

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2017/558 von Mirjam Würth: «Integration statt Ausgrenzung: Erstaufnahmeheim für unbegleitete minderjährige Asylsuchende» 2017/558

vom 20. März 2018

1. Text der Interpellation

Am 16. November 2017 reichte Mirjam Würth die Interpellation 2017/558 «Integration statt Ausgrenzung: Erstaufnahmeheim für unbegleitete minderjährige Asylsuchende» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Ende Dezember 2015 hat der Regierungsrat beschlossen, im Rahmen eines Pilotprojekts für die Jahre 2016 und 2017 ein Heim für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) bereit zu stellen und zu betreiben. Das UMA-Heim befindet sich in Arlesheim auf dem Areal der Wielandschule und umfasst ein grosses Gebäude mit Zimmern, Nasszellen, Aufenthaltsräumen u.a.m. Dank dieser Infrastruktur kann eine altersgerechte Unterbringung sichergestellt werden. Fachpersonen des Vereins Erlenhof betreuen die UMA rund um die Uhr. Dieses Erstaufnahmeheim stellt für die UMA eine angepasste Beschulung sicher – vor allem mit Deutschunterricht sowie sozialpädagogischer Begleitung. Zudem werden eine Tagesstruktur und altersgerechte Freizeitgestaltung angeboten. Innerhalb von sechs Monaten klärt das Erstaufnahmeheim, welche Unterbringung für die/den jeweilige/n UMA angebracht ist. Anschliessend erfolgt eine Zuweisung an die Gemeinden, welche die UMA betreuen. Ziel des Erstaufnahmeheims ist es, innerhalb von maximal sechs Monaten eine adäquate Unterbringung mit Beteiligung aller involvierten Stellen zu finden. Durch die maximale Verweildauer von sechs Monaten wird gewährleistet, dass im UMA-Heim laufend freie Plätze vorhanden sind. Dieses Pilotprojekt läuft Ende 2017 aus. Eine gute Gelegenheit, Bilanz zu ziehen.

Ich bitte den Regierungsrat zu berichten über:

- *Wie ist der Pilot verlaufen?*
- *Was sind die Erkenntnisse und Lehren dieses Pilotprojektes?*
- *Inwieweit war/ist die gewählte Lösung zielführend?*
- *Wie viele UMA waren in dem Heim untergebracht, insgesamt und parallel?*
- *Konnte die maximale Verweildauer von sechs Monaten eingehalten werden?*
- *Wie entwickelten sich die Zahlen der UMA im Verlauf der letzten fünf Jahre bis heute?*
- *Was hat dieser Pilot gekostet, und durch wen wurde er finanziert?*
- *Wird das Pilotprojekt weiterverfolgt, wenn nein*
 - *Wo werden die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden künftig untergebracht?*
 - *Verfügt die Folgeinstitution über die nötigen Infrastrukturen für die Erstaufnahme und Abklärung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden?*

<https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/medienmitteilungen/unterbringung-fur-unbegleitete-minderjahrige>

2. Einleitende Bemerkungen

Im Jahr 2014 sind die Asylgesuche von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) auch in der Schweiz stark (+ 50% zum Vorjahr) angestiegen. Dieser Trend hat sich in den zwei darauffolgenden Jahren noch extrem verstärkt.

Gemäss § 32 Abs. 2 lit. d des Gesetzes über die Sozial- und Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz [SHG], SGS 850) kann der Kanton Erstaufnahmeheime für Asylsuchende führen. Dies erfolgt ausschliesslich befristet und nur dann, wenn die Aufgabe der Unterbringung der Asylsuchenden von den dafür zuständigen Gemeinden nicht ausreichend wahrgenommen werden kann. Das Kantonale Sozialamt (KSA) hat deshalb im Dezember 2015 im Auftrag des Regierungsrates (RRB Nr. 2071 vom 22.12.2015), zur temporären Entlastung der Gemeinden, für die Jahre 2016 und 2017 ein Erstaufnahmezentrum (EAZ) für UMA bereitgestellt.

Das KSA konnte von der Gehörlosen-Sprachheilschule-Riehen (GSR) in Arlesheim das als «Wieland-Schule» bekannte Objekt für zwei Jahre anmieten. Als Betreiber der Einrichtung wurde die Stiftung Erlenhof beauftragt. In Absprache mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Birstal wurde der Verein KUMA aus Birsfelden mit den Beistandschaften der UMA während der Aufenthaltsdauer im EAZ-Arlesheim betraut. Gestützt auf die Verpflichtung gemäss Art. 17 Abs. 3 Asylgesetz (SR 142.20) wurde die Anlaufstelle Baselland bestimmt, Vertrauenspersonen für die Dauer des Bundesasylverfahrens zu stellen.

3. Beantwortung der Fragen

1. Wie ist der Pilot verlaufen?

Das Pilotprojekt ging von der Annahme aus, dass dem Kanton in den nächsten zwei Jahren pro Jahr rund hundert UMA zugeteilt werden. Die Kapazität des EAZ wurde deshalb auf 25 UMA ausgerichtet. Die Aufenthaltsdauer der einzelnen UMA im EAZ sollte maximal sechs Monate betragen. Im Durchschnitt sollte eine kindsgerechte Folgeplatzierung innerhalb von etwa drei Monaten erreicht werden. Im Jahr 2016 wurden dem Kanton bereits nur noch 57 UMA zugeteilt (siehe Tabelle zu Antwort 6). Dies auf Grund des starken Rückgangs der allgemeinen Asylgesuchzahlen. Zum geopolitisch bedingten nochmaligen starken Rückgang der Asylgesuchzahlen im Jahr 2017 kam zusätzlich ein Sonderfaktor in Form von Zuteilungskompensationen für den Kanton Basel-Landschaft hinzu. Dies durch die Inbetriebnahme bzw. Weiterführung von Bundeszentren in den Gemeinden Muttenz und Allschwil. Dadurch wurden dem Kanton im Jahr 2017 gesamt 620 Personen weniger zugeteilt. Unter den dem Kanton zugewiesenen Personen befanden sich nur vier UMA.

Die jeweils dem Kanton Basel-Landschaft zugewiesenen UMA wurden ab Einreise in den Kanton mehrheitlich dem EAZ-Arlesheim zugewiesen. Eine Ausnahme wurde bei den UMA gemacht, welche in den nächsten Monaten nach der Einreise in den Kanton die Volljährigkeit erreichten. Dank der Leistungsvereinbarung mit dem Verein KUMA konnten die Beistände durch die KESB unmittelbar ernannt werden und auch die Vertrauenspersonen haben die Arbeit als Interessenvertretung der UMA im Asylverfahren sofort aufgenommen (Beschleunigung der Gesuchverfahren). In Zusammenarbeit mit der Betreuung und dem Beistand konnten die notwendigen Abklärungen für die adäquate Folgeunterbringung zügig an die Hand genommen werden. Das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB) konnte trotz den komplexen Anforderungen die Bereitstellung der Folgeplätze gut sicherstellen.

2. Was sind die Erkenntnisse und Lehren dieses Pilotprojektes?

Das Pilotprojekt hat gezeigt, dass die bereits bestehenden gesetzlichen Grundlagen sowie die ordentlichen Zuständigkeiten grundsätzlich stufen- und sachgerecht vorhanden sind. Das Bewusstsein bei den jeweils von gesetzlicher Seite her verantwortlichen Stellen ist sensibilisiert worden.

Der Kanton Basel-Landschaft hat sich durch das EAZ und die folgenden Anschlusslösungen der gesellschaftlichen Verantwortung für diese Personengruppe mit Erfolg gestellt und eine kinds- und jugendgerechte Unterbringungsformen bereitgestellt.

Durch den angewendeten Ablauf im EAZ von Abklärung, Vermitteln von Grundkenntnissen und das Anbieten von Tagesstruktur und Freizeitaktivitäten wurden einerseits dem Kindwohl und den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) Rechnung getragen und andererseits ein Beitrag an Kulturvermittlung und somit an die Integration der UMA geleistet, die dem Kanton BL zugeteilt wurden.

Das Projekt hat auch aufgezeigt, dass es für den Kanton sehr schwierig ist, über einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten oder länger die sozialhilferechtlichen Aufgaben, die per Gesetz eigentlich durch die Gemeinden geleistet werden müssen, auszuführen.

Mit dem Konzept eines Erstaufnahmezentrums erfolgte die Unterbringung der UMA in Basel-Landschaft in zwei Phasen: Für die ersten Wochen bis Monate wohnten sie im Erstaufnahmezentrum, danach in Pflegefamilien, Wohngruppen oder bei entsprechendem Bedarf auch in Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe, also Heimen. Für die Kinder bzw. Jugendlichen ist es grundsätzlich belastend, sich bereits nach ein paar wenigen Monaten durch den erneuten Wohnwechsel wieder an eine neue Umgebung und vor allem an eine neue Bezugsperson sowie neue Freunde gewöhnen zu müssen. Deshalb soll die erste Phase der Erstaufnahme inskünftig relativ kurz (ca. zwei Monate) gestaltet werden. Es hat sich aber gezeigt, dass die Vorteile einer Erstaufnahmephase überwiegen: Nur so können die geeignete längerfristige Unterbringung im Voraus abgeklärt und spätere Wechsel minimiert werden. Die nachfolgende Unterbringung passt dadurch zu dem Bedarf des einzelnen UMA. Und es wird ein relativ grosser Anteil von Unterbringungen in Pflegefamilien möglich, was die Integration fördert und die Kosten reduziert.

Es sind weiterhin Lösungen anzustreben, bei denen die bereits stark traumatisierten UMA nicht zusätzlich durch das System destabilisiert werden.

3. Inwieweit war/ist die gewählte Lösung zielführend?

Das Projekt hat gezeigt, dass die heutigen vorhandenen Instrumente und Handhabungen grundsätzlich stufen- und sachgerecht vorhanden sind. Das Projekt war für die aussergewöhnliche Situation im Jahr 2016 zielführend. Es zeigte aber auch, dass es als Folgelösung schlankere und einfach anpassbare Lösungen braucht; dem wird mit den vier Erstaufnahmeplätzen in einer der bestehenden UMA-Wohngruppen Rechnung getragen.

4. Wie viele UMA waren in dem Heim untergebracht, insgesamt und parallel?

Insgesamt waren 45 Personen während der Betriebsdauer im EAZ untergebracht. Die maximale Belegung wurde mit 21 Personen, die gleichzeitig untergebrachten waren, erreicht. Im Schnitt waren es etwa sechs Personen, die gleichzeitig das EAZ bewohnten.

5. Konnte die maximale Verweildauer von sechs Monaten eingehalten werden?

Im Durchschnitt konnte die Verweildauer von sechs Monaten sehr gut eingehalten werden. Mit zunehmender Projektdauer hat sich gezeigt, dass es auf Grund der eingespielten Abläufe und den Anstrengungen durch das AKJB bei einer moderaten Zuweisungsmenge sogar durchaus realistisch ist, dass die Aufenthaltsdauer deutlich gesenkt werden kann.

6. Wie entwickelten sich die Zahlen der UMA im Verlauf der letzten fünf Jahre bis heute?

Die nachfolgende Tabelle zeigt anhand der Zahlen der letzten zehn Jahre deutlich auf, dass die Asylgesuchzahlen von UMA sowie die dem Kanton Basel-Landschaft zugewiesenen UMA 2014 sprunghaft angestiegen sind und in den Jahren 2015 und 2016 eine Rekordhöhe erreicht haben.

Die Tabelle zeigt auch, dass sich die Situation diesbezüglich im Jahr 2017 wieder beruhigt hat und die Zahlen stark gesunken sind.

UMA - Statistik

Jahr	Gesuche CH Total	UMA CH	% von Total	UMA BL	% von UMA CH
2017	18'088	733	3.90	4	0.546
2016	27'207	1'997	7.30	57	2.854
2015	39'523	2'736	6.92	97	3.545
2014	23'765	795	3.34	41	5.157
2013	21'465	346	1.61	20	5.780
2012	28'631	485	1.69	20	4.124
2011	22'551	327	1.45	7	2.141
2010	15'567	235	1.50	2	0.851
2009	16'005	427	2.60	4	0.937
2008	16'606	631	3.70	3	0.475

7. Was hat dieser Pilot gekostet, und durch wen wurde er finanziert?

Der Pilot hat insgesamt CHF 2'955'070.25 gekostet. Den grössten Anteil davon waren Betreuungskosten mit rund CHF 2 Mio., die Objektkosten in der Höhe von rund CHF 520'000.- und die Kosten für die interne Schulung von CHF 300'000.-. Die Finanzierung erfolgte ausschliesslich mit Bundesgeldern, einerseits aus Mitteln der laufenden Einnahmen der verschiedenen Bundespauschalen und andererseits dank der in den vergangenen Jahren vom KSA vorausschauend angelegten zweckgebundenen Reserven für den Asylbereich.

8. Wird das Pilotprojekt weiterverfolgt, wenn nein

- *Wo werden die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden künftig untergebracht?*

Das Projekt wird aus verschiedenen unter anderem bereits vorstehend genannten Gründen in dieser Form nicht weiterverfolgt.

Auch auf Grund der ständigen starken Schwankungen der Asylgesuche im Allgemeinen und der UMA im Spezifischen wurde die strategische Leistungsbereitschaft in Zusammenarbeit mit dem AKJB im Vergleich zur Ausgangslage im Projekt deutlich nach unten angepasst. Per 1. Januar 2018 gibt es noch vier Aufnahmeplätze für UMA, angegliedert an eine bestehende UMA-Wohngruppe. Die Stiftung Erlenhof übernimmt weiterhin die Betreuung. Die Aufenthaltszeit der UMA in dieser Erstaufnahmeeinrichtung soll sich auf zwei Monate reduzieren. Das AKJB übernimmt die Zuständigkeit und schliesst mit der Stiftung Erlenhof eine Leistungsvereinbarung ab.

Zur Beendigung und Ablösung des temporären kantonalen Erstaufnahmezentrums wurde folgende Lösung definiert: Die Erstaufnahmeplätze werden weiterhin mit Bundesgeldern finanziert. Das KSA bezahlt die Pauschalabgeltungen an den Erlenhof mit einem Kostendach von maximal CHF 540'000.- bis und mit 2019. Zusätzlich kommt das KSA für die Aufwendungen der Beistandschaften mit einer Pauschale von CHF 1'500.- pro Person auf und hat eine einmalige Zahlung an die Infrastrukturkosten in der Höhe von CHF 25'000.- geleistet. Die UMA werden vom KSA den Erstaufnahmeplätzen zugewiesen. Zeitgleich mit der Zuweisung erfolgt durch das KSA die Information an die Anlaufstelle für Asylsuchende (Bereitstellung Vertrauensperson) und an die KESB am Standort der Erstaufnahmeplätze sowie an die kantonale Migrationsbehörde.

Am 1. März 2019 soll das revidierte Asylgesetz in Kraft treten. Mit diesem sollen die Asylverfahren stark beschleunigt werden. Der Bund geht davon aus, dass dann rund 60 % der Personen, welche

in die Kantone zugewiesen werden, bereits einen Asylentscheid erhalten haben. Bei UMA dürften die vorläufige Aufnahme als Flüchtling (VA als Flüchtling) oder der positive Asylentscheid (B) dann die Regel sein. Zusätzlich wird der Bund im Gegensatz zu heute für UMA adäquate Unterbringungsmöglichkeiten in den jeweiligen regionalen Bundeszentren mit Verfahrensaufgaben schaffen. Dadurch nimmt die heutige Notwendigkeit einer sehr kurzen Aufenthaltsdauer in der Verantwortung des Bundes deutlich ab. Die Vorlaufzeit für die Kantone steigt in diesem Fall stark. Es könnten, bei einer sachorientierten Ausschöpfung der 140-tägigen Frist (zukünftig geplante durchschnittliche Verfahrensdauer), die Vorlaufzeiten bei diesen Zuweisungen deutlich erhöht werden. Damit könnten die möglichen Direktplatzierungen der UMA in die dauernde Unterbringungsmöglichkeit - ohne Phase der Erstaufnahme in einer spezifischen Wohngruppe - zahlenmässig deutlich steigen.

Grundsätzlich ist es für den Regierungsrat auch denkbar, mit dem Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes Anfang des Jahres 2019, den Regionengedanken aufzunehmen und die Verteilung der UMA mit den vier Kantonen der Asylregion NWCH (AG, BL, BS, SO) gemeinsam zu lösen. Entsprechende Gespräche werden im laufenden Jahr sicher noch geführt.

- *Verfügt die Folgeinstitution über die nötigen Infrastrukturen für die Erstaufnahme und Abklärung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden?*

Ja, wie oben beschrieben verfügt die Folgeinstitution über die nötige Infrastruktur sowie die richtigen Fachpersonen für die Betreuung der UMA.

Liestal, 20. März 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann