

Regierungsratsbeschluss

vom 24. April 2018

Nr. 2018/617

KR.Nr. I 0047/2018 (DDI)

Interpellation Peter M. Linz (SVP, Büsserach): Minderjährige unbegleitete Flüchtlinge und Familienbegleitungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Einer eritreischen Mutter mit sieben Kindern verdankt die Zürcher Gemeinde Hagenbuch, dass das 1000-Seelendorf aus der Gemeindekasse pro Monat 60'000 Franken zum Unterhalt beitragen muss. Die angeblich in Eritrea verfolgten Kinder demolierten Briefkästen und Strassenlampen, dann kam die KESB zum Zuge. Eine private Firma organisierte eine professionelle Familienbegleitung. Die Gemeinde hatte nichts mehr zu melden und erhielt keine Informationen mehr, sondern nur noch Rechnungen.

Das ist kein Einzelfall. Die Rundum-Betreuung einer tunesischen Familie mit 2 Kindern verursachte Sozialkosten von 400'000 Franken. Die Kinder wurden dann trotzdem in einem Heim platziert und eine Familienbegleitung für 17'000 Franken für vorerst ein halbes Jahr verfügt. Gemäss Recherchen der BaZ verweigerten drei junge unbegleitete Asylsuchende im Kanton Baselland jegliche Integrationsbemühungen, schwänzten die Schule, zeigten kein Interesse an Schnupperwochen veräusserten Winterkleider, die man für sie aussuchte. Sie wollten lieber Kleider von H & M oder von Dolce und Gabbana, missachteten das Ausgehverbot und schliefen dann am anderen Morgen statt zur Schule zu gehen.

Es gibt also UMA's, unbegleitete Minderjährige, im Kanton Solothurn MNA's genannt, die keinerlei Integrationswillen an den Tag legen, hohe Ansprüche haben und vielleicht amerikanische TV-Serien aufgesogen haben, wo Milliardäre in Saus und Braus leben. Sie sind sich zu schade um zu putzen, haben ein Macho-Gehabe, haben Höheres im Sinn. 70% würden sich so verhalten, sagt eine Betreuerin aus dem Kanton Baselland.

Im Durchgangszentrum Grosshof für junge Flüchtlinge in Kriens LU gab es Tumulte, die Polizei wurde mit Steinen empfangen, Mobiliar und Gebäude wurden beschädigt. Hier handelt es sich um ein Offizialdelikt. Der Grund: 3 statt 11 Franken Sozialhilfe pro Tag und dafür 3 x täglich Mahlzeiten unter Berücksichtigung aller Vorlieben. Im Gegensatz zu der Meinung von Flüchtlingsexperten, handelt es sich dabei kaum um Kinder, die in ihren Heimatländern an Leib und Leben bedroht sind.

Es gäbe noch viele Beispiele. Man lehrt die angeblich Minderjährigen für 10'000 Franken pro Jahr, sich an Termine zu halten oder Rechnungen zu begleichen und wie man ein Billett für ein öffentliches Verkehrsmittel lösen muss.

Die Bevölkerung im Kanton Solothurn hat ein Anrecht darauf zu wissen, wie mit solch schwierigen Fällen umgegangen wird. Es scheint nämlich, dass im Ansprechen von solchen Problemen sehr zurückhaltend durch Kanton und Medien informiert wird.

Ich lade den Regierungsrat deshalb ein, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten für die Familienbegleitungen von Flüchtlingen und die durchschnittlichen Kosten für unbegleitete Minderjährige für Kanton und Gemeinden?
2. Wo werden UMA's beherbergt?
3. Welche Integrationsmassnahmen werden getroffen?

4. Werden die angebotenen Kurse benützt und wenn nicht oder nur teilweise, gibt es Sanktionen?
5. Wird jeweils eine Kosten-/Nutzenanalyse, resp. eine Wirksamkeitsüberprüfung durchgeführt und werden Massnahmen abgebrochen, die keinen Erfolg zeigen?
6. Werden die Gemeinden jeweils kontaktiert, insbesondere in ausserordentlichen Fällen und wird ihnen ein Mitspracherecht gewährt? Wer bezahlt, sollte auch befehlen können.
7. Gibt es keine schwierigen Fälle und wenn doch, wie wird mit schwierigen Fällen umgegangen? Bestehen im Kanton Sanktionsmassnahmen?
8. Welche Anbieter gibt es im Kanton Solothurn im Bereich der sozialpädagogischen Familienbegleitung und Begleitung von minderjährigen Flüchtlingen?
9. Welche Umsätze generieren sie mit Steuergeldern und welche Tarife werden angewendet?

2. Begründung

Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Unbegleitete Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich ("mineurs non accompagnées", MNA) haben aufgrund ihres Alters und dem Umstand, dass sie ohne Sorgeberechtigte in der Schweiz leben, besondere Schutzbedürfnisse. Nicht selten sind sie bereits Opfer von Menschenhandel geworden oder mussten andere Formen von Ausbeutung und Missbrauch erleben. Einige von ihnen haben traumatisierende Fluchterfahrungen hinter sich. Sie benötigen deshalb meist ein gut strukturiertes Setting, zuverlässige Bezugspersonen und eine geklärte Perspektive in einem sicheren Umfeld, damit sie ihr Leben in einer neuen Heimat in die Hand nehmen können. Bei ihrer Betreuung und Unterbringung sind insbesondere die völkerrechtlichen Grundlagen der UNO-Kinderrechtskonvention, die Vorgaben des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) und die spezifischen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu beachten.

Ende 2013 waren im Kanton Solothurn 26 Kinder und Jugendliche als MNA verzeichnet. Dies entsprach lange Zeit einem stabilen Durchschnittswert. Die Anzahl der Asylgesuche von MNA ist im Jahr 2015 markant angestiegen. Heute leben insgesamt 123 MNA (Stand Ende März 2018) im Kanton Solothurn. Davon haben rund 80% ein Bleiberecht; entweder infolge einer Anerkennung als Flüchtling oder durch eine vorläufige Aufnahme.

Im Kanton Solothurn ist das Amt für soziale Sicherheit (ASO) für die Betreuung und Unterbringung der MNA zuständig. Das für diese Gruppe bestehende Unterbringungs- und Betreuungskonzept ist auf die besonderen Schutzbedürfnisse dieser Gruppe ausgerichtet und ermöglicht Settings, welche auf die individuelle Situation, den Entwicklungsstand und Ressourcen des einzelnen Kindes bzw. Jugendlichen angepasst sind.

Angesichts der erwähnten hohen Schutzquote bei den MNA ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit von ihnen für längere Zeit oder für immer in der Schweiz bleibt und hier eine neue Heimat finden soll. Entsprechend muss mit zielgerichteten, frühzeitig einsetzenden Massnahmen ihre soziale, schulische und berufliche Integration gefördert und unterstützt werden.

MNA sind in der Regel mittellos und deshalb vollumfänglich auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Selbstverständlich müssen auch sie das in der Sozialhilfe geltende Prinzip der Gegenleistung und die Mitwirkungspflicht einhalten. Entsprechend besteht für jeden einzelnen MNA, der in

den Verantwortungsbereich des ASO fällt, eine individuelle, verpflichtende Förderplanung. Sie enthält klare Zielsetzungen und ist regelmässig mit Auflagen verbunden. Wer nicht oder mangelhaft mitwirkt oder Auflagen missachtet, sieht sich mit Kürzungen der Sozialhilfe konfrontiert oder muss hinnehmen, dass kein Zugang zu bestimmten Angeboten oder Leistungen mehr besteht. Die allermeisten MNA zeigen sich dankbar für die Unterstützung, arbeiten motiviert mit und wollen die gesteckten Ziele erreichen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten für die Familienbegleitungen von Flüchtlingen und die durchschnittlichen Kosten für unbegleitete Minderjährige für Kanton und Gemeinden?

Die sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) ist eine meist vorübergehende, professionelle Unterstützung von Familien, die ohne Hilfe von Dritten nicht in der Lage wären, eine anspruchsvolle Lebenslage zu bewältigen. Grundsätzlich sind die betroffenen Familien verpflichtet, die Kosten dieser Hilfestellung selbst zu übernehmen. Einigen gelingt dies; ein Teil der Familien benötigt dafür aber Mittel der Sozialhilfe. Dabei zeigen die aktuellen Zahlen, dass der Hauptteil der dafür verwendeten Gelder für Familien gebraucht wird, die nicht aus dem Asylbereich stammen und diese Massnahme für Familien aus dem Asylbereich mit grosser Zurückhaltung eingesetzt wird. Es zeigt sich folgende Verteilung hinsichtlich der für Familienbegleitungen eingesetzten Mittel und der Anzahl Dossiers pro Personenkategorie:

SPF	Mittel 2017	Anzahl Dossiers 2017	Mittelherkunft
Regelsozialhilfe	Fr. 3'065'610.00	463	Lastenausgleich EWG
Flüchtlinge VA7+	Fr. 11'302.00	2	Lastenausgleich EWG
Asyl	Fr. 36'749.00	9	Bund Globalpauschale
Asyl VA7+	Fr. 45'814.00	5	Lastenausgleich EWG
Sozialhilfe ZUG*	Fr. 23'086.00	9	Lastenausgleich EWG
Flüchtlinge	Fr. 21'658.00	7	Lastenausgleich EWG
Flüchtlinge VA7-	Fr. 23'790.00	1	Bund Globalpauschale
Gesamt	Fr. 3'228'012.00	496	

*ZUG: Kostenübernahmen nach Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1, Zuständigkeitsgesetz, ZUG).

Die Kosten pro Dossier und Jahr belaufen sich auf rund 6'500 Franken. Zur Hauptsache fallen diese Kosten entsprechend der obigen Verteilung bei den Gemeinden an. Die Ausgaben für Personen im Asylverfahren und für Personen mit vorläufiger Aufnahme, die sich noch nicht sieben Jahre in der Schweiz aufhalten (VA7-), sind durch Bundesabgeltungen gedeckt.

Für MNA wurden bisher keine sozialpädagogischen Familienbegleitungen eingesetzt. Ihnen wird aber Sozialhilfe gewährt und damit eine bescheidene Lebensführung ermöglicht. So erhalten sie die nötigen Mittel für den täglichen Lebensunterhalt und für ihre Unterbringung sowie Betreuung wird gesorgt. Die sich so zusammensetzenden Kosten belaufen sich für die durch das ASO betreuten MNA pro Person und Monat auf rund 4'800.00 Franken bzw. auf rund 57'800.00 Franken pro Jahr. Auch diesen Aufwendungen stehen Bundesabgeltungen in Form der Globalpauschalen gegenüber. Darüber hinaus erfolgen Investitionen, damit diese jungen Menschen sich integrieren und von der Sozialhilfe abgelöst werden können. Dafür richtet der Bund Mittel in Form der Integrationspauschale aus. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass beide Pauschalen bei den MNA wegen der intensiveren Betreuung auf Dauer nicht kostendeckend sind. Der Bund hat angekündigt, primär die Abgeltungen für die Integration zu erhöhen, überwacht aber auch kritisch die Ausgaben bei Unterbringung und Betreuung von MNA. Eine Ver-

besserung der Abgeltungen durch den Bund und die generelle Beruhigung bei der Zuwanderung von MNA dürfte mittelfristig zu einer ausgeglicheneren Rechnung führen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wo werden UMA's beherbergt?

Die für MNA geeigneten Unterbringungsformen richten sich grundsätzlich nach dem Alter, dem jeweiligen Entwicklungsstand und den individuellen Schutzbedürfnissen der Kinder und Jugendlichen. Im Kanton Solothurn werden MNA generell in folgenden Settings platziert:

- Unterbringung bei Verwandten
- Unterbringung in Pflegefamilien
- Unterbringung im MNA-Zentrum
- Unterbringung in betreuten Wohngruppen

Grundsätzlich erfolgt die Unterbringung der MNA im Rahmen des bewährten Zwei-Phasenmodells. In einer ersten Phase werden die Kinder und Jugendlichen in einer speziell auf sie ausgerichteten Asylunterkunft untergebracht und auf das Leben in der Schweiz und das hier herrschende Werteverständnis vorbereitet.

In einer zweiten Phase werden Kinder unter 16 Jahren wenn immer möglich in Pflegefamilien platziert. Dabei hat eine Platzierung bei bereits im Kanton Solothurn wohnhaften Verwandten Priorität. Bei sehr jungen MNA wird die Zentrumsphase (wenn überhaupt angemessen) sehr kurz gehalten. Soweit es der persönliche Entwicklungsstand und die Fortschritte in der sozialen sowie beruflichen Integration zulassen, können ältere Jugendliche nach dem Austritt aus dem MNA-Zentrum in ambulant betreuten Wohngruppen leben. Dafür geeignet sind Jugendliche mit einer soliden Tagesstruktur, die durch den Besuch von schulischen Brückenangeboten, der Jugendprogramme oder durch das Absolvieren einer Lehre gegeben ist. Gleichzeitig müssen sie fähig und willens sein, für ihre Förderplanung Verantwortung zu übernehmen und auf die gesetzten Ziele konsequent hinzuarbeiten. Sie werden in diesem Prozess durch qualifizierte Coaches unterstützt und beaufsichtigt.

