

Regierungsratsbeschluss

vom 24. November 2015

Nr. 2015/1953

KR.Nr. K 0167/2015 (DDI)

Kleine Anfrage Franziska Roth (SP, Solothurn): Unbegleitete minderjährige Asylsuchende im Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende, nachfolgend UMA genannt, gehören zur Gruppe der besonders verletzlichen Asylsuchenden. Es kommen vermehrt UMA in die Schweiz. Sie werden durch das Bundesamt für Migration auf die Kantone verteilt. Bei ihrer Zuweisung an die Kantone haben die UMA in der Regel eine lange und beschwerliche Flucht hinter sich. Meistens handelt es sich um Kinder und Jugendliche, welche schon lange nicht mehr in Strukturen eingebettet waren wie wir sie kennen und zum Teil traumatisiert sind. Es ist besonders wichtig, ihnen so rasch als möglich wieder ein geordnetes Leben zu ermöglichen und sie in unseren Strukturen ihren Umständen und Bedürfnissen entsprechend zu betreuen.

Gemäss Bundesverfassung sind die Kantone für die Gewährleistung der Sozialhilfe, wozu u. a. die Unterbringung und Betreuung gehört, zuständig. Diese erfolgt demnach auch für UMA nach kantonalem Recht. Dem Bund kommen in diesem Bereich weder ein Weisungs- noch ein Aufsichtsrecht gegenüber den Kantonen zu.

Die Unterbringungs- und Betreuungssituation der UMA ist von Kanton zu Kanton verschieden. Es gibt Kantone, die spezielle Zentren für UMA betreiben. Andere Kantone arbeiten mit Pflegefamilien oder Kinderheimen zusammen. Wieder andere bringen die UMA in den Regelstrukturen unter, sorgen aber für eine intensivere Betreuung. Einzelne Kantone kombinieren verschiedene Betreuungs- und Unterbringungsmodelle.

1. Wie viele unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) leben im Kanton Solothurn und wie (Typ und Grösse der Einrichtung, Trägerschaft) sind sie untergebracht?
2. Wie stellt der Regierungsrat allgemein sicher, dass die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden der besonderen Schutzbedürftigkeit von UMA Rechnung trägt?
3. Gibt es im Kanton Solothurn taugliche Strukturen, welche den Bedürfnissen der UMA (Schutz, altersgemässe Unterkunft, Anschluss an Pflegefamilie, Beschäftigung/Bildung) gerecht werden und ihnen eine Perspektive bieten?
4. Welchen Anteil haben Asylunterkünfte, bei denen UMA zusammen mit Erwachsenen untergebracht sind und mit welchen Schwierigkeiten ist der Regierungsrat damit konfrontiert?
5. Wo sieht der Regierungsrat im Kanton Solothurn Handlungsbedarf, um den Bedürfnissen der UMA aufgrund ihrer Minderjährigkeit gerecht zu werden?
6. Hinsichtlich der UMA im schulpflichtigen Alter:
 - a) Wie hoch ist der Anteil, der die Schule besucht?
 - b) Welches sind die hauptsächlichen Gründe für die Nicht-Teilnahme am Schulbesuch?
 - c) Welche ersatzweisen Massnahmen sind für Nicht-Teilnehmende vorgesehen?
 - d) Wie steht es mit der Sprachförderung bzw. Alphabetisierung?
7. Hinsichtlich der nicht schulpflichtigen UMA:
 - a) Welche Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsmassnahmen sind vorgesehen?
 - b) Wie steht es mit der Sprachförderung bzw. Alphabetisierung?

8. Ist die Einbindung von Vereinen und Organisationen (Pfadi, Sportklubs, usw.) als ergänzende Betreuung vorgesehen und sind von ihnen erarbeitete Konzepte dazu willkommen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Derzeit befinden sich laut UNHCR weltweit knapp 60 Millionen Menschen auf der Flucht. Davon ist rund die Hälfte minderjährig. Dieser Umstand zeigt sich auch bei den schutzsuchenden Personen, die letztlich in der Schweiz ein Asylgesuch stellen. Bereits im Jahre 2014 ist die Anzahl minderjähriger Gesuchsteller angestiegen und der Trend hat sich im Jahre 2015 verstärkt fortgesetzt. Einige davon sind ohne jegliche Begleitung durch eine erwachsene Person unterwegs, der die Obhut des Kindes durch Gesetz oder Gewohnheit obliegt. Man spricht bei diesen Gesuchstellenden von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA). Im Jahre 2014 haben 795 UMA in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt (346 im Jahre 2013); 2015 beläuft sich die Anzahl Gesuche per Ende September bereits auf rund 1500.

Die Personengruppe der UMA ist besonders verletzlich und auf ein besonderes Betreuungssetting und gute Hilfestellung angewiesen. Dazu verpflichten die UNO-Kinderrechtskonvention sowie verschiedene Bestimmungen des Bundesrechts. Die Kantone sind seit langem mit der Aufnahme von UMA konfrontiert; d.h. die Zuwanderung solcher Personen ist nicht neu. Allerdings war man noch nie mit einem so hohen Mengengerüst konfrontiert. Zudem befinden sich unter ihnen zunehmend auch sehr junge Personen. Viele der derzeit gesuchstellenden UMA werden voraussichtlich langfristig in der Schweiz verbleiben können. Entsprechend ist deren Integration rasch und besonders intensiv zu fördern sowie zu fordern.

Das für die Erstaufnahme und Unterbringung von asylsuchenden Personen zuständige Amt für soziale Sicherheit (ASO) hat zu Beginn des Jahres 2015 die Situation betreffend UMA analysiert und geprüft, wie auf die zunehmenden Gesuchszahlen reagiert werden kann. Dabei hat sich gezeigt, dass sich eine angemessene Betreuung und Begleitung bzw. Integration von UMA nicht ohne Anpassung der bestehenden Prozesse und Strukturen realisieren lässt. Es musste eine ganzheitliche Strategie und ein spezielles Konzept für die Unterbringung in der kantonalen und kommunalen Phase erarbeitet werden. Dieses konnte den Sozialregionen sowie interessierten Vertretern der Einwohnergemeinden am 5. November 2015 vorgestellt werden. Grundsätzlich sollen dieselben Regelstrukturen und Angebote, die auch erwachsenen Asylsuchenden zur Integration verhelfen, zur Verfügung stehen. Spezifische Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene wurden jedoch ergänzt und ausgebaut. Damit finden auch UMA in einer ersten Phase Aufnahme in einem kantonalen Durchgangszentrum und werden nach einer Vorbereitungszeit in eine Einwohnergemeinde transferiert, sofern sie die Schweiz nicht unmittelbar wieder verlassen müssen. Allerdings ist die Betreuung und Begleitung in diesen Phasen anders bzw. intensiver ausgestaltet; zudem wird der (Berufs-)Ausbildung einen besonderen Stellenwert eingeräumt. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass eine Umsetzung des Konzeptes nur gelingen kann, wenn die Fachstellen des Kantons in gewissen Bereichen eine aktivere Rolle einnehmen und die Einwohnergemeinden sowie Sozialregionen entlasten bzw. aktiv unterstützen. Das vorgestellte Konzept bzw. vor allem die Unterstützung der Einwohnergemeinden und Sozialregionen ist auf Akzeptanz gestossen und wird nun rasch umgesetzt.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie viele unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) leben im Kanton Solothurn und wie (Typ und Grösse der Einrichtung, Trägerschaft) sind sie untergebracht?

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Bestände per 31.12. an UMAs im Mehrjahresvergleich:

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (Nov.)
11	8	14	22	26	40	96

Um den unterschiedlichen Bedürfnissen der UMA gerecht zu werden, wird bezüglich der Unterbringungs- und Betreuungssettings ein individueller, ressourcenorientierter Ansatz verfolgt, d.h. die Unterbringung von UMA ist anhand der konkreten Lage zu beurteilen. UMA, die 15 Jahre oder jünger sind, sollen entweder bei Verwandten untergebracht oder in Pflegefamilien platziert werden. Nur in ganz wenigen Fällen drängt sich der Eintritt in ein Kinderheim auf. Während die Unterbringung bei Verwandten vergleichsweise oft realisiert werden kann, müssen Pflegefamilien durch die zuständigen Behörden aktiv rekrutiert werden. Das ASO hat im Oktober 2015 eine gezielte Suchaktion durchgeführt. Mittlerweile sind rund 30 Anfragen von potenziellen Pflegefamilien eingegangen, die nun abgeklärt werden. Es bestehen gute Chancen, in den kommenden Wochen weitere Platzierungen vornehmen zu können.

UMA, die 16 Jahre und älter sind, kommen demgegenüber während einer ersten Phase in ein kantonales Durchgangsheim. Grundsätzlich handelt es sich um dieselben Strukturen wie für erwachsene Personen. Allerdings sind Massnahmen zum Schutze der UMA getroffen worden. Die Zentren sind Kollektivunterkünfte, die entweder dem Kanton gehören oder langfristig von diesem gemietet worden sind. Kollektivunterkünfte bieten in der Regel Platz für 50 bis 80 Personen. Die Grösse des Zentrums ist indes nicht entscheidend; für UMA ist in den für sie geeigneten Zentren ein besonderes Setting bereit gestellt, welches auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet ist. Das Setting wird zudem laufend optimiert bzw. auf die jeweilige Zusammensetzung und Profile der UMA angepasst. Die Unterkünfte werden alle von der ORS Service AG betrieben, welche auf die Betreuung von asylsuchenden Personen (inkl. UMA) spezialisiert ist. Die ORS Service AG stellt für diese Aufgabe qualifiziertes Personal; für UMA bspw. solches mit einer sozialpädagogischen Ausbildung.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie stellt der Regierungsrat allgemein sicher, dass die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden der besonderen Schutzbedürftigkeit von UMA Rechnung trägt?

UMA benötigen wie alle jungen Menschen ein förderliches und stabiles Umfeld. Es ist mit gewissen Herausforderungen verbunden, dieses angesichts des aktuellen Mengengerüsts und in den verfügbaren Strukturen bereit zu stellen. Das ASO ist jedoch aktiv daran, die nötigen Voraussetzungen für UMA bereit zu stellen. Die Grundlage bildet das erwähnte UMA-Konzept.

Aktuell erfolgt für UMA in den Kollektivunterkünften eine intensive und auf ihre Bedürfnisse angepasste Betreuung durch geeignetes Fachpersonal und Bezugspersonen. Sie haben Zugang zu besonderen Animations- und Freizeitangeboten, die erwachsenen Asylsuchenden nicht offen stehen. Die Freizeitgestaltung und die Tagesstruktur werden mit ihnen aktiv angegangen; es ist Auftrag des Betreuungspersonals und der Bezugspersonen, dass alle UMA eine gute Tagesstruktur über die ganze Woche hinweg haben, die mit förderlichen, bildenden Aktivitäten ausrei-

chend gefüllt ist. Alle werden kurz nach ihrer Aufnahme in der Kollektivunterkunft zudem in einer besonderen UMA-Klasse in Solothurn eingeschult. Dort werden sie an das schweizerische Bildungssystem herangeführt und erhalten vor allem auch eine intensive Sprachbeschulung. Gleichzeitig wird ihr Bildungsstand individuell abgeklärt. Die Ergebnisse werden hernach zur Planung der Integrationslaufbahn verwendet. Die Zeit im Zentrum soll gemäss Konzept eine intensive Vorbereitungsphase sein, damit alle UMA für ein Leben in einer Wohngemeinde gerüstet sind und gleichzeitig gute Voraussetzungen bestehen, damit zügig eine (Berufs-)Ausbildung angegangen werden kann. Dabei erhalten sie nicht nur Vorgaben und Erklärungen; sondern mit ihnen wird an den Perspektiven gearbeitet, wozu regelmässige Standortgespräche stattfinden. Gemäss Konzept ist mit ihnen auch eine Zielvereinbarung abzuschliessen, die gemeinsam erarbeitet wird. Damit entsteht letztlich eine individuelle Planung. In den Zentren selbst wird weiter dafür gesorgt, dass für UMA geeignete Rückzugsmöglichkeiten bestehen. Dem erhöhten Schutzbedarf weiblicher UMA (rund 20% der Gesamtzahl) wird besonders Rechnung getragen. In den Zentren ist auch während der Nacht eine stehende Wache aktiv; d.h. die UMA sind auch während diesen Zeiten nie ohne Betreuung.

Nach Verlassen des Zentrums bzw. ab dem Transfer in eine Einwohnergemeinde werden UMA durch ein spezielles Coaching weiter begleitet. Gleichzeitig sollen sie in ihrer Wohngemeinde oder innerhalb der Region auf spezifische Angebote und Programme stossen, die auf ihre Bedürfnisse und ihren Förderbedarf abgestimmt sind. Eine gezielte Platzierung in eine geeignete Berufsausbildung ist dabei eine der wichtigsten Zielsetzungen.

3.2.3 Zu Frage 3:

Gibt es im Kanton Solothurn taugliche Strukturen, welche den Bedürfnissen der UMA (Schutz, altersgemässe Unterkunft, Anschluss an Pflegefamilie, Beschäftigung/Bildung) gerecht werden und ihnen eine Perspektive bieten?

Bezogen auf die kantonalen Durchgangszentren ist gestützt auf das UMA-Konzept bereits viel vorhanden. UMA stossen in der ersten Phase grundsätzlich auf recht gute Strukturen; allerdings ist noch nicht alles auf dem gewünschten Stand. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Rekrutierung von qualifiziertem Personal für die Betreuung und Bildung eine gewisse Zeit benötigt und die Anzahl dem Kanton Solothurn zugewiesenen UMA vor allem in den vergangenen drei Monaten sprunghaft angestiegen ist. Es bestehen gute Aussichten, dass die entstandenen Lücken innert nützlicher Frist geschlossen werden können. Etwas mehr Zeit wird demgegenüber für den Aufbau guter Strukturen in den Wohngemeinden benötigt. Die reine Unterbringung ist dabei die leichtere Aufgabe. Für ältere UMA eignen sich betreute Wohngemeinschaften sowie das Zusammenleben mit erwachsenen Personen, die sich bereit erklären, für die minderjährige Person eine elternähnliche Rolle zu übernehmen. Weiter müssen aber Angebote betreffend Freizeit und für die Berufsausbildung in der Region vorhanden sein, damit eine rasche Integration gelingt. Eine reine Einschulung im Rahmen der Schulpflicht reicht gerade für ältere UMA nicht. Aktuell sind bereits Gespräche mit Vereinen, Bildungsinstitutionen und Berufsverbänden aufgenommen worden oder sie sind geplant. Dabei zeigt sich, dass es vor allem eine Herausforderung sein wird, genügend geeignete Ausbildungsplätze innert nützlicher Zeit zu finden.

3.2.4 Zu Frage 4:

Welchen Anteil haben Asylunterkünfte, bei denen UMA zusammen mit Erwachsenen untergebracht sind und mit welchen Schwierigkeiten ist der Regierungsrat damit konfrontiert?

Das Asylzentrum in Selzach hat sich für die Bedürfnisse von UMA grundsätzlich als besonders geeignet gezeigt. Viele werden entsprechend in der ersten Phase dort untergebracht. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass eine zu dichte Konzentration junger Menschen rasch zur grossen Her-

ausforderung werden kann, welche die Führbarkeit der Institution verschlechtert. Entsprechend wird die Lage laufend überprüft bzw. die Zuweisungen werden situativ angepasst. Im Zentrum Oberbuchsiten wird durch die ORS Service AG eine zentrale Logistik betrieben; dort wird entschieden, wo ein einzelner UMA untergebracht wird. Dabei spielen in erster Linie Platzkapazitäten eine Rolle und die aktuelle Zusammensetzung der Ethnien.

Das Zusammenleben mit erwachsenen Asylsuchenden darf nicht prinzipiell als problematisch bezeichnet werden. Wichtig ist nur, dass UMA eine intensivere Betreuung und festere Tagesstrukturen erhalten als erwachsene Personen. Gleichzeitig benötigen sie sichere Rückzugsmöglichkeiten. Unter diesen Umständen sind gemeinsame Zeiten mit erwachsenen Personen im Zentrum erwünscht und sinnvoll; allerdings wird die Interaktion beobachtet. Unerwünschte Entwicklungen werden thematisiert und wo nötig unterbunden. Das Zusammenleben mit erwachsenen Personen im Zentrum ist vor allem auch eine wertvolle Ressource. Es lässt sich relativ oft feststellen, dass erwachsene Personen für einzelne UMA eine Elternrolle übernehmen und die Entwicklung dadurch positiv beeinflussen. Die minderjährige Person erfährt dadurch Halt und Geborgenheit. Zeigt sich eine solche Konstellation, insbesondere bei älteren UMA ab 16 Jahren, und bestehen gute Chancen, dass diese stabil ist, so wird die Möglichkeit eines gemeinsamen Transfers in eine Einwohnergemeinde geprüft. D.h. der oder die UMA kann dann zusammen mit ihrem „Götti“ oder ihrer „Gotte“ in eine Wohnung in einer Gemeinde ziehen. Das genannte Coaching wird auch in diesen Fällen geleistet. Dadurch kann meist eine sehr gute Betreuungssituation geschaffen werden.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wo sieht der Regierungsrat im Kanton Solothurn Handlungsbedarf, um den Bedürfnissen der UMA aufgrund ihrer Minderjährigkeit gerecht zu werden?

Es wurden eine Gesamtstrategie und ein spezielles UMA-Konzept geschaffen und die ersten wichtigen Weichen im Vollzug sind gestellt. In diesem Sinne wird bereits gehandelt, die Schwerpunkte sind bekannt. Benötigt wird nun etwas Zeit, um alle Strukturen auf das aktuelle Mengengerüst in ausreichender Qualität nachzurüsten oder aufzubauen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Hinsichtlich der UMA im schulpflichtigen Alter:

- a) *Wie hoch ist der Anteil, der die Schule besucht?*
- b) *Welches sind die hauptsächlichen Gründe für die Nicht-Teilnahme am Schulbesuch?*
- c) *Welche ersatzweisen Massnahmen sind für Nicht-Teilnehmende vorgesehen?*
- d) *Wie steht es mit der Sprachförderung bzw. Alphabetisierung?*

Während der Phase im Zentrum besuchen UMA den Unterricht in der UMA-Klasse. Kann der Transfer in eine Gemeinde über mehrere Monate hinweg nicht vollzogen werden und reicht das Bildungsangebot in der UMA-Klasse nicht aus, erfolgt eine Einschulung in der Standortgemeinde. Allerdings stellt dies die Ausnahme dar. Nach einem Transfer in eine Gemeinde kommt es darauf an, ob noch eine Schulpflicht besteht oder nicht. Ist diese gegeben, erfolgt ausnahmslos eine sofortige Einschulung in eine Regelklasse. Ist die Schulpflicht erfüllt, ist oberstes Ziel den jungen Menschen einer geeigneten Berufsausbildung zuzuführen.

Fälle in denen kein Schulbesuch erfolgt, unterscheiden sich grundsätzlich nicht von denjenigen, die in der übrigen Wohnbevölkerung vorkommen. Es geht um Situationen, wo sich ein Schüler oder eine Schülerin aus disziplinarischen Gründen nicht im einzelnen Schulbetrieb führen lässt oder medizinische Probleme bestehen. Für diese UMA werden, wie für alle anderen Kinder auch, Massnahmen getroffen. Üblich sind heilpädagogische Interventionen oder auch die Platzierung in einem Kinderheim. Solche Ausnahmen sind allerdings eher selten; die aktuell im Kanton Solothurn wohnenden UMA verursachen vergleichsweise wenige Probleme und arbeiten gut mit.

Sprachförderung und Alphabetisierung stehen bei allen UMA im Vordergrund. Gute Sprachkenntnisse sind der Schlüssel zur Integration. Entsprechend ist die nötige Beschulung grundsätzlich ab Eintritt in die kantonalen Strukturen für alle gewährleistet. Ebenso ist dies nach einem Transfer sichergestellt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Hinsichtlich der nicht schulpflichtigen UMA:

- a) *Welche Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsmassnahmen sind vorgesehen?*
- b) *Wie steht es mit der Sprachförderung bzw. Alphabetisierung?*

Es bestehen aber bereits folgende Angebote:

- Integrationsjahr für fremdsprachige Jugendliche und junge Erwachsene der gewerblich-industriellen Berufsfachschulen in Solothurn und Olten.
- Jugendprogramm im Netzwerk, Grenchen, und in der Genossenschaft Regiomech, Zuchwil

Weitere Angebote bei der Oltech GmbH und ein Jugendintegrationskurs, der durch die Stiftung ECAP angeboten werden soll, sind im Aufbau.

Das Ziel dieser Angebote ist, neben der Förderung der Deutschen Sprache und der schulischen Grundkompetenzen, die Auseinandersetzung mit der beruflichen Zukunft und damit letztlich mit der Lehrstellensuche.

3.2.8 Zu Frage 8:

Ist die Einbindung von Vereinen und Organisationen (Pfadi, Sportklubs, usw.) als ergänzende Betreuung vorgesehen und sind von ihnen erarbeitete Konzepte dazu willkommen?

Ja, dies ist vorgesehen. Teilweise auf Ebene der kantonalen Strukturen, vor allem aber auch nach einem Transfer in eine Einwohnergemeinde ist der Anschluss an solche Organisationen besonders wertvoll. Konzepte, Ideen und Angebote sind sehr willkommen. Eine Kontaktaufnahme mit dem ASO wird empfohlen und begrüsst.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2015/093)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat