

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 10. Juni 2015
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2015.POM.56
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

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

Verpflichtungskredit 2017-2021 / Ausgabenbewilligung / Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Abkürzungsverzeichnis und Definitionen	4
3	Rechtsgrundlagen	6
4	Beschreibung des Geschäfts.....	6
4.1	Auftrag	6
4.2	Ist-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA.....	7
4.2.1	UMA-Konzept 2015 und 2016.....	7
4.2.2	Durchschnittlicher Bestand an UMA.....	13
4.2.3	Neustrukturierung des Asylbereichs ab 2018, Auswirkungen auf den Kanton Bern.....	16
5	Erste Erfahrungen mit dem Konzept "Spezialisierung"	17
5.1	Einschätzung durch ZSD	17
5.2	Einschätzung durch KESB Emmental	18
5.3	Mediales Echo	19
5.4	Rückmeldungen aus anderen Kantonen	19
5.5	Exkurs: Vergleich mit dem UMA-Konzept im Kanton Zürich.....	20
5.6	Rückmeldung aus dem SEM	21
6	Soll-Zustand.....	21
6.1	Variante 1: Beibehaltung Konzept "Spezialisierung"	21
6.1.1	Verzicht auf einzelne Dienstleistungen bei Variante 1	22



6.2	Variante 2: Unterbringung aller UMA in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene.....	29
6.3	Variante 3: Unterbringung von UMA in externen Institutionen.....	29
6.4	Fazit und Empfehlung.....	30
7	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	31
8	Auswirkungen.....	31
8.1	Finanzielle Auswirkungen.....	31
8.2	Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	33
8.3	Auswirkungen auf IT und Raum.....	33
8.4	Auswirkungen auf die Gemeinden.....	33
8.5	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	33
8.6	Konsequenzen bei einer Ablehnung.....	33
9	Antrag.....	34

1 Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat am 1. September 2014 und am 17. März 2015 einen Kredit für die Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) gutgeheissen. Der Kredit gilt für die Jahre 2015 und 2016 und umfasst Kosten in der Höhe von jährlich CHF 6,9 Millionen (netto, nach Abzug der Bundessubventionen). Der Kredit ist auf einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA berechnet. Mit dem Kredit hat der Grosse Rat während der befristeten Dauer bis 31. Dezember 2016 die Umsetzung des Konzepts "Spezialisierung" gutgeheissen. Für die Zeit ab 1. Januar 2017 hat der Grosse Rat die Polizei- und Militärdirektion (POM) beauftragt, weitere Varianten zur Unterbringung der UMA zu prüfen und dem Grossen Rat vorzulegen.

Der vorliegende Antrag entstand unter der Federführung des Amtes für Migration und Personenstand (MIP) der Polizei- und Militärdirektion (POM) und unter Einbezug der Erfahrungen aus der Praxis und Informationen aus Vorkonsultationen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Emmental, des Alters- und Behindertenamtes (ALBA), des Sozialamtes (SOA), der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS) und der Zihler social development (ZSD).

Für die weitere Diskussion wird zunächst dargelegt, welche Dienstleistungen im Rahmen des Konzeptes "Spezialisierung" erbracht werden (vgl. Abschnitt 4.2). Weiter ist für den Kredit entscheidend, wie sich der Bestand der UMA in den nächsten Jahren entwickeln wird. Die POM geht von einem auf hohem Niveau stagnierenden Bestand der UMA aus (vgl. Abschnitt 4.2.2).

Die ersten Erfahrungen mit dem Konzept "Spezialisierung" zeigen ein durchwegs positives Bild: Mit vergleichsweise moderaten finanziellen Mitteln kann der bestmögliche Schutz gewährt werden. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Case-Management und den bedarfsgerechten Betreuungssettings zu. Darüber hinaus ermöglichen die Flexibilität und Durchlässigkeit des Konzepts auch eine hohe Kosteneffizienz. Für die kantonale Budgetplanung besteht zudem mehr Erwartungssicherheit, da sämtliche Ausgaben über die Globalpauschale zugunsten des Betreibers der UMA-Zentren abgerechnet werden. Zu einem ähnlichen Schluss kommt die KESB Emmental: Durch die Spezialisierung im Sinne des Massschneidens des Betreuungs- und Hilfsangebotes im Einzelfall konnte sowohl eine Unter- als auch eine Überbetreuung des einzelnen Jugendlichen grösstenteils vermieden werden (Abschnitt 5).

Ein Vergleich mit dem Kanton Zürich zeigt, dass die im Zürcher UMA-Konzept ausgewiesenen Kosten nur schwer mit jenen des Berner Konzepts "Spezialisierung" gleichgesetzt werden können. Die Behauptung, das Konzept des Kantons Zürich sei kostengünstiger, erweist sich als täuschend, wenn nicht sogar als falsch (Abschnitt 5.7).

In Abschnitt 6 werden die vom Grossen Rat verlangten Varianten dargestellt und gewürdigt. Dabei geht die POM vom bestehenden Konzept "Spezialisierung" aus und stellt dar, welche Folgen ein Verzicht auf einzelne Dienstleistungen hätte. Dabei resultiert durchwegs, dass mit einem Verzicht auf bestimmte Dienstleistungen der Kinderschutz nicht mehr in gleicher Art und Weise gewährleistet werden kann. Abschnitt 6 zeigt, wie wichtig flexible, auf die Bedürfnisse der UMA massgeschneiderte Betreuungssettings sind, um dem Kinderschutz genügend Rechnung tragen zu können. Dabei sind auch (teilweise kostspielige) Unterbringungen ausserhalb der UMA-Kollektivunterkünfte notwendig (vgl. Abschnitt 6.2.1). Um diese Unterbringungen mit einer einheitlichen Pauschale finanzieren zu können, ist ein Pauschalanteil zur Deckung der Risiken höherer Kosten für Betreuung und Unterbringung ausserhalb der UMA-Kollektivunterkünfte notwendig (vgl. Abschnitt 6.2.6). Sollten die Jahresrechnungen 2015 und 2016 des Betreibers der UMA-Zentren ergeben, dass mit der bestehenden Pauschale Überschüsse erzielt werden, die nicht als Rückstellungen für einen Ausgleich bei stark zunehmenden Bestandeszahlen eingesetzt werden können, so ist der Betreiber des UMA-Konzepts leistungsvertraglich verpflichtet, diese Überschüsse in die Staatskasse zurückzuführen. Insgesamt erweist sich, dass mit dem Konzept "Spezialisierung" mit relativ moderaten finanziellen Mitteln der bestmögliche Schutz gewährt werden kann.

In Abwägung der Vor- und Nachteile der Varianten kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass das Konzept "Spezialisierung" fortzusetzen ist. Für die Finanzierung beantragt der Regierungsrat einen wiederkehrenden kantonalen Kredit in der Höhe von jährlich CHF 6,9 Millionen (nach Abzug der Bundessubventionen), basierend auf der Annahme eines durchschnittlichen Bestandes von 140 UMA.

2 Abkürzungsverzeichnis und Definitionen

Begriff	Definition
ALBA	Das Alters- und Behindertenamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern hat gemäss dem Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) den Auftrag, regelmässig den Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten zu erheben und zu analysieren sowie darauf gestützt die Leistungsangebote zu planen. Dazu gehören Angebote für Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf (Art. 68 Abs. 1 SHG). Gemäss der Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51) stellt es Betriebsbewilligungen aus. Diese Verordnung findet Anwendung auf Heime sowie auf private Haushalte, welche betreuungs- und pflegebedürftige Personen aufnehmen.
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 ALBA haben und unter deren Aufsicht stehen, 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, die 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 kantonale Finanzierung der Kinder- und Jugendinstitutionen an.
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
KJA	Kantonales Jugendamt. Das Kantonale Jugendamt ist gemäss Art. 8 ff. der kantonalen Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979 (PVO; BSG 213.223) für die Bewilligung und Aufsicht von nicht subventionierten Institutionen zuständig.

KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Die KESB Emmental hat innerhalb ihrer Organisation die "Fachstelle UMA" angegliedert, in der die Beistandschaften für alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA geführt werden.
MIP	Amt für Migration und Personenstand. Die Behörde, die im Kanton für die Sozialhilfe von Personen des Asylbereichs zuständig ist.
POM	Polizei- und Militärdirektion
RBS	Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not. Organisation, die im Auftrag des MIP die Mandate als Vertrauensperson von UMA führt.
SEM	Staatssekretariat für Migration. Die Bundesbehörde, die über Asylgesuche entscheidet.
SKOS	Schweizerische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe. Die SKOS publiziert Richtlinien zur Sozialhilfe, die in der gesamten Schweiz als verbindlich betrachtet werden.
SOA	Sozialamt des Kantons Bern. Dieses Amt gewährt u.a. anerkannten Flüchtlingen die Sozialhilfe. Werden UMA als Flüchtlinge anerkannt (siehe UMF), so wechselt die Zuständigkeit für die Sozialhilfe vom Migrationsdienst zum SOA bzw. zu den von ihm beauftragten Flüchtlingshilfswerken.
UMA	Als unbegleitete, minderjährige Asylsuchende (UMA) 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.
ZSD	Zihler social development. Die Firma, die im Auftrag des MIP für die bedarfsgerechte Betreuung und Unterbringung der UMA sowie für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe zuständig ist. Zur Vorbereitung und Ermöglichung einer nahtlosen Betriebsübergabe an einen Nachfolgebetreiber hat ZSD die "Zentrum Bäregg GmbH" gegründet und führt über diese GmbH das Mandat des MIP.

3 Rechtsgrundlagen

- Artikel 11 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)
- 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, Artikel 43, Artikel 44, 45, 47 und 48 Absatz 1 Buchstabe a 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, 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)

4 Beschreibung des Geschäfts

4.1 Auftrag

Die POM stützt sich beim vorliegenden Geschäft auf folgende Rechtsgrundlage:

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“.

Für die Finanzierung des rechtlichen Auftrags stützt sich die POM auf folgende Grundlagen:

Am 1. September 2014 hiess der Grosse Rat einen Kredit für die Unterbringung und Betreuung von UMA für die Jahre 2015 und 2016 in der Höhe von jährlich CHF 3,6 Millionen gut (netto, nach Abzug der Bundessubventionen in der Höhe von jährlich CHF 959'877). Den ursprünglichen Antrag des Regierungsrats für einen Kredit von 2015 bis 2019 lehnte er ab und beauftragte die Polizei- und Militärdirektion (POM) stattdessen, dass für die Kredite ab 2017 weitere Varianten zur Unterbringung der UMA zu prüfen und dem Grossen Rat vorzulegen sind.

Da der Kredit für die Jahre 2015 und 2016 auf einem durchschnittlichen Bestand von 72 UMA berechnet war und sich der Bestand zwischen Juli und November 2014 fast verdoppelte, hat der Grosse Rat am 17. März 2015 einen Zusatzkredit für die Unterbringung und Betreuung von UMA für die Jahre 2015 und 2016 in der Höhe von jährlich CHF 3,3 Millionen gutgeheissen.

Mit diesen beiden Entscheiden des Grossen Rates ist mit einem Kredit von jährlich CHF 6,9 Millionen die Unterbringung und Betreuung eines Bestandes von durchschnittlich 140 UMA in den Jahren 2015 und 2016 gesichert. Die Unterbringung und Betreuung richtet sich dabei nach dem Konzept "Spezialisierung" (vgl. Ausführungen unter Ziffer 3.2.1), wodurch pro UMA und Tag Kosten in der Höhe von CHF 171 entstehen. Abzüglich der Bundessubventionen von CHF 36.50 pro UMA und Tag sind mit dem Kantonsbeitrag Kosten von CHF 134.50 pro UMA und Tag gedeckt.

Der vorliegende Antrag bezweckt, gestützt auf die Erfahrungen mit dem aktuellen Unterbringungs- und Betreuungskonzept, die Finanzierung eines Unterbringungs- und Betreuungskonzeptes für UMA ab 2017 sicherzustellen und dabei verschiedene Varianten insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Kosten zu diskutieren.

4.2 Ist-Zustand der Unterbringung und Betreuung von UMA

4.2.1 UMA-Konzept 2015 und 2016

Seit dem 1. Januar 2015 hat das Amt für Migration und Personenstand (MIP) einen Leistungsvertrag mit der Firma Zihler social development (ZSD), in welchem die Ausrichtung der Asylsozialhilfe sowie die Betreuung und Unterbringung aller UMA, die dem Kanton Bern zugewiesen werden, geregelt ist. Kernauftrag ist, im Betreuungsalltag das Wohl der zugewiesenen Kinder und Jugendlichen sicherzustellen und ihnen eine gesunde Entwicklung zu ermöglichen. ZSD ist verpflichtet, individuell möglichst passende Betreuungsangebote zu organisieren.

Das MIP geht im Konzept für die Jahre 2015 und 2016 davon aus, dass der durchschnittliche Bestand während dieser beiden Jahre 140 UMA umfasst.

4.2.1.1 Vermittlung in verschiedene Wohnformen

Die Aufnahme von zugewiesenen Kindern und Jugendlichen ist rund um die Uhr und an 365 Tagen gewährleistet (24-Stunden-Intake). Kinder und Jugendliche ab 14 Jahren wohnen in der Regel zunächst in einem UMA-Zentrum, das Case-Management klärt danach im Verlauf den individuellen Betreuungs- und Unterstützungsbedarf. Da die UMA-Kollektivunterkünfte nicht auf die Betreuung von unter 14-jährigen ausgerichtet sind, werden diese Kinder und Jugendlichen bereits für die Erstplatzierung im Sinne einer Abklärungsphase in geeignete externe Institutionen wie zum Beispiel in die Kindermotaufnahmegruppe oder in eine Pflegefamilie vermittelt.

Am 3. April 2015 betreute ZSD insgesamt 150 unbegleitete Minderjährige. Das Konzept "Spezialisierung" sieht für die bedarfsgerechte Unterbringung und Betreuung von UMA verschiedene Wohnformen vor:

- ZSD betreibt zwei Kollektivunterkünfte, das UMA-Zentrum Bäregg in Bärau bei Langnau im Emmental mit 50 Plätzen und das UMA-Zentrum Säget in Belp mit 40 Plätzen. Am 3. April 2015 waren 81 UMA in den beiden Kollektivunterkünften untergebracht.
- ZSD unterhält in Kooperation mit einer anerkannten Familienplatzierungsorganisation ein Netzwerk an Pflegefamilien, die neben den üblichen sozialpädagogischen Fähigkeiten geeignet sind, den spezifischen Bedürfnissen von UMA gerecht zu werden. Am 3. April 2015 waren 11 UMA in Pflegefamilien untergebracht, wobei es sich sowohl um Dauer- wie auch um Übergangsplatzierungen handelte.
- Soweit eine Betreuung innerhalb der beiden UMA-Kollektivunterkünfte den Bedürfnissen der UMA nicht gerecht wird (z. B. aufgrund von posttraumatischen Belastungsstörungen, Suchtproblematik, Suizidalität, Instabilität, geistiger oder körperlicher Behinderung), sorgt ZSD für eine Unterbringung in einer externen Institution. Die Unterbringung und Betreuung in externen Institutionen ist in der vereinbarten Globalpauschale enthalten und wird vollumfänglich damit finanziert. Am 3. April 2015 befanden sich 13 UMA in externen Institutionen. Soweit die KESB behördliche Kindesschutzmassnahmen verfügt, laufen deren Kosten wie in der Vergangenheit über das Budget der KESB bzw. der JGK. Soweit ZSD durch die Sonderplatzierungen entlastet wird – höchstens im Umfang der für den betreffenden Jugendlichen zur Verfügung stehenden Globalpauschale – beteiligt sie sich aber an diesen Kosten. Seit dem 1. Januar 2015 wurden von der KESB Emmental zwei derartige Sonderplatzierungen verfügt.
- Soweit es der individuelle Entwicklungsstand und die Tagesstrukturen der einzelnen UMA zulassen, bringt ZSD diese auch in begleiteten Wohnungen resp. begleiteten Wohngemeinschaften unter. Am 3. April 2015 befanden sich 27 UMA in einer solchen von ZSD begleiteten, externen Unterbringung.
- Schliesslich gibt es UMA, die ein stabiles familiäres Netzwerk der erweiterten Familie (nicht gesetzliche Vertreter) in der Schweiz haben und bei denen es aus Sicht des Kindeswohls sinnvoll ist, wenn sie bei diesen Familienangehörigen leben können. ZSD ist in diesen Fällen einerseits für die Einleitung der Pflegeplatzabklärung zuständig. Andererseits stellt ZSD bei Bedarf die sozialpädagogische Begleitung der Familie und

den Zugang zu Bildungsangeboten für die UMA sicher. Am 3. April 2015 waren 18 UMA bei Familienangehörigen der erweiterten Familie untergebracht.

4.2.1.2 Case-Management

Das Case-Management ist zentraler Bestandteil der sozialpädagogischen Betreuung und Unterstützung von UMA durch ZSD. Es 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, Ausreisevorbereitung für Rückkehrpflichtige usw.). Dabei berücksichtigt es den gesetzlichen Rahmen, das Kindeswohl und den Kindswillen gemäss dem jeweiligen Entwicklungsstand der UMA. Für die UMA sind Case-Managerinnen und -manager in erster Linie Ansprech- und Bezugspersonen, welche die Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer aktuellen Wohnform begleiten und in ihrer Selbstständigkeit fördern.

Einen spezialisierten Zweig innerhalb des Case-Managements von ZSD stellt die Fachstelle Gesundheit dar. Sie ist primär für die Gesundheitsversorgung der Jugendlichen in den Zentren zuständig. Diese schliesst eine niederschwellige psychologische Begleitung ebenso mit ein wie Massnahmen in den Bereichen Gesundheitsförderung und Prävention. Als Kompetenzstelle kann sie bei Bedarf auch für Kinder und Jugendliche in anderen Betreuungssettings beigezogen werden. Darüber hinaus nimmt die Fachstelle Gesundheit eine wichtige Triage-Funktion wahr, weil zielgruppenspezifische Beschwerden (z. B. somatische Beschwerden, Krätze) meist angemessen aufgefangen werden können, sodass Arzttermine nur in begründeten Fällen vereinbart werden müssen. Bei einem Bedarf nach einer psychotherapeutischen Behandlung werden die Kinder und Jugendlichen in Zusammenarbeit mit den zuweisenden Ärzten an geeignete Fachpersonen vermittelt.

Ferner ist das Case-Management auch die zentrale Koordinationsstelle für die Migrationsbehörden, für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, für die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter (Beistände), für die Rechtsvertretungen im Asylverfahren oder in anderen rechtlichen Verfahren, für die Polizei und Staatsanwaltschaft usw.

4.2.1.3 Tagesstruktur

Die Tagesstrukturen werden altersgerecht gestaltet. Grundlegender Bestandteil der Tagesstruktur ist der externe Volksschulunterricht, ergänzt oder vorbereitet durch das interne Unterrichtsangebot sowie (altersabhängig) die Berufsbildung (vgl. 4.2.1.4). In den Kollektivunterkünften dienen geführte und individuelle Sport- und Freizeitaktivitäten sowie die Beteiligung am Haushalt ("Ämtli") zur weiteren Strukturierung. So gibt es eine Zusammenarbeit mit lokalen Vereinen für die Eingliederung bspw. in Fussballclubs oder in lokale Musik- oder Gesangsvereine.

Unter Einhaltung der Schutzvorgaben für Minderjährige werden zudem interne und externe Beschäftigungen vermittelt. Die Planung der Tagesstruktur orientiert sich am Willen, den Ressourcen und dem Bedarf der Kinder und Jugendlichen.

Manche externe Institutionen erwarten, dass Kinder und Jugendliche am Wochenende zu ihren gesetzlichen Vertretern zurückkehren oder auf sonstige Wohnmöglichkeiten in ihrem sozialen Netzwerk zurückgreifen können. Die Voraussetzungen für externe Wochenendaufenthalte sind bei unbegleiteten Minderjährigen oft nicht gegeben, weshalb für UMA, die in solchen externen Institutionen untergebracht sind, zusätzliche Wohnsettings inkl. Tagesstrukturen organisiert werden müssen.

4.2.1.4 Bildung

Die UMA sind je nach Alter, Fähigkeiten und Eintrittsdatum in ein unterschiedliches Bildungsmodell eingeteilt. Nebst dem internen, ergänzenden oder vorbereitenden Unterricht bestehen Kooperationen mit lokalen Volksschulen, öffentlichen Berufsfachschulen oder weiteren Berufsbildungsstätten. Zur Gewährleistung der gesellschaftlichen Anschlussfähigkeit sollen grundsätzlich alle Kinder und Jugendlichen an der zugeteilten Bildungsform teilnehmen können. Für volksschulpflichtige Kinder und Jugendliche ist der Schulbesuch obligatorisch.

- **Interner Unterricht:** Das Angebot umfasst primär Deutsch-Unterricht, zumal ohne minimale Deutsch-Kenntnisse weder eine Einschulung in der Volksschule noch eine Eingliederung in Berufsbildungsprogramme möglich ist. Der interne Unterricht wird zunehmend auch auf die Vermittlung lebenspraktischer Kompetenzen ausgerichtet. So bezieht das Personal die UMA in Küchenarbeiten ein und vermittelt ihnen Grundwissen über Ernährung. Der interne Unterricht steht bei Bedarf auch UMA offen, die ausserhalb der Zentren untergebracht sind.
- **Volksschule:** Für volksschulpflichtige UMA wird der Zugang zur Volksschule organisiert. Dies ist gerade an den Standortgemeinden der beiden UMA-Zentren in Bärnau bzw. Langnau und in Belp für die kommunalen Behörden bei der Schulklassenplanung von Bedeutung. Die Organisation des Zugangs zur Volksschule ist aber auch bei UMA bedeutsam, die ausserhalb der beiden UMA-Zentren untergebracht sind, insbesondere jene, die bei Familienangehörigen leben. Bei UMA, die in Institutionen oder Pflegefamilien untergebracht sind, organisieren die Institutionen bzw. die Pflegekinderorganisation den Zugang zur Volksschule. Zu den Aufgaben in diesem Bereich gehören neben der Vermittlung von Deutsch-Kenntnissen die Organisation des Transportes, die Überwachung des effektiven Schulbesuchs resp. die Einhaltung der pünktlichen Anwesenheit in der Schule, die Hilfe bei Aufgaben, Ansprechstelle für die Schulbehörden, Organisation der Teilnahme an externen Schulanlässen usw.
- **Berufsbildung:** Die meisten UMA befinden sich im Alter der Berufsvorbereitung. Nach Abschluss der Volksschule muss ihnen der Zugang zu Berufsbildung, Brückenangeboten, Berufslehren, Vorlehren, Anlehren usw. vermittelt werden. Auch hier ist ZSD die Drehscheibe für die Berufsbildungsbehörden und die entsprechenden Berufsbildungsinstitutionen resp. für Lehrmeisterinnen und Lehrmeister.

4.2.1.5 Ausrichtung von Asylsozialhilfe

ZSD ist für alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA die zuständige Asylsozialhilfestelle. Sie richtet die Asylsozialhilfe aus und fungiert bei Unterbringungen ausserhalb der eigenen Betreuungsstrukturen als zuweisende Organisation; d.h. sie leistet die entsprechenden Kosten-

gutsprachen und begleicht auch die darauf basierenden Rechnungen für Unterbringung und Betreuung der jeweiligen Institution.

4.2.1.6 Koordination mit Behörden

Die Rechtsstellung von UMA hängt wie bei allen Asylsuchenden vom Entscheid des Staatssekretariats für Migration (SEM) über das Asylgesuch ab. Im Unterschied zu Erwachsenen wird jedem UMA eine Vertrauensperson nach Art. 17 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) zugewiesen. Die Vertrauensperson begleitet und unterstützt UMA im Asylverfahren, so lange die kantonale Behörde keine Beistandschaft oder Vormundschaft ernannt hat. Im Kanton Bern führt die Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS) die Mandate der Vertrauenspersonen. Die Vertrauenspersonen nehmen zuhanden der KESB Emmental die Abklärungen für die Ernennung einer Beistandschaft vor. Unabhängig davon begleiten Rechtsvertreter der RBS UMA an Anhörungen im Asylverfahren und beraten sie rechtlich im Asylverfahren. Hier leistet ZSD die Koordination mit RBS für die Wahrnehmung der Termine durch die UMA.

Nach der Erstabklärung durch die Vertrauensperson ernennt die KESB Emmental für jeden UMA eine Beistandschaft nach Art. 306 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210). Soweit für ein Rechtsgeschäft notwendig, koordiniert ZSD die Zusammenarbeit zwischen UMA und Beistandschaft.

Wird ein UMA als Flüchtling anerkannt oder als Flüchtling vorläufig aufgenommen, so wechselt die Sozialhilfeszuständigkeit vom MIP an ein von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) beauftragtes Flüchtlingshilfswerk. Der unbegleitete minderjährige Asylsuchende wird mit der Anerkennung als Flüchtling und der Erteilung des Asyls oder mit der Anordnung der vorläufigen Aufnahme für einen Flüchtling zum unbegleiteten, minderjährigen Flüchtling (UMF). Mit der Anerkennung als Flüchtling erhält der UMF eine Langzeitaufenthaltsperspektive in der Schweiz. Die Ansätze der Sozialhilfe richten sich ab Anerkennung als Flüchtling nach dem kantonalen Sozialhilfegesetz und der Bund subventioniert zusätzlich die Integration. Die Übertragung in die Zuständigkeit der Flüchtlingshilfswerke resp. in eine selbstständige Wohnform nimmt erfahrungsgemäss und abhängig von den erworbenen Fähigkeiten der Person häufig mehrere Monate in Anspruch. Das Case-Management koordiniert die Übertragung der Zuständigkeiten.

Wird bei einem UMA die vorläufige Aufnahme angeordnet, so bleibt die Sozialhilfeszuständigkeit beim MIP, so lange die Aufenthaltsdauer in der Schweiz nicht mehr als sieben Jahre beträgt. Vorläufig aufgenommene UMA haben mit der Anordnung der vorläufigen Aufnahme eine Langzeitaufenthaltsperspektive. Der Bund richtet den Kantonen für vorläufig Aufgenommene eine Integrationspauschale aus. ZSD vermittelt den UMA Informationen über die durch diese Pauschale finanzierten Angebote und kann bei der Planung auf passende Integrationsförderungsprogramme zurückgreifen.

Weist das SEM ein Asylgesuch einer oder eines UMA ab und weist sie oder ihn aus der Schweiz weg, so vermittelt das Case-Management die oder den betroffenen UMA ab Rechtskraft des Entscheides in die bestehenden Rückkehrhilfe- und Perspektivenberatungsangebote. Aufgrund der Herkunft der UMA aus Ländern mit einer sehr hohen Anerkennungsquote

(Eritrea, Somalia, Sri Lanka, Afghanistan) sind diese Fälle sehr selten und der Aufwand entsprechend gering.

Aus der Verteilung der Altersstruktur der UMA wird ersichtlich, dass rund die Hälfte der UMA zwischen 17 und 18 Jahren alt ist. Die besondere Betreuung gilt nur so lange, wie die Personen auch minderjährig sind. Die Zuständigkeit von ZSD endet mit dem Erreichen der Volljährigkeit der UMA. Ab dem 18. Geburtstag werden die Personen wie Erwachsene unterstützt und werden so rasch wie möglich in ordentliche Asylstrukturen für Erwachsene zugewiesen (vgl. Abschnitt 4.2.2). Die Betreuung von UMA muss deshalb darauf ausgerichtet sein, dass sie bei Erreichen der Volljährigkeit möglichst selbstständig leben und gesellschaftlichen Anschluss finden können. ZSD hat hier weiter den Auftrag, die Übertragung in die Zuständigkeit einer Asylsozialhilfestelle zu organisieren.

Es kann nicht geleugnet werden, dass vereinzelt UMA in Strafverfahren und zivilrechtliche Verfahren involviert werden. Das Case-Management bietet in diesen Fällen einen nicht zu unterschätzenden Aufwand für die Koordination und Vermittlung zwischen UMA und Polizei, Strafverfolgungsbehörden, Zivilgerichten und KESB.

4.2.1.7 Finanzierung und Anteil der Pauschale zur Deckung von Risiken

Zwischen dem MIP und ZSD besteht ein befristeter Leistungsvertrag. Nach diesem Vertrag ist ZSD für *alle* dem Kanton Bern zugewiesenen UMA bedingungslos zuständig. Das MIP gilt ZSD pro UMA und Tag eine Pauschale von CHF 171 ab. Die Pauschale gilt für *alle* UMA, d.h. auch für jene UMA, die nicht in den beiden Kollektivunterkünften untergebracht werden können. Die Pauschale enthält einen Anteil zur Deckung von unternehmerischen Risiken. So muss ZSD nach den bisherigen Erfahrungen einem Leistungserbringer für einen den sprachlichen und kulturellen Bedürfnissen angepassten Pflegefamilienplatz Kosten zwischen CHF 180 bis CHF 220 pro Betreuungstag abgelten. Wie in Abschnitt 2 bereits ausgeführt, decken die Kosten für die externen Institutionen eine weite Bandbreite ab, abhängig davon, welche Dienstleistungen angeboten werden. Neben der Intensität der Betreuung ist insbesondere die interne Bildung eine der Dienstleistungen, die die Bandbreite der Kosten ausweitet. Ausserdem bestehen Unterschiede beim Finanzierungssystem durch kantonale Subventionen für bestimmte Institutionen. Das vorliegende Dokument stützt sich auf die bisherigen Erfahrungen, wonach für die Unterbringung und Betreuung von UMA in externen Institutionen *für den Kanton* Kosten zwischen CHF 250 und CHF 500 pro UMA und Tag anfallen. Externe Institutionen, die eine Bewilligung nach der Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51) haben und unter Aufsicht des ALBA stehen, sind vom Kanton subventioniert. Dies bedeutet, dass die einweisende Behörde nur die Kostenbeitragspauschale in der Höhe von CHF 30 entrichten muss. Der Grad der Kostendeckung der Pauschale von CHF 171 ist für ZSD also davon abhängig, wie viele UMA in welchen Strukturen betreut werden.

Der Kredit des Kantons ist auf einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA berechnet. Bei einem Gesamtkostenbedarf von CHF 8'738'100 CHF¹ sind die Beiträge aus Bundessubventionen abzuziehen. Der Bund entrichtet den Kantonen pro Person und Monat eine Globalpau-

¹ Rechenweg: 140 UMA x CHF 171 x 365 Tage = CHF 8'738'100

schale in der Höhe von CHF 1'485.61, was einer Tagespauschale von CHF 48.84 entspricht. Das MIP gilt den Asylsozialhilfestellen für jeden zugewiesenen Asylsuchenden eine Tagespauschale ab. Für die Berechnung des Kredits wurde der Tagespauschalansatz von 2014 in der Höhe von CHF 36.50 verwendet. Den Rest der Pauschale nutzt das MIP für die Administration der Gesundheitskosten (Prämien, Franchisen, Selbstbehalt und effektive Kosten). Bei 140 Personen ergibt dies einen Betrag von CHF 1'865'150², der vom Gesamtkostenbedarf abgezogen werden kann, da dieser aus Bundessubventionen gedeckt wird. Somit beträgt der Kredit für den aus kantonalen Geldern zu deckende Anteil CHF 6'872'950³, wobei der effektiv vom Grossen Rat gutgeheissene Kredit auf CHF 6'900'000 aufgerundet worden ist.

4.2.2 Durchschnittlicher Bestand an UMA

Am 3. April 2014 befanden sich 150 Personen in Strukturen für UMA (vgl. Abschnitt 4.2.1.1).

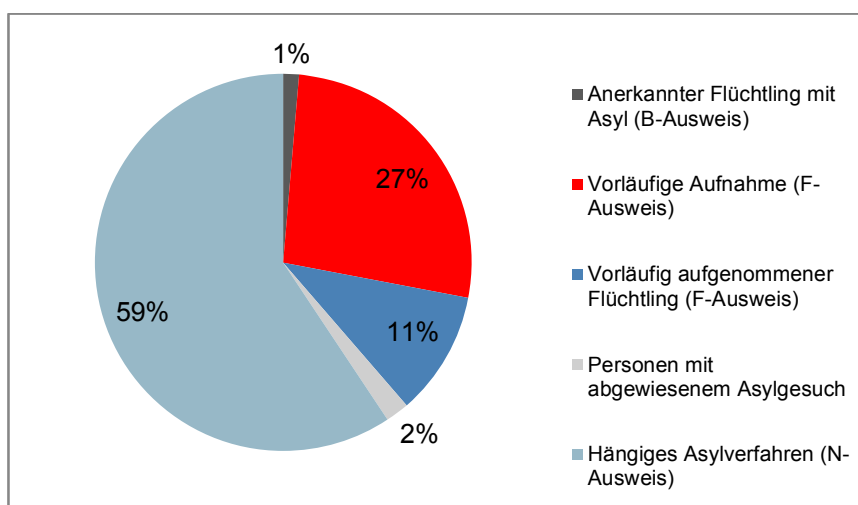
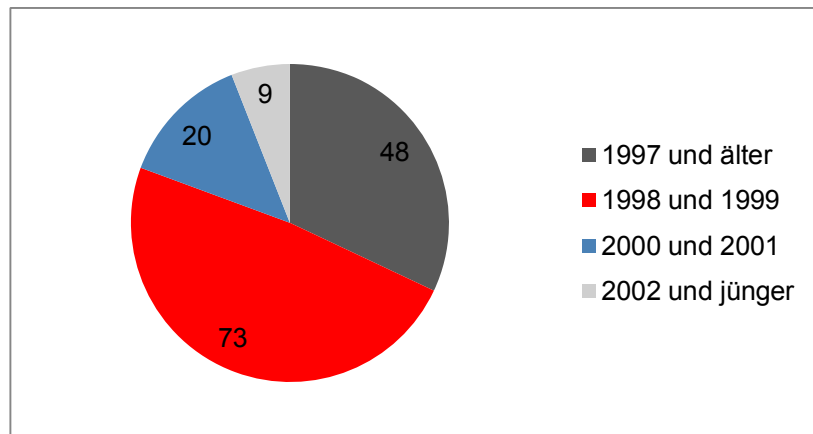


Abbildung 1: Status der unbegleiteten Minderjährigen im Asylsystem des Kantons Bern (Stand 3. April 2015)

Von den 150 Personen waren 18 entweder anerkannte Flüchtlinge (2 oder rund 1 %) oder als Flüchtling vorläufig Aufgenommene (16 oder rund 11 %). Bei diesen Personen organisiert das Case-Management zusammen mit den Flüchtlingshilfswerken den Übertritt in deren Sozialhilfefezuständigkeit. Diese Personen können für die Finanzierung nicht zum Bestand gezählt werden, weil das MIP die benötigten finanziellen Mittel in vollem Umfang der Pauschale von der GEF erhält. Hingegen ist zu berücksichtigen, dass ZSD durch die Unterbringung von UMF und vorläufig aufgenommenen unbegleiteten Minderjährigen über weniger freie Kapazitäten für UMA verfügt.

² Rechenweg: 140 UMA x CHF 36.50 x 365 Tage = CHF 1'865'150

³ Rechenweg: CHF 8'738'100 - CHF 1'865'150 = CHF 6'872'950



*Abbildung 2: Alter der unbegleiteten Minderjährigen im Asylsystem des Kantons Bern
(Stand 3. April 2015)*

Weitere 15 (oder 10 %) der 150 Personen waren am 3. April 2015 bereits volljährig und fallen damit aus der Zuständigkeit der ZSD weg. Entscheidend ist, auf welchen Zeitpunkt hin diese volljährig gewordenen Personen aus den UMA-Strukturen in die ordentlichen Asylstrukturen und in die Zuständigkeit der Asylsozialhilfestellen überführt werden können. Für Personen, die nach Erreichen der Volljährigkeit noch in den UMA-Strukturen in der Zuständigkeit der ZSD sind, wird ZSD mit der üblichen Globalpauschale für Erwachsene von CHF 36.50 abgegolten. Somit sind am 3. April 2015 117 UMA für den Bestand zu berücksichtigen. Basierend auf der Erfahrung aus dem Jahr 2014 wird diese Anzahl jedoch im Laufe des Sommers stark ansteigen.

Am 3. April 2015 waren 11 der 150 Personen in Pflegefamilien untergebracht. UMA, die zum Zeitpunkt der Zuweisung an den Kanton Bern noch nicht 14-jährig sind, werden grundsätzlich in Pflegefamilien oder externen Institutionen untergebracht. Um stabile Verhältnisse zu sichern, wird die zu diesem Zeitpunkt gewählte Unterbringungsform in der Regel bis zur Volljährigkeit aufrechterhalten (dies erklärt, weshalb mehr als die ausgewiesenen 9 UMA mit Jahrgang 2002 oder jünger in Pflegefamilien untergebracht sind). Anzuführen ist, dass der Anteil an unter 14-jährigen UMA im Jahr 2014 massiv zugenommen hat und somit der Bedarf an geeigneten Pflegefamilien- und Sonderplätzen gestiegen ist.

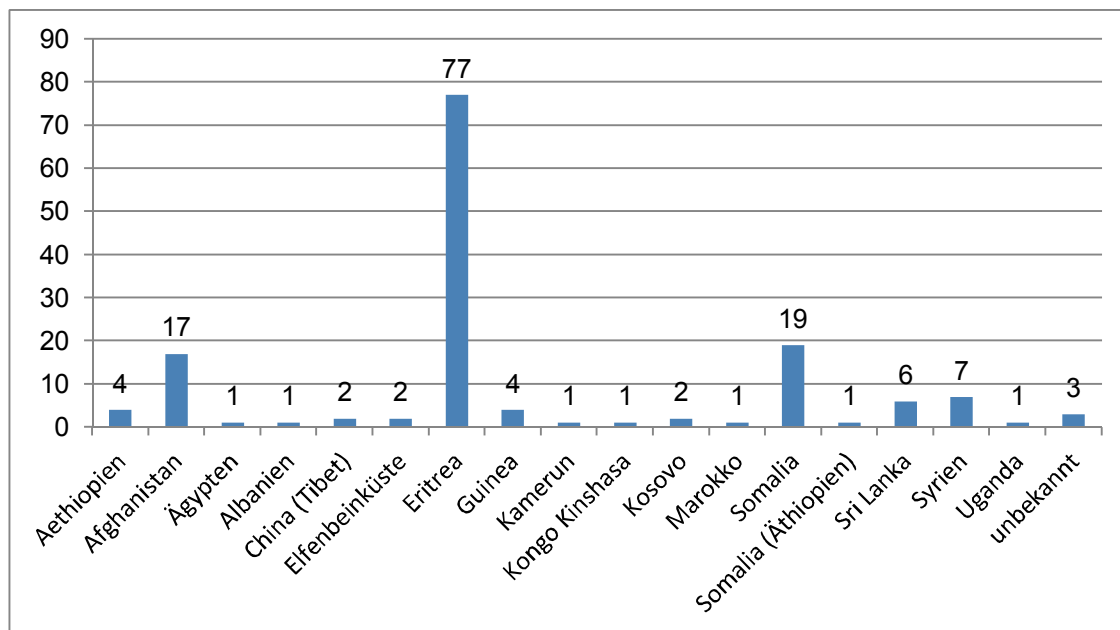


Abbildung 3: Herkunftsländer der unbegleiteten Minderjährigen im Asylsystem des Kantons Bern (Stand 3. April 2015)

Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass über 85 % der in den UMA-Strukturen lebenden Personen aus Eritrea, Afghanistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien stammen, allesamt Länder, in welche es auf absehbare Zeit hin keinen zwangsweisen Vollzug von Wegweisungen gibt und bei denen die Anerkennungsquote relativ hoch ist. Wenn das SEM seine Praxis, wie an der Jahreskonferenz der Asylkoordinatoren im Herbst 2014 angekündigt, umstellt und Asylgesuche von UMA prioritär behandelt, dürfte es eine hohe Anzahl Personen geben, die im Verlaufe dieses Jahres als Flüchtling anerkannt oder zumindest als Flüchtling vorläufig aufgenommen werden und entsprechend eine Langzeitperspektive in der Schweiz haben und damit einhergehend aus der Zuständigkeit von ZSD wegfallen werden. Der für den Kredit wesentliche Bestand könnte sich damit stark verringern.

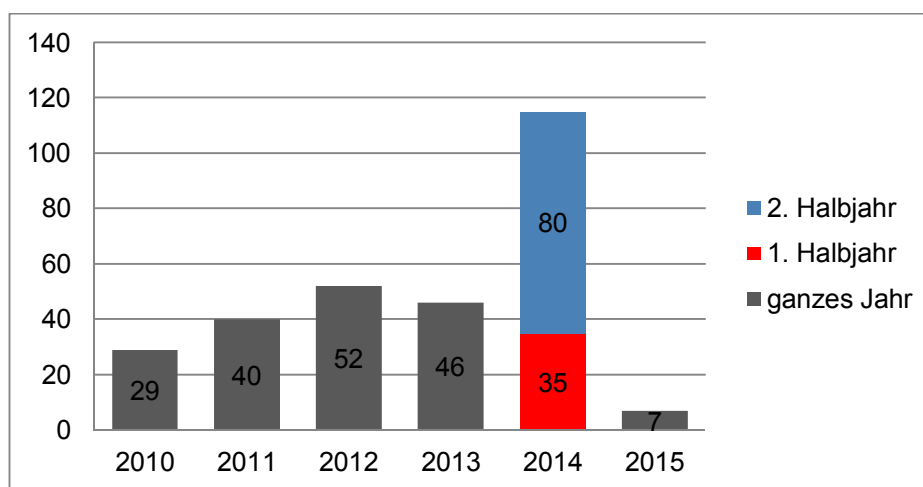


Abbildung 4: Zuweisung von UMA an den Kanton Bern seit dem Jahr 2010 (Stand 3. April 2015)

Weiter zu berücksichtigen sind die Neuzuweisungen des Bundes: Während zwischen 2010 bis 2013 jährlich zwischen 29 und 52 UMA neu dem Kanton Bern zugewiesen wurden, wies der Bund dem Kanton im Jahr 2014 94 UMA zu, also doppelt so viele wie im langjährigen Mittel, wobei zu beachten ist, dass allein im zweiten Halbjahr 2014 80 UMA zugewiesen wurden:

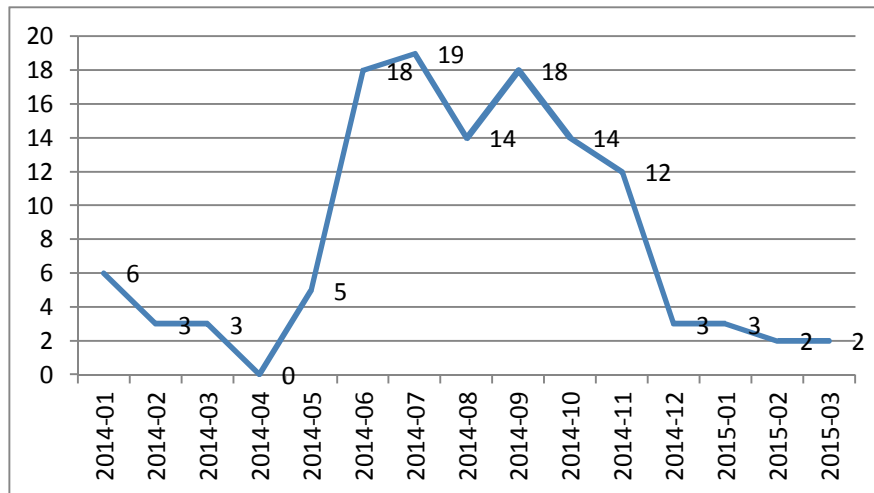


Abbildung 5: Zuweisung von UMA an den Kanton Bern 2014-2015 (Stand 3. April 2015)

Während sich die Zunahme der neuen Asylgesuche noch mit den inexistenten Grenzkontrollen in Libyen und der Praxisänderung der EU-Aussengrenzkontrollbehörde Frontex erklären lassen, ist der überproportionale Anstieg von Gesuchen von UMA kaum erklärbar. Zu beobachten ist aber, dass das Durchschnittsalter der UMA massiv gesunken ist. Der jüngste UMA hat Jahrgang 2006. Obwohl die Neuzuweisungen in den ersten Monaten 2015 verhältnismässig tief waren, rechnet das SEM ab Mai 2015 mit deutlich ansteigenden Gesuchszahlen. Ob mit den hohen Gesuchszahlen auch ein proportionaler oder gar überproportionaler Anstieg der Neugesuche von UMA einhergeht, ist schwer zu beurteilen. Da vorwiegend mit Neugesuchen aus Eritrea, Somalia und Sri Lanka zu rechnen ist, dürfte der Anteil von UMA erfahrungsgemäss hoch sein. Unter den Top-Ländern folgen an vierter und fünfter Stelle Kosovo und Gambia. Während der Anteil von UMA aus Kosovo in den vergangenen Monaten sehr niedrig war, bestehen keine Erfahrungen mit Asylsuchenden aus Gambia.

Auch wenn sich aus all diesen Daten und Erfahrungen kaum eine mit wissenschaftlicher Sicherheit zutreffende Prognose erstellen lässt, erscheint es wenig wahrscheinlich, dass der für den Kredit ausschlaggebende durchschnittliche Bestand von 140 UMA massiv unterschritten würde. Bei der prognostizierten Zunahme der Asylgesuche von UMA ab Sommer 2015 kann der Bestand nur dann auf hohem Niveau gleich gehalten werden, wenn das SEM die angekündigte Praxis rasch umsetzt.

4.2.3 Neustrukturierung des Asylbereichs ab 2018, Auswirkungen auf den Kanton Bern

Der Bund plant, den Asylbereich neu zu strukturieren. Dazu sind bereits Rechtsetzungsgeschäfte auf Bundesebene hängig, und das SEM hat dazu ein Testverfahrenszentrum in Zürich aufgebaut. Ziel der Neustrukturierung ist primär eine Verfahrensbeschleunigung. Diese soll

herbeigeführt werden durch konzentrierte schnelle Verfahren bei Dublin-Entscheiden, Nicht-eintretensentscheiden aber auch positiven Asylentscheiden. Rund 60 % der Asylgesuche sollen während des Aufenthalts in den Bundeszentren entschieden und vollzogen werden. Damit würden bloss noch 40 % der Asylsuchenden für das erweiterte Asylverfahren den Kantonen zugewiesen, wobei es sich dabei potenziell um Personen handeln dürfte, die eine Langzeitperspektive in der Schweiz erhalten werden. Für den Bestand der UMA wird sich die Neustrukturierung kaum wesentlich auswirken, weil UMA erfahrungsgemäss ohnehin eine Langzeitperspektive haben und wegen des Umstandes, dass sie unbegleitet und minderjährig sind, zu den Asylsuchenden für das erweiterte Asylverfahren zählen.

Der Regierungsrat hat am 11. Februar 2015 den Bericht der Interinstitutionellen Zusammenarbeit vom 18. Oktober 2014 zum Asyl- und Flüchtlingsbereich zur Kenntnis genommen. Er hat die POM und die GEF beauftragt, die Stossrichtung "Integration von Beginn an durch die GEF und konsequenter und schneller Vollzug durch die POM" und die damit verbundene Übergabe der Asylsozialhilfe von der POM an die GEF im Rahmen eines Projektes weiterzuverfolgen.

Dies hat einerseits zur Folge, dass wahrscheinlich auch die Sozialhilfeszuständigkeit für UMA an die GEF übergehen wird, womit diese sowohl für UMA als auch für UMF zuständig sein wird. Es ist deshalb sinnvoll, das vorliegende Konzept nicht nach dem Aufenthaltsstatus als Asylsuchender im hängigen Verfahren oder als anerkannter Flüchtling auszurichten, sondern vielmehr auf den Umstand, dass es sich um Minderjährige ohne elterliche Begleitung handelt, die sich im Asylverfahren befinden oder befunden haben.

Das vorliegende Geschäft wird sich aber weiterhin auf den Kredit für UMA beschränken. Die Kosten für die sozialpädagogische Betreuung von UMF, die nicht über Bundessubventionen gedeckt werden können, führt die GEF schon heute dem Lastenausgleich Sozialhilfe zu. Denn die Anerkennung als Flüchtling hat zur Folge, dass die Personen gestützt auf die Flüchtlingskonvention sozialhilferechtlich wie Personen mit ständigem Wohnsitz in der Schweiz zu behandeln sind, womit sie lastenausgleichsberechtigt sind. Dies ist der grosse Unterschied zu Asylsuchenden im hängigen Verfahren, die eben nicht lastenausgleichsberechtigt sind.

5 Erste Erfahrungen mit dem Konzept "Spezialisierung"

5.1 Einschätzung durch ZSD

Der Auftrag der ZSD steht im Spannungsfeld zwischen Asylsozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe. Der Auftrag, das Kindwohl zu gewähren und den UMA eine gesunde Entwicklung zu ermöglichen, unterscheidet sich inhaltlich nicht von demjenigen, welchen sozialpädagogische Institutionen bei der Betreuung und Begleitung von Kindern und Jugendlichen mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu erfüllen haben.

Aus Sicht von ZSD legen die bisherigen Erfahrungen mit dem Konzept "Spezialisierung" nahe, dass sie jene Variante ist, welche mit vergleichsweise moderaten finanziellen Mitteln den bestmöglichen Schutz gewähren kann. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Case-

Management und den bedarfsgerechten Betreuungssettings zu. Darüber hinaus ermöglichen die Flexibilität und Durchlässigkeit des Konzepts auch eine hohe Kosteneffizienz. Für die kantonale Budgetplanung besteht zudem mehr Erwartungssicherheit, da sämtliche Ausgaben über die an die ZSD ausgerichtete Globalpauschale abgerechnet werden.

Das Case-Management ermöglicht, Unterstützung aus einer Hand zu bieten und Schlüsselpartnern innerhalb der komplexen Betreuungsstrukturen eine klar definierte Ansprechperson zur Verfügung zu stellen. Die Zusammenarbeit mit dem Migrationsdienst, der KESB, der Fachstelle UMA, der RBS und den wichtigsten Stellen im Gesundheitsbereich konnte gestärkt werden und wird als sehr fruchtbar erlebt.

Auch wurden mit der bedingungslosen Zuständigkeit der ZSD Rahmenbedingungen geschaffen, die erlauben, mit den UMA unabhängig von ihrem aktuellen Wohnsetting in einer verbindlichen Beziehung zu bleiben. Verlässliche Ansprechpersonen stellen eine wichtige Bedingung dar, um den UMA, die oft vielfältige Verlusterfahrungen und grosse Bindungsunsicherheiten mit sich bringen, eine gesunde Entwicklung zu ermöglichen. Massgeblich unterstützt wird dies auch durch die Fachstelle Gesundheit, die als niederschwellige Anlaufstelle und dank des engen Austauschs mit dem Case-Management Früherkennungen von gesundheitlichen Problemen oder potenziellen Gefährdungen erlaubt. Nach Einschätzung von ZSD sind klare und langfristig angelegte Verantwortlichkeiten und Strukturen die einzige Präventionsmöglichkeit, um den spezifischen Risiken im Kontext von Menschen- und Drogenhandel begegnen zu können.

Im Allgemeinen ist das Betreuungsnetz durch das Konzept "Spezialisierung" tragfähiger geworden. Insbesondere in den Zentren ist eine höhere Haltekraft zu verzeichnen, weil durchlässige Lösungen deeskalierend wirken. Durch sofortige Entlastungsmöglichkeiten sind auch anschliessende Reintegrationen vermehrt durchführbar. Seit der Einführung dieses Konzepts hat es keine Zentrumsausschlüsse mehr gegeben. Auch erlaubt das Konzept, Settings zu schaffen, die auf den individuellen Bedarf abgestimmt sind und die eigenen Ressourcen der UMA mobilisieren können. Auf diese Weise ist ihr Wohl am besten geschützt, und die UMA werden optimal auf ihre Selbstständigkeit und gesellschaftliche Anschlussfähigkeit vorbereitet.

Im Hinblick auf interinstitutionelle Kooperationen ist ZSD allerdings nicht an dem Punkt, an dem sie gerne wäre. Die Umsetzung von passgenauen und flexiblen Lösungen, insbesondere bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF), hängt in hohem Mass von den Möglichkeiten und der Bereitschaft anderer Institutionen ab, dabei mitzuwirken. Erste Ansätze für solche Kooperationen bestehen; die Mehrzahl der Institutionen weist allerdings konkrete Anfragen für Platzierungen vielfach noch mit der Begründung zurück, dass die UMA oder UMF nicht ihrer Zielgruppe entsprächen oder deren Aufnahme die Möglichkeiten der Institutionen übersteigen würden.

5.2 Einschätzung durch KESB Emmental

Aus Sicht der KESB Emmental hat sich das Konzept der Spezialisierung bis anhin sehr bewährt. Durch die Spezialisierung im Sinne des Massschneidens des Betreuungs- und Hilfsangebotes im Einzelfall konnte sowohl eine Unter- als auch eine Überbetreuung des einzelnen

Jugendlichen grösstenteils vermieden werden. Die verschiedenen Möglichkeiten von individuellen Betreuungssettings im Grundangebot, vom gleichen Dienstleister und zum einheitlichen Tagesansatz sind hierfür zentral. Für den Jugendlichen können Beziehungsabbrüche auf ein Minimum beschränkt werden, der administrative Aufwand kann minimiert werden und es gibt keinen Anreiz für eine Überbetreuung des einzelnen Jugendlichen. Das Konzept der Spezialisierung (mit dem zentralen Bestandteil des Case-Managements) ermöglicht es, in der intensiven Zusammenarbeit der ZSD mit den Beiständen bestehende Angebote, wie z. B. Beschulung, Tagesstruktur und Freizeitbeschäftigung, individuell zu nutzen, womit unnötige Parallelangebote vermieden werden können, was letztlich auch kostensparend sein dürfte. Die Flexibilisierung des Grundangebotes sowie dessen Anpassung an die speziellen Bedürfnisse der unbegleiteten, ausländischen Minderjährigen unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Integrationsauftrages haben seit deren Einführung zu einem Rückgang von Krisensituationen geführt. Zum einen sind Krisen dem Kindswohl abkömmlich, zum anderen verursachen sie auch hohe Kosten im Bereich Gesundheit, Psychiatrie, Sicherheit/Polizei und externe Institutionen. Das jetzige Konzept wird aus Sicht der KESB Emmental den minimalen Anforderungen einer Unterbringung und Integration von unbegleiteten, ausländischen Jugendlichen gerecht und wird als kosteneffizient erachtet.

Die Zusammenarbeit zwischen den Beiständen, dem Migrationsdienst und ZSD wird als erfolgreich bewertet. Sie zeichnet sich durch Transparenz, Effizienz, Kooperationsbereitschaft, Flexibilität und der Bereitschaft zum rollenkonformen Handeln aus. Handlungsleitend ist das gemeinsame Bewusstsein des doppelten Mandates: der Verpflichtung gegenüber dem Wohl der bzw. des einzelnen UMA und gegenüber dem Willen und der Bereitschaft der Gesellschaft, diesen Minderjährigen in einem adäquaten und verhältnismässigen Rahmen beizustehen.

5.3 Mediales Echo

Am 18. März 2015 erschien in der Tageszeitung "Der Bund" ein Artikel mit dem Titel "Aargau interessiert sich für Berner Asylmodell". Aus diesem Artikel geht hervor, dass das Berner UMA-Konzept eine Vorreiterfunktion spielt. Der Kanton Bern darf für sich mit der Umsetzung des Konzepts "Spezialisierung" einen Reputationsgewinn in Anspruch nehmen.

5.4 Rückmeldungen aus anderen Kantonen

Am 10. Februar 2015 besuchten Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren sowie andere Behördenmitglieder der Kantone Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug das UMA-Zentrum Säget. Aufgrund ihrer niedrigen Zuweisungsquote liegt ihr Interesse für UMA vorwiegend in einer interkantonalen Zusammenarbeit.

Am 10. Februar sowie am 20. März 2015 besuchten je eine Delegation des Grossen Rates des Kantons Aargau unter der Leitung der Vorsteherin des Departements Gesundheit und Soziales, Frau Regierungsrätin Susanne Hochuli, das UMA-Zentrum Säget und liessen sich über die Entstehung, insbesondere die politische Wegbereitung des UMA-Konzepts, informieren. Von den zuständigen Behörden des Kantons Aargau wird erwartet, ein Konzept vorzule-

gen, das einerseits den Ansprüchen des Kindsschutzes gerecht wird und andererseits kostengünstig ist.

Das Interesse zeigt einerseits den Handlungsbedarf in anderen Kantonen, andererseits, dass das Konzept des Kantons Bern als sehr innovativ und wirkungsvoll wahrgenommen wird.

5.5 Exkurs: Vergleich mit dem UMA-Konzept im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich hat für die Unterbringung und Betreuung der dem Kanton zugewiesenen UMA die öffentlich-rechtliche Anstalt "Asylorganisation Zürich" (AOZ) per Leistungsvertrag mandatiert. Die AOZ betreibt dazu das UMA-Zentrum Lilienberg in Affoltern am Albis. Das Betreuungskonzept und damit auch die dafür zur Verfügung stehenden Kosten können nicht so leicht mit dem Konzept "Spezialisierung" verglichen werden. Bloss das Angebot an Betreuung, Tagesstruktur und Bildung in der Kollektivunterkunft lässt sich vergleichen. Was die weiteren Dienstleistungen betrifft, kann das Konzept des Kantons Zürich höchstens mit der Variante "Basis" (reduzierte Betreuung, keine Unterbringung von Kindern unter 14 Jahren, von Jugendlichen mit Verhaltensauffälligkeiten und solchen mit negativem Asylentscheid) verglichen werden. Die Variante "Basis" wurde dem Grossen Rat im Vortrag "Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern", gestützt auf den Beschluss des Regierungsrats vom 11. Juni 2014 vorgestellt. Der Grosse Rat hat diese Variante "Basis" am 1. September 2014 abgelehnt.

Die Zielgruppe ist im Konzept des Kantons Zürich nicht beschränkt auf Asylsuchende, der Auftrag bezieht sich auch auf vorläufig Aufgenommene, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge mit Asylstatus. Ein Unterschied besteht auch darin, dass sich für vorläufig Aufgenommene ab Anordnung der vorläufigen Aufnahme die Unterstützung nach den Bestimmungen des kantonalen Sozialhilfegesetzes und damit nach den SKOS-Richtlinien und nicht nach den Asylansätzen richtet, wie dies im Kanton Bern nach Art. 3 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20) zutrifft, so lange der Bund Subventionen ausrichtet. Das UMA-Zentrum Lilienberg hat – im Gegensatz zu den UMA-Zentren im Kanton Bern – eine Heimbewilligung des Amtes für Jugend und Berufsberatung.

Die Kosten für die UMA im Zentrum Lilienberg richten sich je nach Aufenthaltsstatus: Für Asylsuchende im hängigen Verfahren nach der Zürcher Asylfürsorgeverordnung, für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge nach dem Zürcher Sozialhilfegesetz. Im Durchschnitt kann – laut Aussagen der AOZ-Leitung – mit Kosten von CHF 150 pro UMA und Tag gerechnet werden. Es ist aber nur schwer vergleichbar, welche Dienstleistungsangebote in der Tagespauschale von CHF 150 genau enthalten sind. Gemäss Aussagen der AOZ bei einer Zentrumsführung werden beispielsweise die Kosten der Lehrpersonen beim internen Unterricht durch ein anderes Amt getragen. Diese Kosten sind in der Pauschale des Konzepts "Spezialisierung" inbegriffen.

Zu berücksichtigen ist bei diesem Finanzierungsmodell Folgendes: Der Tarif gilt nur für UMA im Zentrum Lilienberg. Soweit UMA in anderen externen Institutionen untergebracht werden, gelten die Tarife der entsprechenden Institutionen und es wird auf Kostengutsprache hin ab-

gerechnet. Die Pauschale von CHF 150 enthält damit keinen Anteil zur Deckung der Risiken von Unterbringungen in externen Institutionen. Die Behauptung, das Zürcher Modell sei gestützt auf den Pauschalansatz von CHF 150 kostengünstiger, ist zumindest täuschend, wenn nicht sogar falsch.

5.6 Rückmeldung aus dem SEM

Aus einzelnen Rückmeldungen aus dem SEM lässt sich entnehmen, dass der Bund für die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs und der damit verbundenen erhöhten Anzahl von abgeschlossenen Verfahren während des Aufenthalts in den Bundeszentren einen Handlungsbedarf für die geeignete Unterbringung und Betreuung der UMA sieht. Das Interesse am Berner Konzept lässt darauf schliessen, dass dieses Konzept Vorreiter-Charakter genießt.

6 Soll-Zustand

Bei der nachfolgenden Varianten-Diskussion ist das im Jahr 2015 und 2016 umgesetzte Konzept "Spezialisierung" die Ausgangsvariante. Davon ausgehend soll aufgezeigt werden, welche Auswirkungen auf den Kindsschutz und auf die Finanzen der Verzicht auf einzelne Teildienstleistungen hätte. Es ist letztlich der politischen Wertung überlassen, ob und inwiefern auf einzelne Dienstleistungen verzichtet werden kann.

6.1 Variante 1: Beibehaltung Konzept "Spezialisierung"

Die Variante 1 beinhaltet die Beibehaltung des Status Quo der Jahre 2015 und 2016, d.h. des Konzepts "Spezialisierung", das als Ist-Zustand in Abschnitt 4.2 beschrieben ist. Dieses Konzept beruht darauf, dass eine Organisation für die Betreuung und Unterbringung aller dem Kanton Bern zugewiesenen UMA zuständig ist. Die Betreiberorganisation erbringt grob zusammengefasst sieben Dienstleistungen:

- Vermittlung in verschiedene Wohnformen (inkl. 24-Stunden-Intake)
- Case-Management (inkl. Fachstelle Gesundheit)
- Vermittlung einer Tagesstruktur
- Zugang zu Bildung
- Ausrichtung von Asylsozialhilfe
- Koordination mit den Behörden
- Kosten-Risiko-Management

Diese Dienstleistungen sind in Abschnitt 4.2.1 ausführlich beschrieben.

Ebenso sind die Kosten dieses Konzeptes bekannt: Bei einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA (vgl. Abschnitt 4.2.3) entstehen Kosten in der Höhe von CHF 171 pro UMA und Tag. Abzüglich der Anteile aus Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe in der Höhe von CHF 36.50 entstehen dem Kanton Kosten in der Höhe von CHF 134.50 pro UMA und Tag, was einem jährlichen kantonalen Beitrag von CHF 6'872'950 entspricht.

Der Ansatz von CHF 171 pro UMA und Tag gilt für alle UMA, unabhängig von der Unterbringungsform. Das finanzielle Risiko einer allfälligen prozentualen Zunahme von Unterbringungen in Pflegefamilien oder in Sonderinstitutionen trägt die Betreiberorganisation.

6.1.1 Verzicht auf einzelne Dienstleistungen bei Variante 1

Dieser Abschnitt geht der Frage nach, wie sich der Verzicht auf einzelne Dienstleistungen auf die Kosten und auf den Kinderschutz auswirken würde. Dazu hält die KESB Emmental generell fest:

„Bei einer Abweichung vom Konzept der Spezialisierung besteht die Befürchtung, dass es weniger Möglichkeiten für bedarfsgerechte Betreuungs- und Hilfsangebote gäbe und sich auch die bedingungslose Zuständigkeit der Betreuungsinstitution nicht aufrechterhalten liesse. Problemfeldern wie mangelnde Integration, fehlende Tagesstruktur, Unterbeschäftigung, Perspektivenlosigkeit, Aufkommen von Kriminalität, mangelnde Hilfe zur Rückkehr, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung, Zwangsheirat und Anstiftung zu fundamental religiöser Haltungen und daraus resultierenden Handlungen könnten nur erschwert angegangen werden. Mit anderen Worten bedeuten Einschränkung oder Streichung einzelner Dienstleistungen, dass im Bereich des Kindsschutzes Einbussen in Kauf genommen würden. Krisen bei einzelnen Jugendlichen würden zunehmen und dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung könnte nicht mehr im gleichen Masse Genüge getan werden. Es besteht die Gefahr, dass eine Einsparung im UMA-Bereich lediglich zu einer Verlagerung der betriebswirtschaftlichen Kosten führen würde und letztendlich volkswirtschaftlich einen Kostenanstieg zur Folge hätte“.

6.1.1.1 Verzicht auf Vermittlung in verschiedene Wohnformen

Beim aktuellen Konzept gibt es zwei UMA-Kollektivunterkünfte mit insgesamt 90 Plätzen. Bei einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA müssten damit weitere 50 UMA-Kollektivunterkunftsplätze geschaffen werden. Mit dem Verzicht auf Platzierung in externe Institutionen (Erfahrungswert CHF 250 bis CHF 500 pro UMA und Tag, vgl. Abschnitt 4.2.1.7) oder Platzierungen in Pflegefamilien (nach bisherigen Erfahrung zwischen CHF 180 und CHF 220 pro UMA und Tag) könnten beträchtliche Kosten eingespart werden. Die Pauschale für den Betreiber von aktuellen CHF 171 könnte um jenen Anteil gesenkt werden, der zur Deckung der Risiken für teurere Wohnformen ausserhalb der beiden UMA-Kollektivunterkünfte anfallen. Wie hoch dieser Risiko-Anteil ist, lässt sich zurzeit nicht beziffern, weil dazu Erfahrungswerte fehlen.

Leicht relativiert würden die Kosteneinsparungen durch den Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur und zusätzlichem Personal für den Betrieb weiterer UMA-Kollektivunterkunftsplätze, damit alle UMA in UMA-Strukturen untergebracht werden könnten. Das Angebot in den UMA-Kollektivunterkünften müsste zudem auf die Bedürfnisse von unter 14-jährige UMA erweitert werden. Damit würden sich auch der benötigte Personalschlüssel und die Anforderungen an das Personal erhöhen, was sich entsprechend auf die Kosten auswirken würde.

Könnten alle 11 UMA, die am 3. April 2015 in Pflegefamilien platziert sind (vgl. Abschnitt 4.2.2), in den UMA-Kollektivunterkünften untergebracht werden, ergäbe sich ein Potenzial an Einsparungen von CHF 196'735⁴ pro Jahr.

Würde jeder UMA, der in einer externen Institution zu Kosten von CHF 500 pro UMA und Tag untergebracht ist, in der UMA-Kollektivunterkunft zu CHF 171 untergebracht, ergäbe sich ein Einsparungspotenzial von CHF 329 pro UMA und Tag oder auf ein Jahr hochgerechnet von CHF 120'085⁵. Bei Kosten von CHF 250 pro UMA und Tag würde das Einsparungspotenzial für ein Jahr CHF 28'835 betragen⁶. Geht man davon aus, dass eine Unterbringung und Betreuung in einer externen Institution im Durchschnitt CHF 375 pro UMA und Tag (arithmetischer Mittelwert der Bandbreite von CHF 250 bis CHF 500) verursacht, so würde sich für alle 13 UMA, die am 3. April 2015 in externen Institutionen untergebracht waren, ein Einsparungspotenzial von CHF 967'980⁷ pro Jahr ergeben.

Trotz des Einsparungspotenzials sieht es aus Sicht des Kindesschutzes wesentlich anders aus: Ob die Bedürfnisse von unter 14-jährigen UMA in einer Kollektivunterkunft für UMA im Sinne des Kindeswohls und im Vergleich zu den Möglichkeiten in einer Pflegefamilie genügend abgedeckt werden können, darf hier kategorisch in Frage gestellt werden.

Würde ganz auf die Möglichkeit verzichtet, UMA in externen Institutionen unterzubringen, so könnte in bestimmten Fällen der Kinderschutz nicht oder nur ungenügend gewährleistet werden. Externe Institutionen können im Einzelfall zwar sehr teuer sein, auf eine solche Lösung wird jedoch nicht zurückgegriffen, ohne dass eine dringliche Notwendigkeit im Sinne des Kindesschutzes besteht. Der Verzicht auf Unterbringungen in externen Institutionen würde den Betreiber der UMA-Kollektivunterkünfte primär seiner im Interesse des Kindeswohls verstandenen Handlungsfähigkeit berauben.

Nebst gewichtigen Argumenten aus Kindsschutzoptik ist es auch volkswirtschaftlich betrachtet fraglich, inwiefern es sinnvoll ist, gerade flexible und bedarfsgerechte Unterbringungsmöglichkeiten aus betriebswirtschaftlichen Gründen zu streichen, um zu sparen. Kann der Prozess der UMA auf deren zunehmende Selbstständigkeit ausgerichtet werden, dann ist in einer Langzeitperspektive nicht nur mit einer Kostenreduktion zu rechnen, weil der Betreuungsaufwand geringer wird, sondern auch damit, dass die Jugendlichen gesellschaftlich anschlussfähiger sind und zukünftig weniger langfristige hohe Zusatzkosten im Bereich der Sozialhilfe verursachen.

Gegen eine Einschränkung der Wohn- und Betreuungsmöglichkeiten spricht zudem die Tatsache, dass sich im Asylbereich nur schwer Prognosen über die Entwicklung der Asylgesuche durch unbegleitete Minderjährige machen lassen und es innerhalb kurzer Zeit zu grossen

⁴ Rechenweg: $([\text{Erfahrungswert Tagesglobalpauschale für Platzierung in Pflegefamilie CHF 220}] - [\text{Tagesglobalpauschale UMA-Konzept CHF 171}]) \times 11 \text{ UMA in Pflegefamilien} \times 365 \text{ Tage} = \text{Einsparungspotential von CHF 196'735}$

⁵ Rechenweg: $([\text{Tagespauschale für externe Institution von CHF 500}] - [\text{Tagespauschale im UMA-Zentrum von CHF 171}]) \times 365 \text{ Tage} = \text{CHF 120'085}$

⁶ Rechenweg: $([\text{Tagespauschale für externe Institution von CHF 250}] - [\text{Tagespauschale im UMA-Zentrum von CHF 171}]) \times 365 \text{ Tage} = \text{CHF 28'835}$

⁷ Rechenweg: $([\text{durchschnittliche Kosten für externe Institution von CHF 375}] - [\text{Tagespauschale im UMA-Zentrum von CHF 171}]) \times 13 \text{ UMA} \times 365 \text{ Tage} = \text{CHF 967'980}$

Schwankungen kommen kann. Daher bietet es sich an, verstärkt auf Wohnformen zu setzen, die flexibel nutzbar sind und nicht auf Kollektivunterkünfte, die je nach Bestand kosten- und aufwandintensiv eröffnet bzw. geschlossen werden müssen.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat, die Dienstleistung der Vermittlung in verschiedene Wohnformen unverändert beizubehalten.

6.1.1.2 Unterbringung von mindestens 17-Jährigen in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene

Auf politischer Ebene wurde verschiedentlich die Forderung in den Raum gestellt, mindestens 17-jährige UMA in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene unterzubringen, ohne besondere Betreuung, da eine solche durch erwachsene Landsleute gewährleistet sei.

Am 3. April 2015 befanden sich 68 Personen in den UMA-Strukturen, die mindestens 17-jährig waren (Geburtsdatum 3. April 1997 oder älter). Das entspricht rund 45 % des Bestandes der UMA. Sollten UMA, die mindestens 17-jährig sind, in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene untergebracht werden, wäre das Einsparungspotenzial auf den ersten Blick beträchtlich: Anstelle einer Tagesglobalpauschale von CHF 171 würde nur noch eine solche von CHF 36.50 pro UMA und Tag anfallen (Globalpauschale 2015 für erwachsene Asylsuchende in der 1. Unterbringungsphase). Dadurch ergibt sich ein Einsparungspotenzial von CHF 134.50 pro UMA in dieser Altersgruppe. Angenommen, der Bestand der UMA, die mindestens 17-jährig sind, wäre während eines ganzen Jahres gleich hoch, würde das Einsparungspotenzial rund CHF 3,3 Millionen⁸ betragen.

Nach Art. 14 ZGB ist volljährig, wer das 18. Lebensjahr zurückgelegt hat. 17-Jährige sind minderjährig und fallen unter den Anwendungsbereich des Kindesschutzrechts und unter jenen der Kinderrechtskonvention. Nach Art. 11 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) haben „Jugendliche (...) Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung“. Eine Verwaltungsstelle ist angehalten, die völkerrechtlichen, verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten. Eine Unterbringung von UMA in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene ohne zusätzliche sozialpädagogische Betreuung ist mit den Vorgaben des Kindesschutzes nicht zu vereinbaren. Trotz des immensen Sparpotenzials wäre damit die Unterbringung von mindestens 17-jährigen UMA in den ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene im Widerspruch zum Kindeswohl: Es bestünde die Gefahr, dass die betroffenen Jugendlichen in prekäre Lebenssituationen abtauchen teilweise in die Kriminalität, Drogenabhängigkeit oder Prostitution geraten, wodurch eine volkswirtschaftliche Kostensteigerung auf Seiten Polizei, Strafverfolgungsbehörden, Justiz und Strafvollzugsbehörden entstehen würde.

Würden die 17-jährigen UMA in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene untergebracht und ihnen das gesamte Betreuungssetting angeboten, das allen anderen UMA zukommt, würde das Einsparungspotenzial gegen null schrumpfen. Denn es ist kaum anzunehmen,

⁸ Rechenweg: ([Tagesglobalpauschale "Spezialisierung" CHF 171] – [Tagesglobalpauschale für erwachsene Asylsuchende in der 1. Phase CHF 36.50]) x Bestand 68 mind. 17-jährige UMA x 365 Tage = Einsparungspotenzial rund CHF 3,3 Millionen

dass die Betreiber der ordentlichen Asylstrukturen für die sozialpädagogische Betreuung weniger Abgeltung verlangen würden als der Betreiber der UMA-Zentren erhält.

Der Regierungsrat empfiehlt unter diesen Umständen darauf zu verzichten, 17-jährige UMA in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene unterzubringen.

6.1.1.3 Unterbringung von UMA in asylsuchenden Familien

Im Rahmen der politischen Diskussion kam die Frage auf, ob die Aufgabe der Unterbringung und Betreuung von UMA an asylsuchende Familien übertragen werden könnte. Die damals vorgebrachten erhofften Vorteile waren eine "ethisch korrekte Betreuung" und erhöhte Rückreisenchancen der UMA in ihre Herkunftsländer.

Die Aufgabenübertragung an asylsuchende Familien ist aus folgenden Gründen problematisch:

- Asylsuchende Familien zur Aufnahme von UMA und zur Übernahme der entsprechenden Sorgepflichten zu verpflichten, wäre weder rechtlich noch ethisch zulässig.
- Ohne Anreiz schaffende finanzielle Entschädigung zugunsten der Familien würde sich die Anzahl freiwilliger Aufnahmen von UMA in bestehende Familienstrukturen innerhalb des Asylsystems in Grenzen halten.
- Durch eine Platzierung von UMA in asylsuchenden Familien ohne enge fachliche Begleitung und Qualitätskontrolle im Auftrag der zuständigen Behörden wäre das Kindeswohl gefährdet. Bei Vorfällen (z. B. Unfälle, sexuelle Übergriffe usw.) würde sich unweigerlich die Verantwortungsfrage stellen.
- Sowohl die enge Begleitung von asylsuchenden "Pflegefamilien" durch oder im Auftrag der Behörden als auch die Anreiz schaffende Entschädigung zugunsten dieser Familien wären mit beträchtlichen Kosten verbunden.
- Auf die bestehenden und bewährten Unterbringungsformen, u.a. auf den Betrieb der UMA-Zentren, könnte mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden, da nicht ausreichend asylsuchende Pflegefamilien gefunden und nicht alle UMA in solche Familien vermittelt werden könnten.
- Neben den bereits bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten in UMA-Zentren, schweizerischen Pflegefamilien und externen Institutionen würde eine weitere Option geschaffen. Dadurch würden die Komplexität des Systems und der administrative Aufwand ansteigen.
- Die meisten UMA haben eine Langzeitperspektive in der Schweiz. Demzufolge ist deren frühzeitige Integration in die schweizerische Gesellschaft (Erlernen der ortsüblichen Sprache, kulturell geprägte Verhaltensweisen, Gepflogenheiten usw.) wichtig. Diese Integration wäre bei einer Unterbringung von UMA in asylsuchenden Pflegefamilien erschwert, insbesondere wenn die Familien und UMA aus denselben Herkunftsregionen stammen.
- Bei der asylsuchenden Pflegefamilie kann die Gefahr einer Abweisung des Asylgesuchs bestehen. Dies kann zu Loyalitätskonflikten führen zwischen dem UMA und der asylsuchenden Pflegefamilie und würde letztlich auch zu Wechseln der Pflegefamilie führen. Aus Sicht des Kindesschutzes ist eine Stabilität anzustreben. Diese Stabilität

kann wegen der ungewissen Langzeitperspektive asylsuchender Pflegefamilien nicht ausreichend gewährt werden.

Aus diesen Überlegungen lehnt der Regierungsrat die Unterbringung von UMA in asylsuchenden Familien ab.

6.1.1.4 Verzicht auf Case-Management

Das Case-Management ermöglicht, die Kinder und Jugendlichen orts- und zeitunabhängig zu begleiten und dabei die Prozessbegleitung so auf den individuellen Bedarf abzustimmen, dass sie auf ihre Selbstständigkeit und gesellschaftliche Anschlussfähigkeit vorbereitet werden. Darüber hinaus stellt das Case-Management den verlustfreien Informationsfluss über verschiedene Schnittstellen sicher und schafft Klarheit bezüglich der Strukturen, wodurch auch der präventive Schutz der UMA erhöht wird.

Ein Verzicht auf das Case-Management ist kein Verzicht auf sozialpädagogische Betreuung, es würde aber die Sicherstellung des Kindswohls erschweren. Case-Managerinnen und Case-Manager sind Ansprechpersonen für UMA, zu denen sie Vertrauen fassen können und die unabhängig vom aktuellen Wohnsetting rund um die Uhr die Verantwortung für die Prozessbegleitung übernehmen. Zur Prävention gegen ein Abdriften in die organisierte Kriminalität ist es zudem notwendig, dass durch die längerfristige Begleitung Verhaltensmuster der Jugendlichen erkannt werden können, die Vermittlung und Koordination zwischen allen involvierten Stellen und Dienstleistungserbringenden gewährleistet ist und es klare Strukturen und Verantwortlichkeiten gibt.

Ein Teil des Case-Managements ist die individuelle Betreuungsplanung. Fällt diese weg und muss der Kindsschutz aber gleichzeitig gewährleistet sein, müssten sämtliche Kinder und Jugendlichen, die in den UMA-Zentren nicht tragbar wären, weil ihr eigenes Wohl oder das Wohl anderer gefährdet ist, aus den UMA-Zentren ausgeschlossen und in externen Institutionen untergebracht werden. Es ist davon auszugehen, dass dies insbesondere bei stark belasteten Kindern und Jugendlichen (z. B. aufgrund psychischer und körperlicher Beeinträchtigungen) sowie bei Kindern unter 14 Jahren zu einem Anstieg der Platzierung in externen Institutionen führen würde. In der Regel ist dies mit Unklarheiten bezüglich Zuständigkeiten sowie zusätzlichen Schnittstellen und wie bereits dargelegt auch höheren Kosten verbunden. Es wäre unter diesen Umständen mehr als zweifelhaft, ob die Tagespauschale für den Betreiber der UMA-Zentren noch kostendeckend für die Platzierungen in externen Institutionen eingesetzt werden könnte.

Was die Fachstelle Gesundheit anbelangt, so haben Kinder und Jugendliche ein Recht auf die bestmögliche Gesundheit und den Zugang zum Gesundheitswesen. Zur Erfüllung des gesetzlichen Minimalauftrags müsste mindestens die Gesundheitsversorgung sowie eine ausgewogene Ernährung und ausreichende Hygiene sichergestellt sein. Gestrichen würden folglich die Prävention, die Gesundheitsförderung sowie die psychologische Begleitung.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Gesundheit von UMA aus unterschiedlichen Gründen – z. B. aufgrund von Verständigungs- und Orientierungsschwierigkeiten, Unsicherheiten bezüglich Aufenthaltsstatus, vielzähligen Verlusterfahrungen, Traumata, Stigmatisierungen, soziale

Benachteiligung oder der Geringschätzung ihres Potenzials – stärker belastet ist. Auch waren viele von ihnen in ihrem Heimatland oder auf ihren Fluchtwegen Formen von körperlicher und sexueller Gewalt oder anderen Formen von Ausbeutung ausgesetzt. Hinzu kommt, dass sie gemeinhin wenig Vertrauen gegenüber staatlichen Einrichtungen, einschliesslich Gesundheitseinrichtungen, mitbringen und sie fürchten, das laufende Asylverfahren mit Informationen über ihren Gesundheitszustand negativ zu beeinflussen und ihren Aufenthalt in der Schweiz zu gefährden. Aus diesen Gründen sind UMA beim Schutz ihrer Gesundheit auf spezifisches Wissen und dementsprechend zugeschnittene Unterstützungen angewiesen.

Zurzeit werden 200 Stellenprozente für die Fachstelle Gesundheit eingesetzt. Ein reduziertes Angebot würde vordergründig Einsparungen erlauben, nach Einschätzung von ZSD aber nicht mehr reichen, um die körperliche, sexuelle und psychische Integrität der UMA bestmöglich zu gewährleisten. Insofern ist damit zu rechnen, dass bei fehlenden Präventionsmöglichkeiten mithin hohe Zusatzkosten entstünden.

Für das Case-Management und die interne Fachstelle Gesundheit sind gemäss Rahmenkonzept und hochgerechnet auf die jetzige Belegungszahl rund 800 Stellenprozente vorgesehen. Wobei rund 480 Stellenprozente in den Kollektivunterkünften in Form der Bezugspersonenarbeit und der Fachstelle Gesundheit eingesetzt werden. Durch den Verzicht auf das Case-Management bei UMA, welche ausserhalb der Kollektivunterkünfte untergebracht sind, würden sich rechnerisch Einsparungen von CHF 340'000 pro Jahr ergeben, was eine Kürzung der Tagespauschale von rund CHF 7 pro UMA ausmachen würde.

Es handelt sich hier nur um eine rechnerische Einsparung. Aus Kindswohlperspektive lassen sich Kosten, die in diesem Zusammenhang anfallen, nicht einsparen, sondern nur verschieben. Der Mehraufwand, der durch das fehlende Case-Management entsteht, kann kaum in anderer Zuständigkeit bei gleichbleibender Abgeltung aufgefangen werden.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat, die Dienstleistung des Case-Managements beizubehalten.

6.1.1.5 Verzicht auf einzelne Angebote in der Tagesstruktur

Wie in Abschnitt 4.2.1.3 ausgeführt, vermittelt ZSD den UMA verschiedene Angebote im Rahmen einer altersgerechten Tagesstruktur: Nebst einem internen Angebot an Freizeitaktivitäten, fördert sie auch die Integration in lokale Freizeitangebote und vermittelt die Teilnahme an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen. Mit dem Verzicht auf diese Dienstleistungen würden kaum nennenswerte Kosten eingespart, weil diese Dienstleistungen von Betreuungspersonal erbracht werden, das sowieso in den beiden Betrieben im Einsatz steht.

Gesamthaft empfiehlt der Regierungsrat, die Dienstleistungen im Bereich der Vermittlung von Tagesstruktur unverändert beizubehalten.

6.1.1.6 Verzicht auf den allgemeinen Zugang zur Bildung

Im Deutsch-Unterricht, der in den UMA-Kollektivunterkünften angeboten wird, werden sprachliche Grundkenntnisse vermittelt, damit überhaupt eine Einschulung in der Volksschule oder eine Eingliederung in Berufsbildungsprogramme möglich ist. Der Besuch der Volksschule ist

für UMA im volksschulpflichtigen Alter ein verfassungsmässiges Grundrecht. Der Sprachunterricht darf als Schlüssel für eine erfolgreiche Integration betrachtet werden. Der Verzicht auf Deutsch-Unterricht stünde damit im Widerspruch zur Wahrnehmung verfassungsmässiger Rechte und zum Konzept "Spezialisierung". Die Einsparung durch die Streichung des entsprechenden Lehrpersonals würde in keinem Verhältnis zur teureren Vermittlung entsprechender Angebote auf dem freien Markt stehen.

Auch die Organisation des Zugangs zur Volksschule ist unverzichtbar, da es sich hierbei um die Wahrung eines verfassungsmässigen Rechts handelt.

Bei der Vermittlung des Zugangs zu Berufsbildung, Brückenangeboten, Berufslehren, Vorlehren, Anlehren usw. handelt es sich um zeitaufwändige und damit kostspielige Dienstleistungen. Wie im Abschnitt 4.2.2 ausgeführt, hat es im Bestand der UMA einen sehr hohen Anteil von Personen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit als Flüchtling anerkannt werden oder als Flüchtling vorläufig aufgenommen werden und damit eine Langzeitperspektive in der Schweiz haben. Entsprechend wird ihre Integration vom Bund gefördert werden. Es wäre widersprüchlich, mit der Integrationsförderung zuzuwarten, bis bei den UMA darüber Gewissheit besteht, ob sie in der Schweiz bleiben dürfen. Unter diesen Umständen würden allfällige Einsparungen bei einem Verzicht auf diese Dienstleistungen eine zeitliche Verschiebung von Kosten bedeuten, die ohnehin anfallen. Volkswirtschaftlich betrachtet ist es sinnvoller, die Integration so früh wie möglich und gezielt auf eine möglichst weitgehende Selbstständigkeit im Zeitpunkt des Erreichens der Volljährigkeit hin zu fördern. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Bildungselemente sinnhafte und realitätsnahe Tagesstrukturen für die UMA bedeuten, und sie somit auf ein Leben im gesellschaftlich anerkannten Tagesrhythmus vorbereitet.

Gesamthaft empfiehlt der Regierungsrat, die Dienstleistungen im Bildungsbereich unverändert beizubehalten.

6.1.1.7 Verzicht auf einen Anteil in der Pauschale zur Deckung von Risiken

Wie im Abschnitt 4.2.1.7 ausgeführt, gilt das MIP der ZSD pro UMA und Tag eine Pauschale von CHF 171 ab. Die Pauschale ist auch für jene UMA geschuldet, die nicht in den beiden UMA-Kollektivunterkünften untergebracht sind. Die Pauschale enthält einen Anteil zur Deckung von unternehmerischen Risiken. So muss ZSD einem Leistungserbringer für einen den sprachlichen und kulturellen Bedürfnissen angepassten Pflegefamilienplatz Kosten zwischen rund CHF 180 bis CHF 220 abgelten (reiner Betreuungsaufwand, keine Tagesstrukturangebote, keine Nebenkosten). Für die Unterbringung und Betreuung von UMA in externen Institutionen fallen *für den Kanton* erfahrungsgemäss Kosten zwischen CHF 250 und CHF 500 an. Externe Institutionen, die eine Bewilligung nach der HEV haben und unter Aufsicht des ALBA stehen, sind vom Kanton subventioniert. Dies bedeutet, dass die einweisende Behörde nur die Kostenbeitragspauschale in der Höhe von CHF 30 entrichten muss. Der Grad der Kostendeckung der Pauschale von CHF 171 ist für ZSD also davon abhängig, wie viele UMA in welchen Strukturen betreut werden.

Da zurzeit zwei UMA-Kollektivunterkünfte mit 90 Plätzen betrieben werden und von einem durchschnittlichen UMA-Bestand von 140 UMA ausgegangen werden muss, sind rund ein

Drittel der UMA nicht in den Kollektivunterkünften, d.h. rund 30 % der UMA *können* Kosten von mehr als CHF 171 verursachen.

Der Verzicht auf einen Anteil in der Pauschale zur Deckung von Risiken geht mit einer Verkomplizierung der Abrechnungsmodalitäten (Abweichung vom Globalpauschalprinzip) oder mit einem Verzicht auf andere Wohnformen ausserhalb der UMA-Zentren einher. Im Abschnitt 6.2.1 ist bereits ausgeführt, weshalb die POM empfiehlt, die anderen Wohnformen ausserhalb der UMA-Zentren beizubehalten. Der Regierungsrat empfiehlt, einen Anteil in der Pauschale zur Deckung von Risiken beizubehalten.

6.2 Variante 2: Unterbringung aller UMA in ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene

Diese Variante hat der Regierungsrat dem Grossen Rat in seinem Vortrag "Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern", gestützt auf den Beschluss des Regierungsrats vom 11. Juni 2014, vorgestellt und verworfen:

Variante 2 sieht vor, dass alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA in den bestehenden Asylstrukturen, das heisst in den bernischen Kollektivunterkünften für Asylsuchende 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 2 die mit Abstand kostengünstigste ist, wird sie vom 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 jede Asylkollektivunterkunft 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.

6.3 Variante 3: Unterbringung von UMA in externen Institutionen

Auch diese Variante hat der Regierungsrat dem Grossen Rat in seinem Vortrag "Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern", gestützt auf den Beschluss des Regierungsrats vom 11. Juni 2014, vorgestellt und verworfen:

Variante 3 sieht vor, dass alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA in bestehenden externen Institutionen untergebracht würden. Bei dieser Variante 3 würden die UMA die notwendige Pflege, Betreuung und Unterstützung sowie Förderung und Bildung erhalten. In den bestehenden externen Institutionen fehlen den Leistungserbringern jedoch in vielen Fällen transkulturelles, asylrechtliches und migrationsspezifisches Wissen und Fremdsprachenkenntnisse. Die umfassende und bedarfsgerechte Versorgung der UMA könnte somit nicht optimal gewährleistet werden. Einige externe Institutionen führen ebenfalls keinen Ganzjahresbetrieb oder bieten keine Tagesstrukturangebote an. Auch sehen viele sozialpädagogische, externe

Institutionen eine vergleichsweise enge Betreuung vor, was für viele UMA nicht das Richtige wäre, da sie eine im Vergleich zu Schweizer Jugendlichen relativ hohe Selbstständigkeit aufweisen.

Die Variante 3 wäre mit sehr hohen Kosten verbunden. Für die Unterbringung in externen Institutionen muss mit Kosten in der Höhe zwischen CHF 250 und CHF 500 gerechnet werden. Die Plätze in kantonally subventionierten Institutionen wären in kürzester Zeit ausgebucht. Könnten alle durchschnittlich 140 UMA in externen Institutionen untergebracht werden, die im Durchschnitt pro Tag Kosten in der Höhe von CHF 375 verursachen (rechnerischer Mittelwert aus der Bandbreite von CHF 250 bis CHF 500), entstünden jährliche Kosten in der Höhe von CHF 19'162'500⁹. Die POM könnte einen Anteil von maximal CHF 1'865'150¹⁰ aus den Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe decken. Die Differenz von jährlich CHF 17'297'350¹¹ müsste, sofern die Einweisung in die Institutionen behördlich von der KESB verfügt würde, von der JGK und andernfalls von der POM getragen werden.

Die Kosten für die Unterbringung von UMA in kantonally subventionierten Institutionen 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 kantonally subventionierten Institutionen entstehen, können nicht dem Lastenausgleich angerechnet werden.

Allein schon mit Blick auf die kostengünstigere Variante 1 und im Bewusstsein, dass eine bedarfsgerechte Versorgung nicht garantiert werden kann, verzichtete der Regierungsrat auf eine Weiterverfolgung der Variante 3.

6.4 Fazit und Empfehlung

Nach diesen Darlegungen erweist sich der Status Quo, d.h. die Variante 1 mit dem Konzept "Spezialisierung", als jene Lösung, die unter Wahrung eines angemessenen Kostenaufwandes die besten, wirkungsvollsten und nachhaltigsten Möglichkeiten für eine dem Kindeswohl und dem gesetzlich vorgeschriebenen Kindsschutz angepasste und massgeschneiderte Unterbringung und Betreuung bietet. Diese Variante beinhaltet eine zentrale Zuständigkeit für alle UMA im Kanton Bern und stellt daher die individuelle Betreuung aller UMA aus einer

⁹ Rechenweg: 140 UMA x CHF 375 x 365 Tage = CHF 19'162'500

¹⁰ Rechenweg: 140 UMA x CHF 36.50 x 365 Tage = CHF 1'865'150

¹¹ Rechenweg: CHF 19'162'500 - CHF 1'865'150 = CHF 17'297'350

Hand sicher. Dadurch entfallen finanzielle Aufwände für die Koordination von einzelnen externen Angeboten.

Der Regierungsrat empfiehlt deshalb die Fortsetzung des Konzepts "Spezialisierung" bzw. der Variante 1 und eine Gutheissung des entsprechenden Kredits, basierend auf einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA und einem Tagesansatz (Vollkosten) von CHF 171 (brutto), bzw. CHF 134.50 (netto, nach Abzug der Bundessubventionen).

Sollten die Jahresrechnungen 2015 und 2016 des Betreibers der UMA-Zentren ergeben, dass mit der bestehenden Pauschale Überschüsse erzielt werden, die nicht als Rückstellungen für einen Ausgleich bei stark zunehmenden Bestandeszahlen eingesetzt werden können, so besteht die leistungsvertragliche Pflicht zur Zurückführung der Überschüsse in die Staatskasse. Der Leistungsvertragspartner legt dem Auftraggeber die Buchführung detailliert offen, so dass der POM die Erkenntnisse aus der Variante "Spezialisierung" auch aus finanzieller Sicht vollumfänglich zugänglich sind.

7 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).

8 Auswirkungen

8.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Regierungsrat empfiehlt, gestützt auf die bisherigen Erfahrungen der involvierten Behörden und in Abwägung der möglichen Alternativen, die Fortsetzung des Konzepts "Spezialisierung" bzw. der Variante 1. Wie unter Ziff. 4.2.1.7 berechnet, entstehen bei dieser Variante bei einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA Gesamtkosten in der Höhe von CHF 8'738'100¹². Nach Abzug des aus Bundessubventionen finanzierbaren Beitrags von CHF 1'865'150¹³ verbleiben jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von CHF 6'872'950¹⁴, wobei der effektiv zu bewilligende Kredit auf CHF 6'900'000 aufgerundet wird. Die teuerungsbedingten Mehrkosten werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt (Preisstandsklausel: Landesindex der Konsumentenpreise LIK, Indexstand März 2015, 98.2 Punkte).

¹² Rechenweg: 140 UMA x CHF 171 x 365 Tage

¹³ Rechenweg: 140 UMA x CHF 36.50 x 365 Tage

¹⁴ Rechenweg: CHF 8'738'100 - CHF 1'865'150 = CHF 6'872'950

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 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) von Nettobeträgen ausgegangen werden.

Vorliegend handelt es sich um einen Verpflichtungskredit (Art. 50 FLG) und einen 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, 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 vorliegenden Kreditgeschäft in der Höhe von jährlich CHF 6'900'000 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 erfolgt bis auf weiteres wie folgt:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF
910106180 Sonderunterbringung AsylG	318000 Dienstleistungen Dritter	2017	6'900'000.00 (gerundet)
910106180 Sonderunterbringung AsylG	318000 Dienstleistungen Dritter	2018	6'900'000.00 (gerundet)
910106180 Sonderunterbringung AsylG	318000 Dienstleistungen Dritter	2019	6'900'000.00 (gerundet)
910106180 Sonderunterbringung AsylG	318000 Dienstleistungen Dritter	2020	6'900'000.00 (gerundet)
910106180 Sonderunterbringung AsylG	318000 Dienstleistungen Dritter	2021	6'900'000.00 (gerundet)

Abbildung 6: Buchungsangaben

Die benötigten Mittel sind im Aufgaben- und Finanzplan 2017 – 2019 in der Produktgruppe "06.10.9104 Migration und Personenstand" enthalten. Der Betrag in der Höhe von CHF 6'900'000 ist als Kostendach zu verstehen. 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-Kollektivunterkünften 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 ist mit keinen Folgekosten zu rechnen.

8.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Der vorliegende Kreditantrag 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.

8.3 Auswirkungen auf IT und Raum

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

8.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

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

8.5 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die POM kommt zum Schluss, dass mit dem vorliegenden Konzept das Wohl der UMA am besten geschützt und die UMA am besten auf ihre Selbstständigkeit und gesellschaftliche Anschlussfähigkeit vorbereitet werden können. Jeder UMA, der bei Erreichen der Volljährigkeit eine Berufsbildung starten konnte und anschliessend finanziell selbstständig leben kann, entlastet die Sozialhilfe-, Berufsbildungs- und Integrationsbehörden. Integrationsdefizite, die nachträglich nur mit unproportional hohem Aufwand behoben werden können, können mit der Umsetzung des vorliegenden Konzeptes bestmöglich vermieden werden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Auftragsvolumen für die Betreuung und Unterbringung der UMA bei durchschnittlich 140 UMA in der Gesamthöhe von jährlich CHF 8,7 Millionen den Schwellenwert für eine öffentliche Ausschreibung nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2) überschreitet. Die POM wird deshalb nach Gutheissung des Kredits eine öffentliche Ausschreibung nach den Bestimmungen des ÖBG durchführen, sodass die Zentrum Bäregg GmbH und dessen Strukturen nachhaltig an eine neue Betreiberorganisation übergeben werden können.

8.6 Konsequenzen bei einer Ablehnung

Sollte der Grosse Rat den Antrag für die Umsetzung der Variante 1 "Spezialisierung" ablehnen, müsste die POM die UMA soweit möglich in bestehenden, externen Institutionen unterbringen. Nebst dem Umstand, dass es davon nicht genügend gibt oder nicht genügend Plätze erhältlich sind, ist mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen. 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 gesetzlich vorgeschriebene Kinderschutz nicht gewährt werden kann (vgl. Variante 2 im Abschnitt 6.3).

Die Reaktion der Sozialhilfestellen auf diese Massnahme liegt auf der Hand: Es käme in vielen Fällen zu einer Gefährdungsmeldung an die KESB. Dadurch würde einerseits massiver Mehraufwand in den KESB entstehen, zudem müssten die nötigen Kindesschutzmassnahmen getroffen und finanziert werden, was letztlich eine erhebliche Kostenverschiebung innerhalb der Kantonsverwaltung zur Folge hätte.

9 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat einen neuen, wiederkehrenden Verpflichtungskredit in der Höhe von insgesamt jährlich CHF 6'900'000 (netto, exkl. Bundessubventionen) für die Unterbringung der dem Kanton Bern zugewiesenen UMA in spezialisierten UMA-Kollektivunterkünften gemäss Variante 1 "Spezialisierung".