Erst wenn dauerhaft stabile Verhältnisse vorliegen und ein genügender Grad an Zuverlässigkeit sowie Selbstständigkeit erreicht ist, werden MNA in die Strukturen und Verantwortung der Sozialregionen / Gemeinden übergeben.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welche Integrationsmassnahmen werden getroffen?

Die Basis für erfolgreiche Integration wird bei MNA durch Gewährleisten des nötigen Schutzes und die Förderung der persönlichen Entwicklung gelegt. Bezüglich konkreter Massnahmen ist zu unterscheiden, ob sie der sozialen, der schulischen oder beruflichen Integration dienen.

Die soziale Integration ist bereits während des Aufenthaltes in der kantonalen MNA-Unterkunft erklärtes Ziel. Dabei haben sich die jungen Menschen nicht nur innerhalb des Zentrums in ein soziales Gefüge einzugliedern und ihren Beitrag zu einem friedvollen Miteinander zu leisten. Von Beginn sollen sie auch lernen, sich im hiesigen Werte- und Gesellschaftssystem zurecht zu finden und Anschluss zu erhalten. Es wird deshalb von Beginn weg u.a. der Kontakt zur einheimischen Bevölkerung und insbesondere zu Gleichaltrigen gefördert. So können sie beispielsweise in örtlichen Sportvereinen mitmachen und erhalten die Gelegenheit, sich in ihrer Freizeit mit einheimischen Gleichaltrigen zu treffen.

Die schulische Integration erfolgt grundsätzlich in den Regelstrukturen. Schulpflichtige MNA besuchen daher den regulären Unterricht. Damit sie an diesen Anschluss finden, werden sie während des Aufenthalts im kantonalen MNA-Zentrum in einem spezifischen Schulangebot darauf vorbereitet. Jugendliche, welche nicht mehr der obligatorischen Schulpflicht unterstehen, besuchen an vier Halbtagen pro Woche ein Bildungsangebot innerhalb der kantonalen Asylstrukturen. Seit Sommer 2016 besteht zudem die Möglichkeit des Besuchs eines Integrationskurses an den Berufsbildungszentren (Integrationsjahr für junge Flüchtlinge), damit die Jugendlichen sich intensiv auf die Anforderungen einer Berufsausbildung vorbereitet können.

Auch die berufliche Integration erfolgt über die Regelstrukturen. MNA sollen wie einheimische junge Menschen und auf den dafür schon bestehenden Wegen eine gleichwertige Berufslehre (EBA/EFZ) absolvieren können. Die Grundlagen dazu erarbeiten sie sich in den bereits beschriebenen schulischen Angeboten. Die Gemeindewerke (Regiomech, Oltech und Netzwerk) bieten zudem Jugendprogramme an, in welchen die Berufswahl konkretisiert wird und hernach via Praktika in Lehrbetrieben Lehrverhältnisse realisiert werden können.

3.2.4 Zu Frage 4:

Werden die angebotenen Kurse benützt und wenn nicht oder nur teilweise, gibt es Sanktionen?

Die MNA sind grösstenteils sehr motiviert und wissensdurstig. Die angebotenen Kurse und Förderangebote werden deshalb gerne und diszipliniert genutzt. Entsprechend mussten die schulischen Angebote und die Jugendprogramme in den letzten Jahren ausgebaut werden. Alle MNA sind in ein Angebot eingebunden. In der ersten Phase (Zentrum) besuchen sie vor allem die spezifischen Vorbereitungsangebote. Von den aktuell noch 22 Jugendlichen, die im Zentrum leben, sind zudem zwei Jugendliche im Integrationsjahr und einer in einer Schnupperlehre, wobei sich ab dem kommenden Sommer die Möglichkeit eines Lehrverhältnisses abzeichnet. Für die jungen Menschen in der zweiten Phase zeigt sich folgender Stand:

- Besuch der obligatorischen Schule: 28 Personen
- Besuch Deutschkurs: 9 Personen
- Teilnahme Jugendprogramme: 26 Personen
- Absolvieren des Integrationsjahrs und Berufsvorbereitungsjahrs inkl. Praktikum: 24 Personen
- Absolvieren einer Lehre: 7 Personen
- Andere Lösungen (Besuch Kanti, Mutterschaft, Aufnahme einer Arbeit): 5 Personen

Die Zahlen enthalten Doppelnennungen, da einige MNA an zwei Angeboten teilhaben (z. B. Deutschkurs und Jugendprogramm).

MNA sind wie andere Sozialhilfebeziehende verpflichtet, Integrationschancen zu nutzen und im Rahmen der Angebote mitzuwirken. Bei fehlendem oder mangelhaftem Mitwirken werden sowohl während des Aufenthalts in der kantonalen MNA-Unterkunft wie auch während des Aufenthalts in kommunalen Strukturen die Sozialhilfeleistungen gekürzt. Bei den MNA sind solche Massnahmen aber selten nötig.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wird jeweils eine Kosten-/Nutzenanalyse, resp. eine Wirksamkeitsüberprüfung durchgeführt und werden Massnahmen abgebrochen, die keinen Erfolg zeigen?

Mit Asylgeldern finanzierte Integrationsangebote unterstehen einer Wirkungskontrolle und werden regelmässig evaluiert und nötigenfalls angepasst. Die Kontrolle erfolgt im Rahmen periodischer Kontrollberichte, durch regelmässigen Austausch mit den Anbietern und durch Aufsichtsbesuche.

Auf der individuellen Ebene wird im Rahmen der Förderplanung kontrolliert, ob die oder der MNA die Integrationsmassnahmen ausreichend nutzt und entsprechende Fortschritte erkennbar sind. Nötigenfalls werden Korrekturen vorgenommen oder Einsätze in einem Programm abgebrochen, wenn diese nicht mehr zielführend sind.

3.2.6 Zu Frage 6:

Werden die Gemeinden jeweils kontaktiert, insbesondere in ausserordentlichen Fällen und wird ihnen ein Mitspracherecht gewährt? Wer bezahlt, sollte auch befehlen können.

Sobald MNA in die Gemeinden oder Sozialregionen transferiert sind, liegt die Zuständigkeit für die Anordnung und Finanzierung von Integrationsmassnahmen, für Familienbegleitungen oder Fremdplatzierungen ausschliesslich bei den kommunalen Sozialdiensten. Die entsprechenden Kosten können von den Gemeinden und Sozialregionen mit dem Kanton zulasten der Asylsozialhilfe abgerechnet werden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Gibt es keine schwierigen Fälle und wenn doch, wie wird mit schwierigen Fällen umgegangen? Bestehen im Kanton Sanktionsmassnahmen?

Die persönliche Entwicklung junger Menschen ist kaum je konfliktfrei. Da bilden auch die MNA keine Ausnahme. Im Umgang mit schwierigen und belasteten Situationen bieten sich neben Sanktionen v. a. adäquate Unterstützungsmassnahmen an, die eine positivere Entwicklung fördern.

Die kollektive Unterbringung von durch Fluchterfahrungen geprägten Kindern und Jugendlichen stellt eine zusätzliche Herausforderung dar. Entsprechend musste ein besonderes Betreuungssetting für die kantonale MNA-Unterkunft entwickelt werden. Im Rahmen eines pädagogischen Stufenmodells werden die MNA seit 2016 individuell gefördert, gleichzeitig wird von ihnen Verantwortung gegenüber den anderen Jugendlichen verlangt und sie werden in den Zentrumsbetrieb (Übernahme von Ämtli) verbindlich eingebunden. Unter den hohen Belegungszahlen in den Jahren 2015 und 2016 waren Auseinandersetzungen unter den Jugendlichen nicht immer zu verhindern; heute besteht insgesamt ein ruhiger Zentrumsbetrieb. In Einzelfällen kommt es zwar weiterhin zu Regelverstössen oder Konflikten. Diesen kann aber meist gut mit Kürzungen der Sozialhilfe oder anderen Sanktionen wie bspw. einem Time-out in einer anderen Asylunterkunft begegnet werden. Nur ausnahmsweise sind kindsschutzrechtliche Massnahmen wie die Platzierung in einer Institution nötig.

3.2.8 Zu Frage 8:

Welche Anbieter gibt es im Kanton Solothurn im Bereich der sozialpädagogischen Familienbegleitung und Begleitung von minderjährigen Flüchtlingen?

Für MNA wurden bisher keine sozialpädagogischen Familienbegleitungen angeordnet. Für die fachliche Unterstützung von Pflegeverhältnissen mit MNA besteht eine Zusammenarbeit mit der Fachstelle "Kompass".

3.2.9 Zu Frage 9:

Welche Umsätze generieren sie mit Steuergeldern und welche Tarife werden angewendet?

Im Bereich MNA ist für sozialpädagogische Familienbegleitungen bisher kein finanzieller Aufwand entstanden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2018-036)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat