



Regierungsrat

Luzern, 22. Dezember 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 189

Nummer: A 189
Protokoll-Nr.: 1343
Eröffnet: 12.09.2016 / Gesundheits- und Sozialdepartement i.V. mit Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Arnold Robi und Mit. über unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) in unserem Kanton, ein Sicherheitsrisiko?

Vorbemerkungen zur Bezeichnung UMA bzw. MNA:

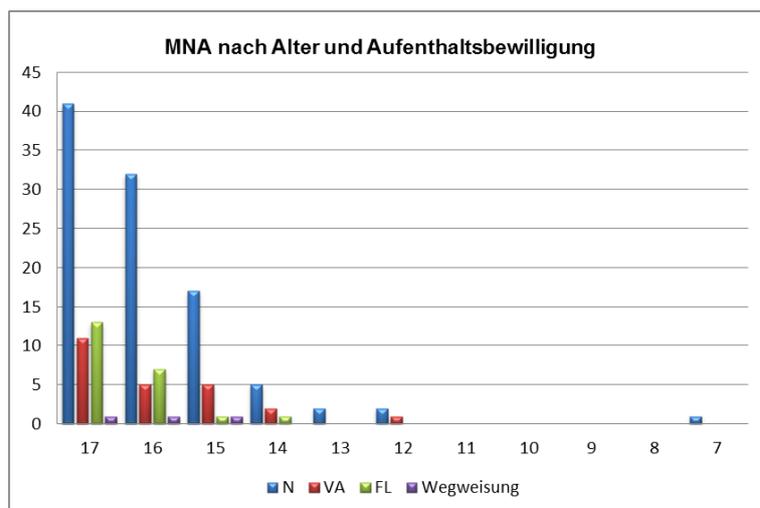
UMA steht für unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Unbegleitet ist das Kind, welches von beiden Eltern getrennt ist und von keiner erwachsenen Person unterstützt wird, welcher die elterlichen Verpflichtungen von Gesetzes wegen oder gewohnheitsrechtlich übertragen worden wäre. Minderjährig ist laut Gesetz, wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Asylsuchende sind Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben und im Asylverfahren stehen. Der Ausdruck „unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender“ oder UMA ist somit Situationen vorbehalten, die nur das Asylverfahren betreffen.

Im französischsprachigen Raum steht MNA für „*mineurs non accompagnés*“. Darin eingeschlossen sind nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende, sondern alle unbegleiteten minderjährigen Kinder und Jugendlichen aus dem Asylbereich, also diejenigen MNA, welche in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen oder durchlaufen haben. Der Begriff MNA umfasst neben asylsuchenden unbegleiteten Minderjährigen (Ausweis N) auch die unbegleiteten Minderjährigen, die vorläufig aufgenommen wurden (Ausweis F), oder die den Flüchtlingsstatus erhalten haben (Ausweise F und B) oder ausreisepflichtig sind.

Zu Frage 1: Wie viele der rund 5000 in unserem Land lebenden UMA's (unbegleitete minderjährige Asylsuchende) sind in unserem Kanton untergebracht? Wie ist deren Altersverteilung?

Aktuell leben im Kanton Luzern 149 MNA, wovon 100 Kinder bzw. Jugendliche sich in einem Asylverfahren befinden. Die restlichen 49 Kinder bzw. Jugendlichen haben das Asylverfahren bereits durchlaufen und wurden entweder vorläufig aufgenommen (24), haben die Flüchtlingseigenschaft erhalten (22) oder müssen die Schweiz verlassen (Wegweisungsentscheid 3) (Stand: 31. Juli 2016). Eine eigentliche Prognose der Entwicklung der MNA ist sehr schwierig. Es ist aber wahrscheinlich, dass in den kommenden Monaten die Zahl der Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen zunehmen wird.

Bezüglich des Alters lässt sich folgende Verteilung feststellen:



Legende:

N = Asylsuchende

VA = Vorläufig Aufgenommene

FL = Flüchtlinge

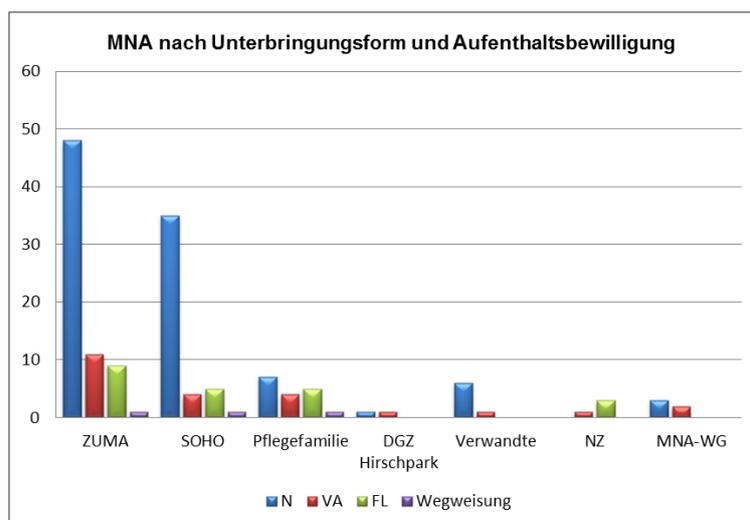
Zu Frage 2: Wie und wo werden diese versorgt?

Die Unterbringung der MNA erfolgt direkt nach der Zuweisung durch den Bund in die vom Kanton Luzern geschaffene spezielle Unterbringungsstruktur. Die Wahl der längerfristigen Unterbringungsform hängt von der individuellen Situation ab, wobei das übergeordnete Kindesinteresse immer gewahrt sein muss. Um den unterschiedlichen Bedürfnissen der MNA Rechnung zu tragen, verfügt der Kanton Luzern über ein möglichst breites Angebot an Unterbringungsformen:

- Wenn immer möglich und sinnvoll werden MNA jeglichen Alters bei ihren Verwandten untergebracht, welche sich in der Schweiz aufhalten.
- MNA unter 14 Jahren werden in der Regel nach einem kurzen Aufenthalt in den Asylstrukturen in Absprache mit der zuständigen Vertrauensperson und der zuständigen Kinderschutzhilfe in externe Wohnformen, wie spezielle Einrichtungen oder Pflegefamilien untergebracht.
- 14 bis 18-Jährige leben grundsätzlich in der vom Kanton Luzern geschaffenen Unterbringungsstruktur für MNA. Im Zentrum für MNA in Kriens (ZUMA) wohnen die 14 bis 16-Jährigen, die 17 bis 18-Jährigen sind in einer MNA-Abteilung des Durchgangszentrums Sonnenhof in Emmenbrücke (SOHO) beherbergt.
- Für MNA, welche z.B. ein Brückenangebot besuchen bzw. eine Lehre absolvieren, können im Hinblick auf den bestmöglichen Lernerfolg nach Absprache mit den zuständigen Stellen spezielle Regelungen bezüglich Unterbringung und externes Wohnen getroffen werden (z.B. begleitetes Wohnen in der Nachzentrenphase NZ, MNA-WG).

Mit der Schaffung des MNA-Zentrums in Kriens kann den gesetzlichen Vorgaben wie auch den persönlichen Bedürfnissen der Jugendlichen entsprochen werden. Sozialpädagogisch oder gleichwertig qualifiziertes Personal stellt eine 24-Stunden-Betreuung sicher und ist für eine geordnete Tagesstruktur zuständig. Dazu gehören das Vermitteln und Fördern von lebenspraktischen Fähigkeiten, Bildung und Beschäftigung, individuelle und kollektive Freizeitgestaltung sowie eine individuelle ressourcenorientierte Förderung.

Bezüglich Unterbringung lässt sich folgende Verteilung feststellen:



Legende:

N = Asylsuchende

VA = Vorläufig Aufgenommene

FL = Flüchtlinge

Zu Frage 3: Wie wird, analog im Kanton St. Gallen, die 24 Stunden-Betreuung gewährleistet?

Sozialpädagogisch oder gleichwertig qualifiziertes Personal stellt eine 24-Stunden-Betreuung sicher. Im Betreuungsalltag bedeutet dies in erster Linie, für und mit den Jugendlichen stabilisierende Tages- und Gruppenstrukturen zu erarbeiten und zugleich auf individuelle Befindlichkeiten und Grenzsituationen zu reagieren. Zur altersgerechten Gestaltung der Tagesstrukturen dienen vor allem der Schulbesuch, die Beteiligung am Haushalt („Ämtli“) sowie geführte Sport- und Freizeitaktivitäten. Die Betreuungsperson fördert dabei konsequent die individuellen Ressourcen der Jugendlichen, mit dem Ziel, diese auf ihre Selbständigkeit vorzubereiten.

Die Nachtwache ist in erster Linie für die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Wohnbetreuung während der Nacht zuständig. Sie ist Ansprechperson für die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen und sorgt für die Einhaltung der Nachtruhe.

Zu Frage 4: Gibt es ein kostenneutrales Beschäftigungsprogramm und wie sieht es aus?

MNA besuchen in erster Linie die obligatorische Schule oder eine allfällige Berufsbildung, da bei den MNA eine berufliche Grundausbildung angestrebt wird. Beschäftigung ist somit nicht prioritär. Grundlegender Bestandteil der Tagesstruktur ist der interne oder externe Schulunterricht bzw. eine allfällige Berufsbildung. Zur weiteren Strukturierung dienen geführte und individuelle Sport- und Freizeitaktivitäten sowie die Beteiligung am Haushalt („Ämtli“). Tätigkeiten im Haushalt können in einem weiteren Sinne als kostenneutrale Beschäftigungsprogramme angesehen werden. Ein spezifisches kostenneutrales Beschäftigungsprogramm gibt es nicht, beziehungsweise ein solches ist im MNA-Bereich auch nicht möglich. Aus Kinderschutzgründen entsteht auch bei Beschäftigungsprogrammen im Rahmen der Freizeitstrukturierung, welche von Freiwilligen begleitet/angeleitet werden, auf der Betreuungsseite personeller Aufwand. Einerseits müssen Freiwilligeneinsätze im Voraus sorgfältig abgeklärt werden (Sonderprivatauszug Strafregister, Einsatzvereinbarung usw.) und andererseits muss das Betreuungsteam diese Einsätze auch planen und regelmässig reflektieren.

Die Bildung und die berufliche Integration von MNA ist in erster Linie eine Aufgabe der bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) wie der Schulen, der Berufsbildungsinstitutionen, der Betriebe oder der Institutionen des Gesundheitswesens. Hier leisten unter anderem die Brü-

ckenangebote einen wertvollen Beitrag zur Integration. Spezifische Integrationsförderungen ergänzen die Angebote der Regelstrukturen.

Zu Frage 5: Wie wird der Ausgang geregelt und kontrolliert?

Die Unterkünfte für MNA werden um 22:00 Uhr geschlossen und um 06:30 Uhr morgens wieder geöffnet. In dieser Zeit dürfen die Jugendlichen das Zentrum ohne speziellen Grund und Erlaubnis durch die Betreuungsperson nicht verlassen. Ab 22:00 Uhr führt der/die Diensthabende eine Präsenzkontrolle in den Zimmern durch. Falls ein Jugendlicher unangemeldet abwesend ist oder zu spät zurückkommt, wird das Gespräch gesucht und sanktioniert.

Am Wochenende werden zum Teil Urlaube (Besuch Verwandter, Bekannter) gewährt. Am Sonntag müssen die Jugendlichen zurück sein (während Schulzeit wird von Sonntag bis Donnerstagabend kein Urlaub bewilligt). Die Bewohner des ZUMA sind verpflichtet, sich unter Angabe von Adresse und Telefonnummer abzumelden, wenn sie ins Wochenende gehen und auswärts bei Verwandten oder Bekannten übernachten. Urlaube zu Verwandten oder Bekannten werden ausserdem nur durch die Bezugsperson mittels Prüfung bestimmter Kriterien (z.B. vorangehender Kontakt der Bezugsperson mit den Verwandten/Bekanntem usw.) gestattet.

Wer unerlaubt abwesend ist, wird sanktioniert. Wenn eine/ein MNA längere Zeit unerlaubt fernbleibt, wird sie/er nach Rücksprache mit der Mandatsträgerin/dem Mandatsträger bei der Polizei als vermisst gemeldet oder allenfalls beim Amt für Migration Luzern abgemeldet.

Zu Frage 6: Wie wird die Sicherheit gegenüber der Bevölkerung gewährleistet? (Bahnhöfe, Flughafen, Volksfeste etc.)

Bei der Beurteilung der generellen Lage stützen wir uns auf die Informationen durch den Bund. Demzufolge gibt es zurzeit keine konkreten Drohungen gegen die Schweiz. Ein Anschlag ist aber nicht gänzlich auszuschliessen und grundsätzlich jederzeit möglich. Deshalb hält sich die Luzerner Polizei an die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS). Der Bund, insbesondere der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), und die Polizeikorps der Kantone führen laufend Lagebeurteilungen zur Situation durch. Die Polizei wie auch die Veranstalter grösserer Anlässe richten ein erhöhtes Augenmerk auf mögliche terroristische Bedrohungen. Bei erhöhter Gefahr werden Sicherheitsdispositive angepasst und die polizeiliche Präsenz verstärkt.

Zu Frage 7: Hat sich die Regierung auch schon andere Modelle als das jetzt angewandte überlegt und geprüft?

Mit der Eröffnung eines MNA-Zentrums im November 2015 im ehemaligen Motel „Pilatusblick“ in Kriens konnten 70 neue Plätze geschaffen werden. Damit reagierte der Kanton Luzern bereits im letzten Jahr auf die dringend notwendige Verbesserung der Unterbringung und Betreuung der MNA.

Der Kanton Luzern verfügt somit gegenwärtig über ein breites Angebot an Unterbringungsformen (siehe Ausführungen zur Frage 2), wodurch er auch den unterschiedlichen Bedürfnissen der MNA Rechnung tragen kann. Die Prüfung anderer Modelle drängt sich daher zurzeit nicht auf. Hingegen ist rechtzeitig eine Nachfolgelösung für das befristete MNA-Zentrum Kriens sicherzustellen.

Zu Frage 8: Gibt es einen Erfahrungsaustausch oder Absprachen mit anderen Kantonen, betreffend der Sicherheit? Wenn ja mit welchen?

Es bestehen in Bezug auf die Beurteilung der allgemeinen Sicherheitslage entsprechende Netzwerke auf Bundes- und Kantonsebene. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) hat Empfehlungen für die kantonalen Polizeikörper ausgearbeitet. Für den Asylbereich besteht im Kanton Luzern eine Task Force unter der Leitung des Gesundheits- und Sozialdepartements (GSD), welche sich ebenfalls auf verschiedenen Ebenen mit dem Thema auseinandersetzt. Die Daten aus den verschiedenen Gremien werden ausgetauscht und ausgewertet. Aufgrund dieser verdichteten Daten wird die Lage laufend beurteilt.

Zu Frage 9: Mit wie viel Mehrkosten rechnet die Regierung bei den UMA's, und bezahlt der Bund diesen Mehraufwand?

Je nach Unterbringungsform fallen für den Kanton Luzern unterschiedliche Kosten an. So kostet die Unterbringung bei der mit Abstand häufigsten Form im MNA-Zentrum pro MNA und Jahr rund 29'400 Franken (rund 2'450 Franken im Monat). Eine Unterbringung bei Verwandten ist günstiger, eine Fremdplatzierung in einer Pflegefamilie hingegen ist mit 90'000 Franken pro Jahr massiv teurer.

In den Zentren untergebrachte schulpflichtige MNA (bis 16 Jahre) werden in zentrumsinternen Schulen unterrichtet, diese werden von der Dienststelle Volksschulbildung organisiert und geführt. Die Kosten von 12'000 Franken pro Lernende/Lernendem und Schuljahr werden vollumfänglich durch den Kanton Luzern getragen. In Pflegefamilien untergebrachte schulpflichtige MNA besuchen die Regelschulen der Wohnortgemeinden (Primar- bzw. Sekundarschule). Der Kanton finanziert pro Lernende/Lernenden pro Schuljahr 9'000 Franken für den DaZ-Unterricht (Deutsch als Zweitsprache). Den Gemeinden fallen pro Schuljahr und Lernender/Lernendem in der Primarschule rund 15'000 Franken und in der Sekundarschule rund 21'500 Franken an.

Für die berufliche Integration der MNA fallen ebenfalls Mehrkosten an. Jugendliche zwischen 16 und 21 Jahren besuchen in der Regel das Angebot S&J der Caritas Luzern. Die wöchentliche Lektionenzahl ist je nach Stufe unterschiedlich, sie liegt zwischen 7 bis 22 Lektionen. Das Programm des S&J dauert maximal 21 Monate. Die Kosten des Programms S&J liegen für die Sprachmodule bei 12'480 Franken. Die Alphabetisierungsmodule kosten 5'760 Franken. Das Sprachniveau A2 ist Voraussetzung für den Zugang zu den Angeboten der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung (DBW). Das Integrationsangebot der DBW (Brückenangebot) kostet pro MNA rund weitere 19'000 Franken und für Beratungen, Informationen und Abklärungen fallen im Durchschnitt pro MNA zusätzlich circa 2'300 Franken an.

Der Bund vergütet den Kantonen ihre Aufwendungen für Asylsuchende mittels Globalpauschalen. Diese decken namentlich die Kosten für die Sozialhilfe sowie die obligatorische Krankenversicherung. Die Sozialhilfekosten (inkl. Betreuungskosten bzw. Kosten für Sonderunterbringungen) für unbegleitete Minderjährige sind in der monatlichen Globalpauschale von rund 1'450 Franken pro Person und Monat berücksichtigt. Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig Aufgenommenen und pro Flüchtling eine einmalige Integrationspauschale von 6'000 Franken.

Die Kantone, u.a. auch der Kanton Luzern, weisen schon seit geraumer Zeit darauf hin, dass die zurzeit ausgerichtete Globalpauschale für MNA aber auch die Integrationspauschale des Bundes an die Kantone für die erforderlichen Massnahmen zur Integration anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommener Personen nicht ausreichen und erhebliche ungedeckte Kosten anfallen. Vor diesem Hintergrund wurden nun die Sekretariate der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) beauftragt, eine Erhebung der effektiven Kosten für die Integration

von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen sowie für die Unterbringungen und Betreuung von MNA durchzuführen.

Im 2016 fallen im Kanton Luzern allein für die Unterbringung und Betreuung der MNA Kosten von rund 6,6 Millionen Franken an. Davon sind rund 3,15 Millionen durch die Globalpauschalen des Bundes gedeckt.

Zu Frage 10: Wie beurteilt die Regierung das Risiko, dass sich unter den im Kanton Luzern befindlichen UMA's auch IS-Terroristen befinden könnten?

Es gibt zurzeit keine konkreten Drohungen gegen die Schweiz und somit auch nicht gegen den Kanton Luzern. Ebenso gibt es keine Hinweise darauf, dass sich unter den im Kanton Luzern befindlichen UMAs gewaltbereite Personen befinden.

Grundsätzlich stellt der NDB allerdings in seinem neusten Lagebericht („Sicherheit Schweiz“ 2016) fest, dass sich die Bedrohung durch den dschihadistischen Terrorismus in den vergangenen Monaten weiter verschärft habe. Dies hänge hauptsächlich damit zusammen, dass der „Islamische Staat“ Personen nach Europa schicke, die er mit Anschlägen oder deren Planung beauftragt habe. Laut NDB hat sich für die Schweiz als Teil des europäischen Raums die Bedrohung daher erhöht.

Zu Frage 11: Gab es Fälle, wo die UMA's mit dem Gesetz in Konflikt kamen, wenn ja wie viele in den letzten 3 Jahren, in welchem Alter und mit welchem Strafmass?

Die Angaben des Bundesamts für Statistik können nicht einzelnen Personen zugeordnet werden, sondern verzeichnen die Anzahl Fälle unter Beteiligung dieser Personengruppe. Deshalb gibt die Statistik keinen Aufschluss darüber, wie viele Personen deliktisch tätig waren, wie alt sie zum Tatzeitpunkt waren und welche Strafen ausgesprochen wurden.

Jahr	Im Kanton Luzern anwesend aus der Personengruppe UMA	Im Kanton Luzern durch die Personengruppe UMA verübte Delikte
2013	16	13
2014	43	6
2015	153	12

Zu den häufigsten Delikten gehören Tötlichkeiten, Diebstahl (zum Beispiel Einbruchdiebstahl oder Ladendiebstahl), Sachbeschädigung und Hausfriedensbruch.