

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf für das Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG)

I. Ausgangslage

Am 24. September 2006 nahm das Schweizer Volk in einer Referendumsabstimmung das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie eine Revision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) an. Mit Bezug auf das Ausländerrecht wird mit der Vorlage das geltende Recht aus dem Jahre 1931 abgelöst, welches trotz zahlreicher Revisionen den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht. Dem gegenüber sollen mit der Revision des Asylgesetzes dem vermehrten Missbrauch des Asylrechts Einhalt geboten und zugleich die Voraussetzungen für einen wirksameren Vollzug der abgewiesenen Asylentscheide geschaffen werden.

Im Hinblick auf die angestrebte Missbrauchsbekämpfung setzte der Bundesrat einzelne Bereiche des revidierten Asylgesetzes bereits auf den 1. Januar 2007 in Kraft. Die restlichen Bestimmungen des Asylgesetzes sowie das neue Ausländerrecht werden, nachdem der Bundesrat am 24. Oktober 2007 die zahlreichen Ausführungserlasse verabschiedet hat, am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Die wesentlichen Veränderungen des neuen Ausländergesetzes und des Asylgesetzes werden mithin erst ab diesem Zeitpunkt greifen.

Das neue Ausländergesetz gilt weitgehend nur für Personen aus Drittstaaten. Ausländerinnen und Ausländer aus den EU- und EFTA-Staaten unterliegen dagegen den im Freizügigkeitsabkommen (FZA; SR 0.142.112.681) vereinbarten Regelungen über den freien Personenverkehr. Beide Erlasse erfordern ebenso wenig wie das Asylgesetz eine ausführliche Ausführungsgesetzgebung durch die Kantone. Im Rahmen der kantonalen Ausführungserlasse sind indessen die innerkantonalen Zuständigkeiten zum Vollzug des Bundesrechts zu regeln sowie die Voraussetzungen zur Anwendung der verschiedenen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu umschreiben. Weiter sollen im vorliegenden Erlass jene Bereiche – wie beispielsweise die Integrationsförderung – näher

ausgeführt werden, bei welchen die Kantone über einen besonderen Gestaltungs- und Handlungsspielraum verfügen.

Die Umsetzung des Ausländer- und Asylgesetzes im Kanton Graubünden war bisher in einer grossrätlichen Vollziehungsverordnung zur Ausländer- und Asylgesetzgebung (GVVzAAG; BR 618.100) geregelt. Gemäss Art. 31 Abs. 1 der neuen Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) sind alle wichtigen Bestimmungen in der Form eines Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören gemäss Art. 31 Abs. 2 KV etwa die Regelung der Ausrichtung staatlicher Leistungen oder die Aufgabenumschreibung von Behörden. Auf Gesetzesstufe sind im künftigen Einführungsgesetz zum Ausländer- und Asylrecht des Bundes demnach die Grundsätze der Integrationsförderung und die Vorschriften bei der Anwendung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht festzulegen. Weniger wichtige Bestimmungen werden sodann in Anlehnung an Art. 45 Abs. 1 KV in einer regierungsrätlichen Verordnung enthalten sein. Auf Verordnungsstufe sollen deshalb neu die Gebühren, die Zuständigkeitsbezeichnungen und -regelungen u.a.m. geregelt werden.

II. Schwerpunkte der Vorlage

Der vorliegende Gesetzesentwurf umfasst schwerpunktmässig die folgenden Anpassungen der bestehenden Rechtsgrundlagen:

- Anpassung von Zuständigkeiten,
- Grundlagen der Integrationsförderung,
- Neuregelung der Zuständigkeiten bei Übertretungstatbeständen,
- Anpassung des kantonalen Unterstützungsgesetzes.

a) Anpassung von Zuständigkeiten

Das revidierte Ausländerrecht sieht eine Neuordnung der Unterstützungsregelung von vorläufig aufgenommenen Personen vor. Neu haben die Kantone für vorläufig Aufgenommene aufzukommen, welche sich länger als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten (Art. 87 Abs. 3 AuG). Für diese Personen sollen ab diesem Zeitpunkt die ordentlichen kantonalen Zuständigkeitsregeln gelten. Demgegenüber verbleibt die Betreuung und Unterstützung aller übrigen Personen des Asylbereichs (ohne anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) weiterhin beim Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden. Die Zuständigkeitsregelungen werden auf Verordnungsstufe festgelegt.

Das neue Recht enthält sodann eine allgemeine Delegationsmöglichkeit von Aufgaben an andere Verwaltungseinheiten oder an Dritte. Im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsgrundsätze soll in Zukunft die Übertragung von bestimmten Aufgaben an andere Verwaltungseinheiten ermöglicht werden.

b) Grundlagen der Integrationsförderung

Allgemeines

Mit dem neuen Ausländergesetz, den Änderungen des Asylgesetzes sowie den dazugehörigen Verordnungen werden die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit im Integrationsbereich zwischen dem Bund und den Kantonen neu geregelt. In der total revidierten Integrationsverordnung des Bundes (VIntA; SR 142.205) werden sodann die integrationsrelevanten Bestimmungen des AuG und AsylG zusammengeführt. Neu wird der Bund seine Integrationspolitik aufgrund des von ihm festgesetzten Schwerpunktprogramms nur noch über Ziele und Programme steuern sowie über Anreize zur Praxisentwicklung fördern. Die Umsetzung und der Vollzug des Schwerpunktprogramms des Bundes obliegen dagegen den Kantonen. Ihnen wird die Verantwortung für die Gesuchsprüfung, die Entscheidfindung, das Finanzmanagement und die Berichtsprüfung übertragen.

Der Paradigmawechsel des Bundes zu einer gebündelten Integrationsförderung und zum Programmdenken stellt neue Anforderungen an die Integrationspolitik der Kantone. Insbesondere hat der Kanton künftig vermehrt strategische und koordinierende Aufgaben wahrzunehmen. Im vorliegenden Entwurf werden die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Umsetzung der von Bundesrechts wegen an die Kantone im Integrationsbereich übertragenen Aufgaben und der danach ausgerichteten kantonalen Integrationspolitik geschaffen. Aufgrund der umfassenden Regelung auf Bundesebene soll jedoch auf eine Wiederholung und weitere Regelung im kantonalen Recht verzichtet werden. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich auf die für Kanton und Gemeinden massgebenden Bestimmungen zur Umsetzung des AuG und schafft die Rechtsgrundlage für die kantonale Integrationspolitik.

Ziel und Inhalt der Integrationspolitik

Integration wird im Sinne eines chancengleichen Zugangs der Ausländerinnen und Ausländer zu den gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen unseres Landes verstanden. Der Soll-Zustand der Integration ist dann erreicht, wenn Ausländerinnen und Ausländer unter Berücksichtigung ihrer sozioökonomischen Lage und familiären Situation vergleichbare Werte bezüglich der Arbeitsmarktchancen, Bildungschancen

cen, Gesundheit, soziale Sicherheit, Wohnqualität etc. aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der gleichen Situation befinden. In der Realität kann dieser Soll-Zustand jedoch nur annähernd erreicht werden und zwar nicht zuletzt deshalb, weil das Ziel durch die Einbürgerung gut integrierter Personen kontinuierlich "unterlaufen" wird. Umgekehrt sind Integrationsprobleme dort zu erkennen, wo der Abstand zu vergleichbaren Schweizerinnen und Schweizern besonders gross ist. Es hat sich gezeigt, dass mangelnde Integration sich in erster Linie als ein Problem derjenigen Personen darstellt, welche infolge geringer wirtschaftlicher Ressourcen, bildungsmässiger und beruflicher Qualifikationen, gesundheitlicher oder familiärer Schwierigkeiten vom gesellschaftlichen Ausschluss bedroht sind (Bericht des Bundesamtes für Migration; BFM, Probleme der Integration der Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2006, S. 5, 8, 103).

