklung der neu zugewiesenen Asylsuchenden, sondern mit den konzeptionellen Änderungen verbunden sind, gehen primär zulasten der ZB.

Demgegenüber wird das MIP für die Koordination und Vermittlung von stark gefährdeten UM in geeignete externe Institutionen zuständig werden. Dabei handelt es sich um eine Pikett-Aufgabe. Für diese neue Aufgabe werden 50 Stellenprozente veranschlagt.

Es wird davon ausgegangen, dass maximal fünf Prozent des Gesamtbestandes an UM aufgrund ihres selbst- oder fremdgefährdenden Verhalten in den ordentlichen Strukturen der ZB nicht tragbar sind. Für die Unterbringung und Betreuung dieser stark gefährdeten Kinder und Jugendlichen sind brutto CHF 600.- pro UM und Tag und abzüglich des Anteils an Bundessubventionen CHF 563,50 pro UM und Tag eingerechnet.

Eine organisatorische Herausforderung wird es sein, genügend externe Institutionen zu finden, die in der Lage sind, diese stark gefährdeten UM zeitgerecht zu übernehmen, den erforderlichen Bedürfnissen entsprechend zu betreuen und bei selbst- und fremdgefährdendem Verhalten die notwendige Sicherheit des Personals zu gewähren. Zu dieser Herausforderung kommt, dass in den heutigen Heimstrukturen keine Übernahmepflichten der externen Institutionen bestehen. Da der Bedarf an geeigneten Institutionsplätzen nicht planbar ist, wird sich das MIP mit Reservationen entsprechende Kapazitäten sichern müssen.

9.3 Auswirkungen auf IT und Raum

Das Geschäft hat keine Auswirkungen in den Bereichen IT und Raum. Die Beschaffung von genügend Raum für die verschiedenen Wohnsettings liegt in der Verantwortung der ZB.

9.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vorliegende Antrag hat gewisse finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden. Die Fortführung der Pflegeplatzverhältnisse für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF), die Aufwände zur Vermittlung von fremd- oder selbstgefährdenden UMF in Institutionen und im Eintretensfall ein Anteil der Eventualverbindlichkeit werden dem Lastenausgleich Soziales zugeführt. Diese Kosten werden zu je 50 % durch den Kanton und die Gemeinden getragen.

Die Standortgemeinden der heutigen UMA-Wohnheime werden mit der Einschulung der UMA in die Volksschule betroffen bleiben. Erfahrungsgemäss befindet sich jedoch nur ein kleiner Teil der UMA im volksschulpflichtigen Alter.

9.5 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass mit dem angestrebten kostenoptimierten Betreuungs- und Unterbringungskonzept das Wohl der UM geschützt und die UM auf ihre Selbstständigkeit und gesellschaftliche Anschlussfähigkeit vorbereitet werden können. Jeder UM, der bei Erreichen der Volljährigkeit eine Berufsbildung starten und anschliessend finanziell selbstständig leben kann, entlastet die Sozialhilfe-, Berufsbildungs- und Integrationsbehörden. Integrationsdefizite, die nachträglich nur mit unproportional hohem Aufwand zu beheben sind, können mit der Umsetzung des vorliegenden Konzeptes vermieden werden.

Das Gesamtauftragsvolumen für die Betreuung und Unterbringung der UM überschreitet zwar den Schwellenwert für eine öffentliche Ausschreibung nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2). Die ZB ist jedoch eine steuerbefreite Organisation, die im Sinne von Art. 10 Abs. 1 lit. a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 (IVöB; SR 172.056.5) als "Wohltätigkeitseinrichtung" gilt. Aus diesem Grund darf dieser Dienstleistungsauftrag an ZB ausserhalb des ordentlichen Beschaffungsrechts vergeben werden.

9.6 Konsequenzen bei einer Ablehnung

Sollte der Grosse Rat den Kreditantrag für die Finanzierung des neuen Betreuungs- und Unterbringungskonzepts für UM ablehnen, würde der geltende Leistungsvertrag des MIP mit der ZB und das Konzept "Spezialisierung" vertragsgemäss bis Ende 2019 weiterlaufen. Für diesen geltenden Leistungsvertrag besteht ein rechtskräftiger Kredit in der Höhe von CHF 6,9 Mio., der auf einem durchschnittlichen jährlichen Bestand von 140 UM berechnet ist. Bei den heutigen durchschnittlichen Beständen wäre dieser Kredit Ende März 2018 aufgebraucht und müsste mit einem Zusatzkredit in der Höhe von CHF 11,3 Mio.⁷ gesichert werden.

10 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem neuen, wiederkehrenden Verpflichtungskredit in der Höhe von insgesamt CHF 2'618'000 für das Jahr 2018, CHF 15'664'000 für das Jahr 2019 und CHF 15'707'000 für das Jahr 2020 (netto, exkl. Bundessubventionen) für die Unterbringung der dem Kanton Bern zugewiesenen UMA sowie der Eventualverbindlichkeit in der Höhe von CHF 4'050'000 zuzustimmen.

⁷ Rechenweg: [370 UMA x CHF 134,50 x 365 Tage] – CHF 6,9 Millionen (bewilligter Kredit) = CHF 11'264'225.-