Integration ist eine Gesamt- und Querschnittsaufgabe, an deren Erfüllung sowohl die verschiedensten Sachbereiche und Aufgabengebiete als auch staatliche Ebenen sowie im Integrationsbereich tätige Institutionen mitwirken. Für die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung sind sämtliche Tätigkeiten relevant, welche entweder im Rahmen bereits bestehender Strukturen oder aber durch spezifische, auf die ausländische Bevölkerungsgruppe ausgerichtete Integrationsprogramme oder -projekte zur besseren beruflichen, gesellschaftlichen und kulturellen Integration beitragen. Überdies handelt es sich um einen Prozess, der sich in der Regel über mehrere Generationen erstreckt. Dies bedeutet, dass sich die Auswirkungen der heute ergriffenen Integrationsmassnahmen erst in einigen Jahren zeigen werden.

Das AuG misst der Integration einen bedeutenden Stellenwert für eine erfolgreiche Migrationspolitik bei (vgl. Art. 4, Art. 53-58). Es legt in Grundzügen verschiedene Leitlinien zur Integration fest. Diese werden in der VIntA konkretisiert und gelten auch für die Kantone und Gemeinden. Es handelt sich dabei um folgende Leitlinien:

- Integration ist ein gegenseitiger Prozess, welcher sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration als auch die Offenheit der Aufnahmegesellschaft voraussetzt;
- Integrationsförderung ist eine Aufgabe, welche nach dem Grundsatz "Fordern und Fördern" auszugestalten ist;
- Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern (inkl. vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen) ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben;

- Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration bilden namentlich ausreichende Sprachkenntnisse, die berufliche Ausbildung sowie der Arbeitsplatz (vgl. Bericht des BFM, Probleme der Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bern 2006, S. 103);
- Die Förderung der Integration ist primär Aufgabe der Regelstrukturen; Sondermassnahmen für ausländische Personen sind nur ergänzend und subsidiär angezeigt;
- Integrationsförderung findet vor Ort in primärer Verantwortung der Kantone und der Gemeinden statt.

Vorteile der Integrationsförderung

Die Integration der ausländischen Bevölkerung in den Bereichen Schule, Berufs- und Weiterbildung verbessert die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und kann das Wirtschaftswachstum positiv beeinflussen. Der Zugang zur Erwerbstätigkeit verringert wiederum die Straffälligkeit sowie das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit und verbessert die gesundheitliche Situation. Zudem erleichtert die Integration das Zusammenleben und ermöglicht es den Ausländerinnen und Ausländern, ihre Fähigkeiten tatsächlich zu nutzen. In finanzieller Hinsicht trägt eine nachhaltige Integration langfristig zu geringeren Kosten im Bereich der sozialen Sicherheit, namentlich der Arbeitslosen-, Invaliden- und Krankenversicherung sowie der Sozialhilfe bei.

c) Neuregelung der Zuständigkeiten bei Übertretungstatbeständen

Im Rahmen des Verwaltungsstrafverfahrens erliess das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden bis Ende Juli 2003 Strafmandate zur Ahndung von ausländerrechtlichen Übertretungsstraftatbeständen. Mit Beschluss des Grossen Rates vom 27. November 2002 wurde diese Strafkompentenz dem ordentlichen Strafrichter übertragen. Diese Zuständigkeitsänderung ist in der Vergangenheit von verschiedenen Seiten kritisiert worden, weshalb die Regierung eine Neuregelung in Aussicht stellte (Parlamentarische Anfrage Pfäffli vom 5. Dezember 2006 und Antwort der Regierung vom 22. Februar 2007). Das in der Anfrage in Aussicht gestellte Ordnungsbussenverfahren ist aus rechtlichen Gründen nicht realisierbar. Die notwendige Verfahrenserleichterung wird jedoch dadurch erreicht, indem die zuständige Dienststelle die Übertretungstatbestände in Zukunft wieder im Verwaltungsstrafverfahren beurteilen wird und keine Überweisung der Verfahren an die Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten mehr stattfinden soll.

d) Anpassung des kantonalen Unterstützungsgesetzes

Die Neuregelungen des Bundes im Zusammenhang mit den Sparmassnahmen im Asyl-

bereich haben neue Zuständigkeiten bei der Unterstützung von bestimmten ausländischen Personen zur Folge. Neben den Zuständigkeiten, die in der regierungsrätlichen Verordnung geregelt werden, ist die gesamte Unterstützung von ausländischen Personen in diesem Bereich neu zu regeln. Die neuen Regelungen sind zudem ins kantonale Unterstützungsgesetz zu integrieren. Im Zentrum dieser Vorschriften stehen die Übernahme der Unterstützungszuständigkeit aufgrund der Sparmassnahmen des Bundes und die Regelung bei Missachtung von Integrationsverpflichtungen durch ausländische Personen. Der Integrationsgrundsatz „Fordern und Fördern“ muss für die Ausländerinnen und Ausländer Folgen zeigen, wenn sie ihre Verpflichtungen nicht einhalten und deshalb unterstützt werden müssen. Die neuen Bestimmungen tragen diesem Umstand Rechnung.

III. Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes

Art. 1 Aufgabendelegation

Mit diesem Artikel soll die Möglichkeit geschaffen werden, rasch auf veränderte Verhältnisse zu reagieren. Grundsätzlich hat die Regierung die Kompetenz, die Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsbehörden auf Verordnungsstufe festzulegen. Sie soll ausländer- und asylrechtliche Funktionen des Kantons auch kommunalen oder eidgenössischen Behörden (bspw. dem Grenzwachtkorps) sowie Dritten übertragen können. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen arbeiten die Verwaltungsbehörden bereits intensiv mit den verschiedenen Partnern der Privatwirtschaft zusammen (bspw. Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften). Diesen Organisationen und Institutionen soll in Zukunft – soweit sinnvoll – unabhängig ihrer rechtlichen Stellung bspw. die Aufgabe übertragen werden können, Kontrolltätigkeiten im Rahmen der flankierenden Massnahmen auszuüben. Es macht wenig Sinn, wenn verschiedene Kontrollorgane und Behörden gleichzeitig und unkoordiniert betriebliche Überprüfungen und Einzelkontrollen von Personen vornehmen.

Art. 2 Richterliche Behörde

Dieser Artikel entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Sowohl die Zuständigkeits- als auch die Kostenregelungen haben sich bewährt. Es wird lediglich auf die Aufzählung der einzelnen Zwangsmassnahmen, die sich aus dem übergeordneten Bundesrecht ergeben, verzichtet. Damit kann vermieden werden, dass eine Revision der gel-

tenden Zwangsmassnahmen auf Bundesebene zugleich eine Anpassung des kantonalen Rechts zur Folge hat.

Art. 3 Kantonspolizei

Die Kantonspolizei wird nebst der richterlichen Behörde als einzige Behörde namentlich erwähnt, da die hauptsächlich zugewiesenen Aufgaben naturgemäss nur von ihr vorgenommen werden können. Abs. 1 und 2 entsprechen der bisherigen Regelung. Sie haben sich bewährt. Damit kann die Kantonspolizei ihre Tätigkeit in diesem Bereich auf eine genügende gesetzliche Grundlage abstützen.

Art. 4 Gemeinden; Aufnahmepflicht

Dieser Artikel entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung. Er ist der neuen Terminologie sowie dem veränderten Unterbringungskonzept angepasst worden. Damit kann die Regierung die Gemeinden in die Aufgabe einbinden, Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige aufzunehmen. Gleichzeitig soll jedoch der Kanton berechtigt sein, eigene Strukturen aufzubauen und zu führen. Es ist jedoch nicht geplant, das bisherige bewährte System mit der Unterbringungsregelung zu ändern. Dies umso mehr, als der Grosse Rat dieses im Rahmen der Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses (Fraktionsauftrag SP betreffend Kontingentierung der unterzubringenden Asylsuchenden in den Gemeinden vom 14. Februar 2007 und Antwort der Regierung vom 1. / 8. Mai 2007, Prot. Nr. 537) vor kurzem ebenfalls als zweckmässig erachtet hat. Die vorgesehene Regelung erlaubt eine hohe Flexibilität, die bei eventuellen zukünftigen Flüchtlingsströmen zwingend benötigt wird.

In Absatz 3 wird der Regierung die Kompetenz eingeräumt, bei einer übermässigen finanziellen Belastung einen Ausgleich zu gewähren. Einzelnen Gemeinden, die allenfalls durch eine Unterbringungsstruktur zusätzlich stark belastet werden, kann ein finanzieller Ausgleich gewährt werden. Dabei ist nicht jede finanzielle Mehrbelastung ausgleichswürdig, sondern nur eine übermässige Belastung. Eine solche ist bspw. allein durch höhere Schülerzahlen noch nicht gegeben, sondern liegt erst dann vor, wenn z.B. aufgrund der höheren Schülerzahl die Neuanstellung einer zusätzlichen Lehrkraft notwendig wird.

Art. 5 Ortspolizei

Die Ortspolizeifunktion der Gemeinden hat sich in der Vergangenheit bewährt. Durch die Kontrolle und Registrierung der Ausländerinnen und Ausländer sowie den Bewilligungsverfahren, welche über die Gemeinden abgewickelt werden, haben sie jederzeit Kenntnis über die in der Gemeinde wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer. Dadurch sind die Gemeinden auch in der Lage, ihre Aufgaben wahrzunehmen, welche an den Wohnsitz einer Ausländerin oder eines Ausländers anknüpfen.

Art. 6 Adresswechsel und Meldungen

Zusätzlich zu den Anmeldevorschriften des Bundes wird einzig noch die Meldepflicht eines Adresswechsels innerhalb der Gemeinde geregelt. Diese Meldepflicht bei einem Adresswechsel entspricht der Regelung, wie sie auch von schweizerischen Staatsangehörigen zu beachten ist. Die Zuständigkeit für die Entgegennahme der An- und Abmeldungen liegt bei der Ortspolizei. Diese Regelung hat sich bewährt, da die Gemeinden auf jeden Fall eine Kontrolle über die Einwohnerinnen und Einwohner führen.

Die Hinterlegung des Reisepapiers ist im Bundesrecht (Art. 8 Abs. 3 der Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; VZAE) in gewissen Fällen vorgesehen, d.h. bei Gefahr oder konkreten Hinweisen auf die Vernichtung und Unbrauchbarmachung. Diese Hinterlegung soll auch in allen anderen Fällen möglich sein, wo die Behörden dies als nötig erachten. Grund ist die Sicherstellung und Durchsetzung einer zukünftigen Ausreisepflicht.

Art. 7 Rückforderung

Die bisherige Bestimmung über die Sicherheitsleistung ist im vorliegenden Erlass nicht mehr enthalten. Die Praxis hat gezeigt, dass Sicherheiten, die über die bundesrechtliche Garantieverpflichtung hinausgehen, nicht mehr nötig sind. Seit mehr als zwanzig Jahren ist in keinem Fall tatsächlich eine Sicherheitsleistung verlangt worden. In Anwendung der VFRR-Grundsätze wird deshalb auf die Aufnahme von Bestimmungen über Sicherheitsleistungen verzichtet.

Neu wird die zuständige Dienststelle verpflichtet, Forderungen der öffentlichen Hand, die durch Garantieerklärungen von in der Schweiz wohnhaften Personen abgedeckt sind, mittels Verfügung zurückzufordern. Durch diese Bestimmung wird das Verfahren

definiert. Ziel der Bestimmung ist es, dass die Garantinnen und Garanten tatsächlich in die Pflicht genommen werden können. In der Vergangenheit sind die Auslagen der öffentlichen Hand trotz vorhandener Garantieerklärung aufgrund des unklaren Verfahrens nicht eingefordert worden. Eine gesetzliche Grundlage zur Rückforderung der Auslagen mittels einer Verfügung fehlte.

Art. 8 Vertrauensärztliche Untersuchung

Vertrauensärztliche Untersuchungen sind in der Praxis nur sehr selten notwendig. Insbesondere bei Ausreiseverpflichtungen werden von den ausländischen Personen gelegentlich gesundheitliche Gründe gegen eine solche Verpflichtung angeführt. Vielfach werden zum Nachweis der fehlenden Reisefähigkeit ausländische Arztzeugnisse eingereicht, die von den zuständigen Dienststellen nicht überprüft werden können. Es ist deshalb sinnvoll, wenn geltend gemachte gesundheitliche Probleme durch einen Vertrauensarzt kontrolliert werden können. Eine neutrale Beurteilung ist auch in anderen Bereichen vorgesehen, in denen der Gesundheitszustand von Bedeutung sein kann. Das Arbeitslosenversicherungsrecht sieht bspw. eine solche Regelung bereits im Bundesrecht vor. Diese hat sich bewährt und soll übernommen werden. Die vorgesehene gesetzliche Regelung wird – zusammen mit dem neuen Täuschungsstraftatbestand im AuG – präventiv gegen die Ausstellung und Einreichung von Gefälligkeitszeugnissen wirken.

Art. 9 Auskunfts- und Meldepflicht

Die Meldepflicht der Behörden und Gerichte ist bereits auf Bundesebene in einer Verordnung geregelt (Art. 82 VZAE). Zusätzlich zur bundesrechtlichen Regelung wird in diesem Artikel ein Akteneinsichtsrecht der zuständigen Behörden statuiert. Dieses Akteneinsichtsrecht ist für die Bekämpfung von Missbräuchen wichtig. So ist bspw. bei Sozialleistungsbezügen zusätzlich entscheidend, ob die Fürsorgeabhängigkeit als selbstverschuldet zu qualifizieren ist, bzw. der ausländischen Person hierfür ein persönlicher Vorwurf gemacht werden kann. Das Bundesgericht hat in einem neuen Entscheid (2A.692/2006, Erw. 4.2.2) festgehalten, dass die öffentlichen Interessen an der Durchsetzung der ausländerrechtlichen Bestimmung höher zu werten sind als datenschutzrechtliche Überlegungen. Entscheidend ist, dass die Migrationsbehörde über alle Tatsachen, die bewilligungsrelevant sind, die erforderlichen Informationen rasch und unbürokratisch einholen kann. Die Auskunftspflicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bezieht sich selbstverständlich nur auf die für einen Bewilligungsentscheid massgebenden

Umstände, wie bspw. Lohnzahlungen. Die Regierung soll deshalb die Möglichkeit haben, verwaltungsinterne und -externe Behörden zu verpflichten, gewisse Informationen automatisch weiterzuleiten.

Art. 10 Pflichten

Der Wille, die Initiative und die Bemühungen zur Integration im Gastland müssen in jedem Fall in erster Linie von den Ausländerinnen und Ausländern selbst ausgehen. Die Unterstützung dieser Bemühungen durch das Gemeinwesen weist zwar einen wichtigen, aber lediglich subsidiären Charakter auf. In diesem Artikel werden die Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer im Sinne des Grundsatzes "Fordern und Fördern" beispielhaft aufgezählt. In Absatz 1 werden die allgemeinen Anforderungen an die Integration festgehalten. Absatz 2 verpflichtet die Ausländerinnen und Ausländer, dafür zu sorgen, dass ihre Ehepartnerinnen und Ehepartner sowie ihre Kinder die erforderliche Bildung für die Integration und Chancengleichheit erhalten. Überdies haben sie ihnen auch die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Diese Pflicht tangiert unter anderem Männer, die aus einem anderen als dem unserigen Kulturkreis stammen. Diese können beispielsweise aufgefordert werden, ihren Ehefrauen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen zu ermöglichen. Die Regelung richtet sich auch an Eltern, ihre Kinder bei der Integration im Rahmen der vor- und ausser-schulischen (z.B. Kinderkrippen), schulischen, berufsbildenden, beruflichen oder anderweitigen Strukturen (bspw. Verein, Sportklub) zu unterstützen und zu fördern. Dies erfordert insbesondere Kenntnisse über unser Schul- und Bildungssystem, eine konstruktive und kooperative Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen sowie die Offenheit gegenüber unserem gesellschaftlichen und kulturellen Leben.

Gestützt auf das Bundesrecht können die zuständigen Behörden bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit Ausländerinnen und Ausländern neu Integrationsvereinbarungen abschliessen (Art. 5 VIntA). In Absatz 3 wird präzisiert, dass solche Integrationsvereinbarungen von Amtes wegen oder auf Antrag einer kommunalen und kantonalen Behörde abgeschlossen werden können. Damit soll insbesondere denjenigen Behörden, die keine Sanktionsmöglichkeiten haben, ein Mittel eingeräumt werden, kooperationsunwillige Ausländerinnen und Ausländer zur Mitarbeit und Zusammenarbeit zu verpflichten. Zu denken ist vor allem an Schul-, Vormundschafts- oder andere Gemeindebehörden. Namentlich im Schulbereich hat sich gezeigt, dass teilweise die Kooperationsbereitschaft der Eltern oder eines Elternteils fehlt. Diese ist jedoch Voraussetzung, um den Kindern die Integration sowie erforderli-

che Bildung für einen chancengleichen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Integrationsvereinbarungen werden als Motivationsinstrument und als Sanktionsmittel eingesetzt. In den Integrationsvereinbarungen werden der Ausländerin oder dem Ausländer die Integrationskriterien und die von ihnen erwartete Leistung festgelegt. Dabei kann die Ausländerin oder der Ausländer mittels konkreten Anreizen (bspw. vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung) motiviert werden, sich aktiv zu integrieren. Es können aber auch die Sanktionen aufgezeigt werden (bspw. Kürzung oder Streichung der Fürsorgeleistungen, Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung), die bei schuldhafter Nichterfüllung der Integrationskriterien drohen.

Art. 11 Förderung

Das Bundesgesetz verpflichtet sowohl die Kantone als auch die Gemeinden, die Integration der ausländischen Bevölkerung zu fördern und die Ausländerinnen und Ausländer angemessen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten sowie über die bestehenden Angebote zur Integrationsförderung zu informieren. Die einzelnen Pflichten zur Förderung der Integration und Information werden in Art. 53 und 56 AuG ausdrücklich geregelt. Auf eine Wiederholung der einzelnen Aufgaben wird im kantonalen Recht verzichtet.

Die Integrationsförderung soll primär im Rahmen der bestehenden Regelstrukturen – Kindergarten, Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, soziale Sicherheit usw. – erfolgen. Sie sind mit gezielten Integrationsförderungsmassnahmen für von Desintegration gefährdete Risikogruppen zu unterstützen. Desintegrationsrisiken (Fürsorgeabhängigkeit, Bildungsferne, gesundheitliche oder familiäre Schwierigkeiten) können sowohl ausländische als auch schweizerische Personen betreffen, weshalb die Schaffung von Sonderstrukturen für Ausländerinnen und Ausländer nicht angezeigt ist. Zur Informationspflicht der Kantone und Gemeinden gehört auch, die Ausländerinnen und Ausländer auf die bestehenden Angebote zur Integrationsförderung hinzuweisen. Kanton und Gemeinden haben im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Bevölkerung ebenfalls über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer aufzuklären. Eine gute Information der Bevölkerung über alle Belange der Einwanderung ist unabdingbar für ein friedliches und von gegenseitiger Akzeptanz geprägtes Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Diese Aufgaben werden auf kantonaler Ebene voraussichtlich der für die Steuerung und Koordination zuständigen Dienststelle übertragen. Diese hat ebenfalls den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Gemeinden im Bereich der Integration sicherzustellen. Eine in-

stitutionalisierte Zusammenarbeit ermöglicht sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden, Anstösse und Anregungen für die Ausgestaltung und Umsetzung der Integrationsförderung zu geben.

Der Arbeitsplatz ist – nebst den genügenden Sprachkenntnissen – eines der zentralsten und wesentlichsten Elemente für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Es bedarf einer Sensibilisierung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, dass sie einen wichtigen Beitrag zur Integration ihrer ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer leisten können. Deshalb wird auf Gesetzesstufe statuiert, dass auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Integration ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen ihrer Möglichkeiten fördern sollen. Dabei kann es sich beispielsweise um das Anbieten von geschäftsinternen Sprachkursen, die Ermöglichung und Unterstützung zum Besuch von Sprachkursen, die Abgabe von Informationsmaterial, das Veranstalten von Firmenanlässen etc. handeln. Der dafür benötigte Aufwand richtet sich nach den finanziellen, personellen und strukturellen Möglichkeiten eines Betriebes.

Speziell hervorgehoben werden die Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass insbesondere diese Personengruppen im Integrationsprozess häufig benachteiligt sind. Dies gilt insbesondere für Frauen aus anderen Sprachregionen und Kulturkreisen, die aufgrund der familiären Stellung als Mütter und Hausfrauen keiner – integrativ wirkenden – ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit nachgehen können oder dürfen. Dennoch ist es erforderlich, dass auch sie sich mit den hiesigen Gegebenheiten auseinandersetzen und sich damit vertraut machen. Besonders Sprachkenntnisse und Kenntnisse unseres Schulwesens sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass Eltern ihre Kinder im Rahmen der Grundschulbildung begleiten können. Dies ergibt sich ebenfalls aus der Tatsache, dass zu den von Desintegration betroffenen Risikogruppen vor allem Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Familien gehören. Aus diesen Gründen wird der Kanton bei der Ausrichtung der kantonalen Integrationspolitik besonderes Gewicht auf die Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen legen.

Art. 12 Finanzielle Beiträge

Die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Regelstrukturen genügt nicht, um die gesamte ausländische Wohnbevölkerung zu erfassen. Subsidiär werden daher finanzielle Beiträge an Integrationsprojekte gewährt, die sich an Personen richten, die keinen Zugang zu Regelstrukturen haben, um sich auch gesellschaftlich und kulturell in-

tegrieren zu können. Davon betroffen dürften beispielsweise Projekte der Sprach- und Frühförderung sein. Ein angemessenes Co-Sponsoring des Bundes, der Gemeinden oder Dritter wird in der Regel vorausgesetzt. Sofern das Projekt für Ausländerinnen oder Ausländer im Kanton Graubünden aufgrund der hiesigen Gegebenheiten von spezieller Bedeutung ist, kann ausnahmsweise auch eine Finanzierung ohne eine Drittbeihilfe erfolgen. Zudem haben sich auch die Nutzniesserinnen und Nutzniesser von subventionierten Integrationsprojekten angemessen an den Projektkosten zu beteiligen. Dies bedeutet, dass die Verantwortlichen von Integrationsprojekten verpflichtet sind, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Kosten aufzuerlegen. Ausnahmen sind in der Regel nur zulässig, wenn sich das Projekt ausschliesslich an Kinder und Jugendliche richtet.

Art. 13 Koordination und Information

Die strategische Ausrichtung der kantonalen Integrationsförderung wird von der Regierung bestimmt. Die dafür erforderlichen Grundlagen werden von einer Steuerungsgruppe erarbeitet, welche sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Departementen und Dienststellen zusammensetzt, die in ihren Kernaufgaben von der Integrationsproblematik betroffen sind. Dabei handelt es sich insbesondere um das Departement für Volkswirtschaft und Soziales mit dem Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, dem Sozialamt sowie der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Graubünden, das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement mit dem Amt für Volksschule und Sport sowie dem Amt für Berufsbildung und das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit mit dem Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht, dem Gesundheitsamt und der Kantonspolizei. Ferner können auch Vertretungen von Gemeinden oder sonstigen im Migrationsbereich tätige Institutionen, denkbar wären auch Vertreterinnen und Vertreter von Ausländerorganisationen, in diese Gruppe gewählt werden, sofern sie im Kanton Graubünden in der Integrationsarbeit tätig sind. Diese Steuerungsgruppe ersetzt die derzeit bestehende Integrationskommission, welche von der Regierung gestützt auf Art. 16a Abs. 2 VVzAAG zur Prüfung der Gesuche um Unterstützung von Integrationsprojekten eingesetzt worden ist. Im Weiteren gilt es zu beachten, dass die Gesuche um einen Bundesbeitrag für Integrationsprojekte nicht mehr vom Bund bzw. der EKA, sondern ausschliesslich von den Kantonen geprüft und beurteilt werden. Diese Prüfung hat im Rahmen des zwischen dem Kanton und dem Bund abgeschlossenen Rahmenvertrages sowie entsprechender Bundesvorgaben zu erfolgen. Folglich wird aufgrund der komplexeren Prüfungskriterien der Aufwand für die Prüfung der einzelnen Finanzierungsgesuche wesentlich grösser werden. Zudem ist der Handlungsspielraum angesichts der klaren

Bundevorgaben eingeschränkt. Aus diesem Grund erscheint es nicht zweckmässig zu sein, für diese neue Aufgabe die bestehende Integrationskommission einzusetzen.

Integration als Gesamt- und Querschnittsaufgabe bedeutet, dass relevante integrative Leistungen auf verschiedenen Ebenen unseres föderativen Systems (Bund, Kanton, Gemeinde) erbracht werden, und dass die entsprechenden Aufgaben auf verschiedene Sachgebiete und Zuständigkeitsbereiche verteilt sind (Kindergarten, Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit, Gesundheit etc.). Demzufolge ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden sowie mit den privaten Organisationen und Institutionen der Wirtschaft und Gesellschaft wesentlich für die Integrationsförderung. Mit anderen Worten ist aufgrund der zahlreichen Schnittstellen zu anderen Politikbereichen neben der ausreichenden Ausstattung mit finanziellen Mitteln auch die Koordination und Zusammenarbeit sämtlicher vom Integrationsbereich betroffenen Akteure ein wichtiger Erfolgsfaktor. Um Verzettelungen der Kräfte und Doppelspurigkeiten zu vermeiden, kommt der Koordination somit eine grosse Bedeutung zu. Aus diesem Grund wird die zuständige kantonale Stelle vom Bundesgesetzgeber verpflichtet, die innerkantonale Koordination sicherzustellen. Die Koordinationsaufgabe und die Steuerung bzw. Umsetzung der von Bundesrechts wegen an den Kanton im Integrationsbereich übertragenen Aufgaben sowie die von der Regierung bestimmte strategische Ausrichtung der kantonalen Integrationsförderung obliegen der zuständigen Dienststelle. Diese ist zudem von den anderen kommunalen und kantonalen Behörden beizuziehen, wenn sie integrationsrelevante Massnahmen in ihrem Bereich planen.

Analog der Zuständigkeitsregelung auf Bundesebene ist auf Stufe Kanton die Integration im Ausländerbereich beim Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden anzusiedeln. Dieses trägt die Verantwortung für die Führung und Umsetzung der kantonalen Integrationsförderungsmassnahmen sowie der vom Bund an die Kantone übertragenen Aufgaben.

Art. 14 Veränderte Verhältnisse

Bei freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Massnahmen, die für die Betroffenen teilweise massive Eingriffe in die persönliche Freiheit zur Folge haben, ist dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen. An die Anpassung der Massnahmen aufgrund eventuell veränderter Verhältnisse dürfen daher nicht hohe formelle Anforder-

rungen gestellt werden. Veränderte Verhältnisse müssen immer berücksichtigt werden, sobald sie bekannt werden.

Art. 15 Vorbereitung der Haftüberprüfungsverhandlung

In den Verfahren zur Anordnung oder Überprüfung von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen besteht kein Anspruch auf einen Dolmetscher zur Übersetzung in die Muttersprache der Ausländerin oder des Ausländers; es genügt vielmehr die Übersetzung in eine der betreffenden Person verständlichen Sprache. Die richterliche Behörde, die über die Verfahrenshoheit verfügt, hat deshalb nur die Verpflichtung, einen Dolmetscher anzubieten, soweit dies für die Durchführung der Verhandlung notwendig ist.

Art. 16 Rechtsbeistand

Der Umfang des Anspruchs auf unentgeltliche Verbeiständung bestimmt sich nach den Vorschriften des kantonalen Rechts. Die unmittelbar aus der Bundesverfassung hergeleiteten Regeln greifen nur dann Platz, wenn das kantonale Recht der bedürftigen Partei nicht in ausreichendem Masse die Möglichkeit sichert, ihre Rechte zu wahren (BGE 120 Ia 43 E. 3). Für die Beurteilung der anwaltlichen Verbeiständung im richterlichen Verfahren zur Überprüfung ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen ergeben sich Analogien zur Verbeiständung im Strafverfahren (unveröff. BGE i.S. J. M. vom 27. Februar 1996, E. 2c, S. 5, BGE 122 I 49). Gestützt auf diese Vorgaben hat das Bundesgericht für die ausländerrechtliche Administrativhaft erkannt, dass im Haftverlängerungsverfahren nach drei Monaten einem bedürftigen Häftling grundsätzlich der unentgeltliche Rechtsbeistand nicht verweigert werden dürfe (BGE 122 I 49 E. 2c/cc S.53). Bei der erstmaligen richterlichen Haftüberprüfung ist eine unentgeltliche Verbeiständung demgegenüber von Verfassung wegen nicht vorbehaltlos geboten, sondern nur, wenn der Fall besondere Schwierigkeiten rechtlicher oder tatsächlicher Natur bietet (BGE 122 I 275 E. 3b, S. 276 ff.). In der Regel wird eine Verbeiständung nicht erforderlich sein. Massgeblich sind jedoch die Umstände des Einzelfalles. War die ausländische Person bereits bei der Anordnung der Vorbereitungshaft anwaltlich vertreten, braucht sie nach zehntägiger Einsperrung bei der Umwandlung in Ausschaffungshaft nicht mehr verbeiständet zu werden, wenn sich keine neuen massgeblichen Fragen stellen (unveröff. BGE i.S. B. vom 6. Januar 1997.)

Gemäss gültiger kantonaler Vollziehungsverordnung zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes hat die richterliche Behörde bei der Haftprüfung einen amtlichen

Rechtsbeistand beizuordnen, wenn die inhaftierte Person voraussichtlich länger als 45 Tage in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gehalten wird (Art. 21 Abs. 1 Ziff. 1) oder tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten die Beiordnung eines Rechtsbeistandes erfordern (Ziff. 2). Ob die Haft in der Folge tatsächlich mehr als 45 Tagen dauert, ist für die richterliche Behörde zum Zeitpunkt der Haftprüfung jeweils nur schwer abzuschätzen, zumal die Haftdauer überwiegend vom Verhalten der inhaftierten Person abhängt. Bei einer Kooperation und aktiven Mitwirkung der inhaftierten Person bei den Ausreisevorbereitungen ist eine Rückführung innerhalb von 45 Tagen in der Regel ohne weiteres möglich, im anderen Fall dauert die Haft länger. Aufgrund dieser im Voraus nicht abschätzbaren Haftdauer wird bislang von der richterlichen Behörde in jedem Fall ein Rechtsbeistand beigeordnet, sofern die haftanordnende Behörde eine Haftdauer von über 45 Tagen beantragt. Dies hat immer wieder zur Folge, dass inhaftierte Personen einen Rechtsbeistand zugeordnet erhalten, obwohl ihre Haft weniger als 45 Tage dauert oder aber diese einen solchen von sich aus nicht wünschen.

Mit diesem neuen Artikel wird die bisherige Regelung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung angepasst. Die neue Regelung führt dazu, dass in Zukunft unnötige und kostenintensive Verbeistandungen nicht mehr gewährt werden. Sofern eine Rechtsverbeistandung aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalles als geboten erscheint, kann sie durch die richterliche Behörde auch weiterhin gewährt werden.

Art. 17 Haftüberprüfungsverhandlung

Die inhaftierte Person muss an der Haftüberprüfungsverhandlung zwingend teilnehmen. Nur durch die Teilnahme der inhaftierten Person kann die richterliche Behörde die Rechtmässigkeit der Haft ausreichend überprüfen.

Der Eingriff in die persönliche Freiheit, den eine Haft zur Folge hat, verhindert die Statuierung von formellen Überprüfungsbeschränkungen. Die richterliche Behörde hat deswegen das Recht von Amtes wegen anzuwenden, die eventuell notwendigen Beweise zu erheben und ist nicht an Begehren der haftanordnenden Behörde gebunden. Im Haftüberprüfungsverfahren hat deshalb die Offizialmaxime zu gelten.

Art. 18 Entscheid und Eröffnung

Die Entscheideröffnung durch die richterliche Behörde hat in der Regel unmittelbar nach der Verhandlung und innerhalb der bundesrechtlichen Fristen zu erfolgen. Die Rechte

der inhaftierten Person erfordern eine sofortige Eröffnung des Entscheid verbunden mit dem Hinweis auf die Möglichkeit, ein Haftentlassungsgesuch stellen zu können.

Art. 19 Verlängerung der Ausschaffungshaft

Das Gesuch um Verlängerung der Ausschaffungshaft muss frühzeitig erfolgen, damit die richterliche Behörde vor Ablauf der bewilligten Haftdauer über eine allfällige Fortsetzung der Haft entscheiden kann. Ein rascher Entscheid ist nur dann möglich, wenn sich bei den Akten bereits eine Stellungnahme der inhaftierten Person zum Haftverlängerungsbegehren befindet. Die haftanordnende Behörde hat daher der inhaftierten Person bereits vorgängig das rechtliche Gehör zu ihrem Verlängerungsgesuch zu gewähren.

Art. 20 Verlängerung der Durchsetzungshaft

Die von der Migrationsbehörde verfügte Verlängerung der Durchsetzungshaft erfordert die Zustimmung der richterlichen Behörde. Ein rascher Entscheid ist nur möglich, wenn sich bei den Akten bereits eine Stellungnahme der inhaftierten Person zu der von der Migrationsbehörde beabsichtigten Haftverlängerung befindet. Die haftanordnende Behörde hat deshalb der betroffenen Person bereits vor Anordnung einer allfälligen Haftverlängerung das rechtliche Gehör zu gewähren. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs im Übrigen auch die Frage zu klären, ob die inhaftierte Person im Rahmen des richterlichen Prüfungsverfahrens um Durchführung einer mündlichen Verhandlung ersucht.

Art. 21 Haftentlassungsgesuch

Die Zuständigkeit zum Entscheid über ein Haftentlassungsgesuch liegt bei der zuständigen richterlichen Behörde. Aus verfahrensökonomischen Gründen sowie zur Beschleunigung des Verfahrens muss das Gesuch jedoch bei der haftanordnenden Behörde instanziiert werden. Die Frist zur Berechnung der Behandlungsdauer beginnt mit der Einreichung des Gesuchs bei der haftanordnenden Behörde. Diese hat das Gesuch mit ihrer Stellungnahme möglichst rasch, d.h. innert drei Arbeitstagen, an die richterliche Behörde weiterzuleiten. In der Praxis erfolgt die Weiterleitung des Gesuches jeweils bereits innerhalb von 24 Stunden.

Art. 22 Disziplinarwesen

Es kommt immer wieder vor, dass sich ausländische Personen, gegen welche freiheitsentziehende Massnahmen angeordnet werden, gegenüber dem Anstaltspersonal, den Migrationsbehörden oder anderen Häftlingen renitent und gewalttätig verhalten. Zur Sanktionierung unkorrekten Verhaltens, insbesondere aber zur Ahndung von Verstössen gegen die Anstaltsordnung, sind adäquate Disziplinar-massnahmen im Gesetz vorzusehen. Auch muss die Möglichkeit bestehen, aus Sicherheitsgründen gewalttätige Häftlinge in eine andere Anstalt oder andere Abteilungen der Anstalt mit höherem Sicherheitsstandard zu versetzen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Unterbringung von Häftlingen ausnahmsweise sogar in einem Untersuchungsgefängnis möglich, wenn der Haftvollzug bei Einzelpersonen zu grosse Risiken für andere Personen mit sich bringt. Die Zuständigkeit für Disziplinar-massnahmen soll in Zukunft bei der für den Haftvollzug zuständigen Dienststelle liegen. Diese Dienststelle hat ein eigenständiges Interesse an einem geordneten Haftvollzug.

Art. 23 Ausreise- und Vollzugskosten

Sofern eine ausländische Person über genügend finanzielle Mittel verfügt, hat sie für alle von ihr verursachten Haft- und Reisekosten (bspw. Flugticket, Auslagen der Begleitung) sowie Aufwendungen zur allfälligen Beschaffung heimatlicher Reisedokumente aufzukommen.

Art. 24 Rechtsmittel; Meldepflicht, Ein- und Ausgrenzung

Die Auferlegung einer Meldepflicht oder die Verfügung einer Ein- oder Ausgrenzung, welche in die Grundrechte einer Person eingreifen, sind durch einen Richter zu überprüfen. Dabei erscheint eine Rechtsmittelfrist von zehn Tagen als angemessen.

Art. 25 Verfahrensvorschriften

In diesem Artikel wird als subsidiäres Verfahrensrecht auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) verwiesen. Dieser Verweis ist einzig für die richterliche Behörde massgebend, die über keine eigenen Vorschriften für den Zuständigkeitsbereich gemäss diesem Gesetz verfügt.

Art. 26 Strafverfolgung, Verzeigungspflicht

Wie bereits vorne bei den Schwerpunkten dargelegt, hat die Übertragung der Strafkompetenz bei Übertretungsstraftatbeständen an die ordentlichen Strafrichter zu einer Rechtsprechung geführt, die von den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und auch den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern als unverhältnismässig und zu aufwändig betrachtet wird. Die Einführung eines Ordnungsbussenverfahrens würde die Straftat und den Strafraum eines bundesrechtlichen Straftatbestandes abändern, was nicht zulässig ist. Um das Verfahren zu vereinfachen und für eine einheitliche Rechtsprechung im ganzen Kanton zu sorgen, werden die ausländer- und asylrechtlichen Übertretungstatbestände neu der zuständigen Dienststelle zur Beurteilung zugewiesen.

Die bisherige Verzeigungspflicht der Mitarbeitenden des Amtes für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden hat sich bewährt. Schon heute werden sämtliche Übertretungen und Vergehen, welche von den Mitarbeitenden des Amtes für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden bei ihrer Tätigkeit erkannt werden, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Anzeige gebracht. In der neuen Ausländergesetzgebung ist die Missbrauchsbekämpfung ein zentrales Anliegen. Eine gezielte Missbrauchsbekämpfung ist jedoch nur möglich, wenn alle Mitarbeitenden, namentlich jene der Migrationsbehörde, konsequent auf dieses Ziel hin arbeiten. Die Anzeigepflicht bei der Ausübung einer amtlichen Tätigkeit im Ausländer- und Asylbereich rechtfertigt sich deshalb.

Art. 27 Strafbestimmungen

Aufgrund der materiellen Bestimmungen in diesem Gesetz ist deren Nichteinhaltung unter Strafe zu stellen. Ein Bussenrahmen mit einer maximalen Bussenhöhe von Fr. 2'000.– erscheint angemessen.

Art. 28 Änderung von Erlassen

Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz)

Art. 2 Unterstützung

Gemäss den neuen bundesrechtlichen Regelungen sind die Kantone ab 1. Januar 2008 für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer unterstützungspflichtig,

welche sich seit mehr als sieben Jahren nach ihrer Einreise in der Schweiz aufhalten. Die Verschiebung der Unterstützungspflicht vom Bund auf den Kanton soll für die betroffenen Personen keine Auswirkungen auf die Höhe ihrer Unterstützungsleistungen haben. Deshalb stand bei dieser Neuregelung der Zuständigkeit auch keine Leistungsveränderung finanzieller Art zur Diskussion. Der neue Absatz 5 regelt deshalb, dass die vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer von den Gemeinden weiterhin im gleichen Umfang unterstützt werden sollen, wie sie zuvor vom Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht in Anwendung der bundesrechtlichen Unterstützungsgrundsätze unterstützt wurden. Mit der gewählten offenen Formulierung kann weiteren Änderungen auf Bundesebene einfach Rechnung getragen werden.

Vorläufig aufgenommen werden Personen, bei denen der Vollzug der Weg- und Ausweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist. Obwohl diesen Personen lediglich eine vorläufige Aufnahme gewährt wurde, hat das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Bemühungen für die Integration dieser Personen einzuleiten. So wird bereits heute eng mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren zusammengearbeitet, um eine Integration in den Erwerbsprozess zu erreichen und damit die finanzielle Selbstständigkeit zu fördern. Nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz haben vorläufig Aufgenommene zudem gemäss Bundesrecht neu die Möglichkeit, eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu beantragen. Diese wird erteilt, wenn sich die ausländischen Personen gut integriert haben, d.h. in der Regel berufstätig sind und über ausreichende Kenntnisse einer Landessprache verfügen. Weiter dürfen sie keinen Wegweisungs- und Ausweisungstatbestand gesetzt haben, etwa wegen Verurteilung infolge massiver Straffälligkeiten wie Drogenhandel, Diebstahl oder Ähnliches.

Von der vorliegenden Bestimmung werden bei der Änderung der Zuständigkeit voraussichtlich rund 20 bis 40 Personen betroffen sein. Es ist zu erwarten, dass Personen, die nach sieben Jahren als vorläufig Aufgenommene von dieser neuen Bestimmung betroffen sind, wegen der fehlenden Aussichten auf höhere Fürsorgeleistungen eine Berufstätigkeit zur Erlangung ihrer wirtschaftlichen Besserstellung aufnehmen werden. Mit der Aussicht auf die Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung dürfte sich diese Zahl zukünftig noch reduzieren.

Das Bundesrecht verpflichtet die Ausländerinnen und Ausländer, sich beruflich, sozial und kulturell zu integrieren. Wird dieser Verpflichtung ohne entschuldbaren Grund nicht nachgekommen, müssen Massnahmen ergriffen werden können. Bei ausländischen Personen, die Sozialhilfe beziehen, kann gemäss neuem Absatz 6 eine Reduktion der

Unterstützungsleistungen in Betracht gezogen werden. In schweren Fällen soll es sogar möglich sein, die Unterstützungsleistungen ganz einzustellen. Das Bundesgericht hat im Entscheid 130 I 71 die vollständige Einstellung der finanziellen Leistungen geschützt. Denkbar ist dies bei grundsätzlicher Weigerung, an Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen teilzunehmen, die zugleich den Überlebensbedarf sicherstellen, sofern die Unterstützung beantragende Person objektiv in der Lage ist, sich – insbesondere durch Annahme einer zumutbaren Arbeit – aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel zu verschaffen.

In Anwendung von Art. 6 VIntA hat die Sozialbehörde bei unterstützungsbedürftigen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen die Möglichkeit, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen, in welcher diese zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen wie Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen, Sprach- oder Integrationskursen verpflichtet werden können. Die Integrationsvereinbarung kann in der Regel nur in dem vom kantonalen Integrationsdelegierten vorgegebenen Rahmen abgeschlossen werden, welcher über das erforderliche Knowhow über die bestehenden Angebote besitzt. Bei den übrigen Ausländerkategorien entspricht das Vorgehen für die Verpflichtung zur Teilnahme an Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen denjenigen der Schweizerinnen und Schweizern.

Ebenfalls neu ist die Bestimmung über die Reduktion der Unterstützungsleistungen bei Personen ohne Aufenthaltsrecht (Abs. 7). In der Praxis hat sich immer wieder gezeigt, dass Personen, die über kein Aufenthaltsrecht verfügen, aufgrund der gewährten Unterstützung keine Bereitschaft zeigen, die Schweiz freiwillig zu verlassen. Insbesondere bei einer rechtskräftigen Wegweisung, die gerichtlich überprüft wurde, erscheint dieser Zustand stossend. Die vorliegende Regelung entspricht der Bundesregelung bei den Nichteintretensentscheiden im Asylverfahren.

IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen

1. Personelle Auswirkungen

Der Erlass des EGzAAG hat personelle Auswirkungen aufgrund der neuen Strafkompetenzen der Verwaltungsbehörden. Einerseits werden bei der zuständigen Dienststelle für die Strafverfahren Stellenprozente benötigt und andererseits ist bei Einsprachen das vorgesetzte Departement für die Ergänzung der Strafuntersuchung und den neuen Entscheid zuständig, was ebenfalls mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden ist. Eine

verlässliche Quantifizierung des Mehraufwandes ist jedoch nicht möglich. Es muss aber festgehalten werden, dass es bei An- und Abmeldungen sowie Stellenwechseln – im Sinne des besonders leichten Falles, der im neuen Bundesgesetz nicht mehr verankert ist – voraussichtlich vermehrt zu Strafverfahren kommen wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sich immer noch sehr viele ausländische Personen und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht um die bundesrechtlichen An- und Abmeldepflichten kümmern. Es ist daher davon auszugehen, dass bei der zuständigen Dienststelle zur Abwicklung dieser Strafverfahren mindestens eine halbe Stelle notwendig sein wird. Der Personalbedarf auf Departementsstufe kann derzeit nicht abgeschätzt werden.

Personelle Auswirkungen haben auch die Vorgaben des Bundes im Zusammenhang mit dem Erlass des neuen Ausländergesetzes. Zur Umsetzung der von Bundesrechts wegen an den Kanton im Integrationsbereich übertragenen Aufgaben und der danach ausgerichteten kantonalen Integrationspolitik bedarf es die Stelle einer oder eines Integrationsdelegierten. Mit Beschluss vom 3. Juli 2007 (RB Nr. 847) hat die Regierung entschieden, auf Frühjahr 2008 eine solche Stelle zu schaffen. Ob das neue Recht zudem mit einem weiteren Bedarf an personellen Ressourcen für das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden verbunden ist, lässt sich derzeit noch nicht zuverlässig abschätzen. Tatsache ist jedoch, dass die Einführung neuer Institute im Bereich der Zwangsmassnahmen sowie der Ausbau verschiedener Verfahren einen absehbaren Mehraufwand für die Migrationsbehörden zur Folge haben werden.

Die vom AuG den Gemeinden auferlegten und im vorliegenden Entwurf ausgeführten Aufgaben haben in der Regel keine personellen Auswirkungen zur Folge. Sie sollten im Rahmen des bestehenden Personalbestandes erledigt werden können. Es liegt im Kompetenzbereich jeder einzelnen Gemeinde, die Stelle einer oder eines Integrationsbeauftragten oder -delegierten zu schaffen.

2. Finanzielle Auswirkungen

Die strukturellen Integrationsmassnahmen, d.h. die Integrationsmassnahmen im Rahmen der bestehenden Regelstrukturen sind vom Kanton und den Gemeinden zu finanzieren. Dies erfordert finanzielle Mittel, weil die Angebote oder die Aufgaben der Regelstrukturen zum Teil angepasst oder ausgebaut werden müssen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungswerte besteht in den Bereichen Kindergarten, Schule, Berufsbildung, Arbeit, soziale und öffentliche Sicherheit zukünftiger Handlungsbedarf. Die Integrationsförderung soll primär im Rahmen der bestehenden Regelstrukturen erfolgen (bspw. flächendeckende Aufgabenhilfe im Schulbereich, Brückenangebote im Bereich Berufsbil-

derungssystem). Die Massnahmen in den Regelstrukturen richten sich in der Regel an die gesamte Bevölkerung und werden somit auch von vielen Ausländerinnen und Ausländern in Anspruch genommen. Im Weiteren können für die wirtschaftliche Integration von ungelernten, fürsorgeabhängigen ausländischen Personen Anreizsysteme geschaffen werden. So können beispielsweise analog der Arbeitslosenversicherung spezifische Aus- und Weiterbildungen finanziert oder finanzielle Starthilfen ausgerichtet werden, indem einem potentiellen Arbeitgeber für die Beschäftigung des Ausländers oder der Ausländerin während einiger Zeit ein gewisser finanzieller Beitrag geleistet wird. Mit solchen Erwerbsaufnahmen sowie gezielten Beschäftigungsprogrammen wird Sozialhilfebezügern der Wiedereinstieg ins Berufsleben ermöglicht. Schliesslich bedarf es Finanzmittel für die Mitfinanzierung von Integrationsprojekten, die sich an Personen richten, die keinen Zugang zu Regelstrukturen haben oder diese nicht genügen. Dabei wird es sich vorwiegend um Integrationsprojekte im Bereich "Sprache und Bildung" handeln (Sprach- und Integrationskurse, Integrationsprojekte im Bereich der Frühförderung usw.). Für die Umsetzung von primären und subsidiären Integrationsförderungsmassnahmen bedarf es demnach kantonale Finanzhilfe im Umfang von rund Fr. 300'000.– im Jahr 2009, Fr. 500'000.– im Jahr 2010, Fr. 700'000.– in den Jahren 2011 und 2012.

Integration als Gesamt- und Querschnittsaufgabe erfordert, dass auch die Gemeinden aktive Integrationsförderung betreiben. Dazu werden sie sowohl vom Bundesrecht als auch vom vorliegenden Entwurf verpflichtet. Sie haben deshalb finanzielle Mittel bereitzustellen, um in den bestehenden Strukturen ihres Aufgabenbereichs (bspw. Kindergarten, Schule, Fürsorgebereich) allfällige erforderliche Integrationsförderungsmassnahmen einleiten oder ergreifen zu können. Demgegenüber liegt es in der Entscheidkompetenz jeder Gemeinde, ob sie Integrationsprojekte ausserhalb der bestehenden Regelstrukturen mitfinanzieren will. Eine solche Mitfinanzierung wird denjenigen Gemeinden empfohlen, deren Wohnbevölkerung sich zu einem bedeutenden Anteil aus Ausländerinnen und Ausländern zusammensetzt.

VI. Berücksichtigung der Grundsätze „VFRR“

Die Vorlage entspricht den Grundsätzen der Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR) und bringt dies sowohl im Umfang als auch in der Formulierung der Bestimmungen zum Ausdruck.