

Strategie für die Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich

1. ZUSAMMENFASSUNG	2
2. AUSGANGSLAGE	3
2.1. Asylzahlen/Statistiken.....	4
2.2. Fürsorgeleistungen.....	5
2.3. Finanzierung.....	6
3. UNTERBRINGUNGSMODELL	6
3.1. Entlastung der Gemeinden.....	6
3.2. Verfahrensabhängige Unterbringung.....	7
3.3. Unterbringungsstruktur.....	7
3.4. Betrieb und Sicherheit.....	8
3.5. Betreuungsschlüssel/Personalbestand.....	8
4. BETREUUNG UND UNTERSTÜTZUNG	9
4.1. Betreuungsauftrag.....	9
4.2. Sicherstellung der Verständigung und Einsatz von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern.....	9
4.3. Medizinische Versorgung.....	10
4.3.1. SPEZIELL BETREUUNGSBEDÜRFTIGE PERSONEN.....	10
4.3.2. SOZIALVERSICHERUNGSRECHTLICHE ABKLÄRUNGEN.....	10
4.4. Umsetzung der Schulpflicht.....	10
4.5. Unbegleitete Minderjährige.....	11
4.6. Förderangebote in den Kollektivunterkünften.....	12
4.6.1. SPRACHFÖRDERUNG.....	12
4.6.2. TAGESSTRUKTUR, BESCHÄFTIGUNGSPROGRAMME UND GEMEINNÜTZIGE ARBEITSEINSÄTZE.....	12
4.7. Erwerbstätigkeit.....	12
5. FÖRDERUNG DER INTEGRATION VON VORLÄUFIG AUFGENOMMENEN PERSONEN	12
5.1. Integrationsauftrag.....	12
5.2. Massnahmen zur Integrationsförderung.....	14
6. ZUSAMMENARBEIT UND ÖFFENTLICHKEITSARBEIT	14

1. Zusammenfassung

Der Asylbereich ist einem stetigen, kaum beeinflussbaren Wandel unterworfen und die Kantone, welche die ihnen zugewiesenen Personen des Asylwesens unterbringen und betreuen sowie die Entscheide des Bundes vollziehen, haben ihre Strukturen auf diese Anforderungen auszurichten.

Asylsuchende werden in Graubünden kollektiv untergebracht, bis über ihr definitives oder vorläufiges Bleiberecht entschieden wurde und sie zumindest in einer teilweisen finanziellen Selbständigkeit für sich und ihre Angehörigen sorgen können. Die Strategie für die Unterbringung und Betreuung von Personen des Asylbereichs umfasst die Vorgaben der Regierung für die Ausarbeitung eines detaillierten Konzepts durch das Amt für Migration und Zivilrecht. Dieses ist so auszugestalten, dass die Globalpauschalen des Bundes die Aufwendungen des Kantons decken und Gemeinden möglichst wenig belastet werden. Bei Personen mit einem Bleiberecht sind rechtzeitig gezielte Massnahmen zur Integration umzusetzen. Damit werden Folgekosten für das Gemeinwesen verhindert oder zumindest minimiert, welche durch eine fehlende bzw. ungenügende sprachliche und berufliche Integration entstehen.

Die Regierung hält am bewährten Prinzip der verfahrensabhängigen Unterbringung fest. Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen, die noch nicht wirtschaftlich selbständig sind, werden somit nur in begründeten Ausnahmefällen individuell untergebracht. Die Betreuung dieser Personen in Kollektivunterkünften ist aus betrieblichen Gründen sinnvoll und erheblich kostengünstiger als die individuelle Unterbringung in Wohnungen. Die diesbezüglichen Erfahrungen waren sehr gut und dienen anderen Kantonen sogar als Vorbild. Den verschiedenen Bedürfnissen werden mit unterschiedlichen Arten von Kollektivunterkünften entsprechend Rechnung getragen. Nach der Zuteilung durch den Bund werden die Personen des Asylwesens für einige Monate im Erstaufnahmezentrum untergebracht und anschliessend auf die Transitzentren verteilt. Die Anzahl und Kapazitäten der Transitzentren ergeben sich aus dem jeweiligen aktuellen Bedarf. Abgewiesene Asylbewerber, die um Nothilfe ersuchen und ihrer Pflicht zur freiwilligen Ausreise nicht nachkommen, werden im Ausreisezentrum untergebracht. Sie erhalten lediglich eine Nothilfe. Personen, welche durch ihr Verhalten besonders negativ auffallen und zu Gewalttätigkeit neigen, können zeitlich befristet in einem Minimalzentrum einquartiert werden.

Den Anliegen von speziell betreuungsbedürftigen Personen, unbegleiteten Minderjährigen und schulpflichtigen Kindern wird im Rahmen der Möglichkeiten Rechnung getragen.

Damit die Personen im Asylbereich entsprechend den vorliegenden Vorgaben betreut werden können, arbeitet das Amt für Migration und Zivilrecht eng mit den zuständigen Fach- und Dienststellen zusammen und koordiniert die erforderlichen Tätigkeiten.

Das Amt für Migration und Zivilrecht unterbreitet das detaillierte Unterbringungs- und Betreuungskonzept dem Vorsteher des Departements für Justiz-, Sicherheit und Gesundheit zur Genehmigung.

2. Ausgangslage

Mit Regierungsbeschluss vom 19. März 2005 (RB Nr. 300) übertrug die Bündner Regierung im Rahmen einer Neuordnung der Aufgabenzuteilung dem Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht (heute Amt für Migration und Zivilrecht) den Bereich der Unterbringung und Betreuung Asylsuchender sowie vorläufig aufgenommener Personen auf den 1. Januar 2006. Ziel war es, einerseits durch die Konzentration aller Aufgaben des Asylbereichs bei einer Dienststelle die Kompetenzen und Synergien zu bündeln und andererseits die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen, um schnell und flexibel auf tatsächliche wie rechtliche Veränderungen im Asylbereich reagieren zu können.

Seit der Übernahme der Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich durch das Amt für Migration und Zivilrecht haben sich die gesetzlichen, wie auch inhaltlichen Rahmenbedingungen teilweise verändert, die Anpassungen bezüglich der Ausrichtung des Unterbringungs- und Betreuungsauftrags notwendig machen. Mit der Asyl- und Ausländergesetzrevision am 1. Januar 2008 wurden unter anderem das Nothilferegime auf weitere Personengruppen ausgedehnt und die Abgeltungsmodalitäten an die Kantone, in Form von wenigen Globalpauschalen, neu geregelt. Eine weitere wesentliche Änderung betrifft die Personengruppe der vorläufig aufgenommenen Personen, für die neu - analog den anerkannten Flüchtlingen - ein Integrationsauftrag besteht und deren Rechtsstellung im Hinblick auf eine nachhaltige Integrationsförderung insofern verbessert wurde, als sie auf dem Arbeitsmarkt den Personen mit einer B-Bewilligung gleichgestellt werden und Erleichterungen im Familiennachzug erfahren. Ebenso änderte sich die Unterstützungszuständigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen, als sie nach einem Aufenthalt von mehr als 7 Jahren in der Schweiz in die Fürsorgezuständigkeit der Kantone bzw. der Gemeinden fallen.

Doch nicht nur Gesetzesrevisionen und die damit notwendigen Anpassungen haben Auswirkungen auf den Asylbereich, vielmehr unterliegt der Asylbereich grundsätzlich einem steten Wandel, deren Gründe zum einen beim Zugang der Asylsuchenden (Herkunftsländer, kriegsrische Auseinandersetzungen, Anzahl Gesuche, Zusammensetzung etc.) liegen und zum anderen von der Aufnahmegesellschaft abhängen, die je nach politischer Konstellation den Umgang mit Personen aus dem Asylbereich stark beeinflussen. Diesen Entwicklungen gilt es bei der konkreten Ausgestaltung der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden laufend und adäquat Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, das bisherige Unterbringungs- und Betreuungskonzept der Regierung vom April 2009 durch eine Strategie zu ersetzen, welche als Leitplanken für ein flexibles Unterbringungs- und Finanzierungsmodell, die Umsetzung des Betreuungs- und Unterstützungsauftrags sowie die Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen dienen und damit die Voraussetzungen für das Erarbeiten eines Umsetzungskonzepts schafft, die den heutigen wie zukünftigen Anforderungen entsprechen.

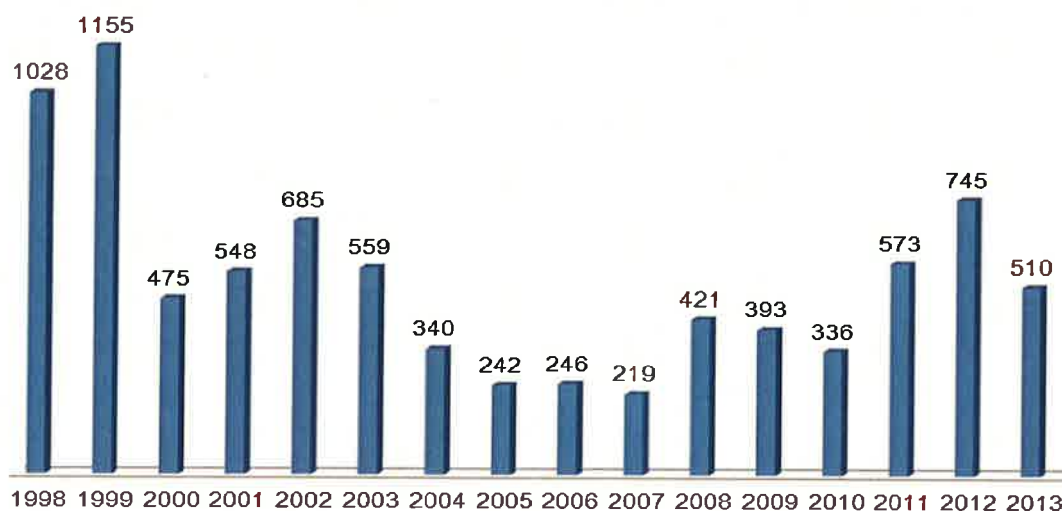
Auch wenn mit der Neustrukturierung des Asylbereichs durch den Bund und die Kantone die Asylverfahren rasch und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt, schutzbedürftigen Personen weiterhin der notwendige Schutz gewährt und der Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen, gesenkt werden sollen, wird die konkrete Ausgestaltung noch einige Jahre in Anspruch nehmen, da der Bund zusammen mit den sechs definierten Asylregionen die erforderlichen 5'000 Plätze für die geplanten Bundeszentren erst noch schaffen muss. Der Vollzug von Wegweisungsentscheiden soll weiterhin konsequent erfolgen und die Unter-

bringungsstrukturen sollen grossräumig und effizient organisiert werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die angestrebte Entlastung der Kantone erst in einigen Jahren greifen und sich an der heutigen Unterbringungs- und Betreuungssituation hinsichtlich der Quantität in den nächsten Jahren auch in Graubünden nichts wesentlich ändern wird.

2.1. Asylzahlen/Statistiken

Gemäss Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) werden alle Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, für die Dauer des Verfahrens nach einem festgelegten Schlüssel auf die Kantone verteilt. Der Kanton Graubünden hat gestützt auf Art. 21 der Asylverordnung (AsylV 1; SR 142.311) 2.7% der Asylsuchenden aufzunehmen und für deren Unterbringung und Betreuung zu sorgen.

Zuweisungen von Asylsuchenden an den Kanton Graubünden 1998 – 2013

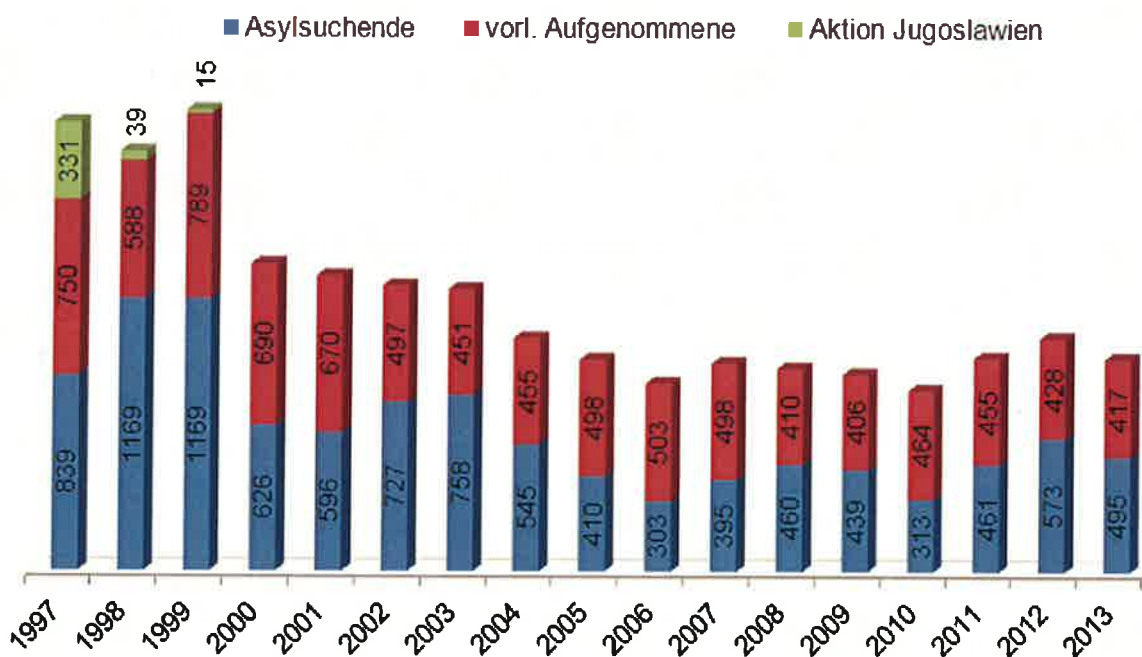


Im Asylbereich gilt es grundsätzlich die folgenden Kategorien von Personengruppen zu unterscheiden:

- Personen im hängigen Asylverfahren: Diese Personen haben ein Asylgesuch gestellt, das noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist.
- Personen mit einem Mehrfachgesuch, die von der ordentlichen Sozialhilfe für Asylbewerber ausgeschlossen sind und lediglich Anspruch auf Nothilfe haben.
- Personen mit einem rechtskräftig abgeschlossen Asylverfahren, bei denen der Vollzug der Wegweisung angeordnet wurde: Diese Personen müssen die Schweiz verlassen und haben lediglich noch Anspruch auf die Nothilfe.
- Personen mit einer vorläufigen Aufnahme: Bei diesen Personen ist das Asylgesuch abgelehnt, der Vollzug der Wegweisung wird wegen Unzumutbarkeit, Unzulässigkeit oder Unmöglichkeit zugunsten einer vorläufigen Aufnahme ausgesetzt, damit ist in der Regel von einem langfristigen Aufenthalt in der Schweiz auszugehen.
- Anerkannte Flüchtlinge bzw. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge: Diese Personen verfügen über ein Bleiberecht in der Schweiz.

Das Amt für Migration und Zivilrecht ist für die Unterbringung und Betreuung der Personen im hängigen als auch mit einem rechtskräftig abgeschlossenen Asylverfahren sowie für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme in den ersten sieben Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz zuständig.

Anteil der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Graubünden 1997 – 2013



Die Fürsorgezuständigkeit und damit die Unterbringung, Betreuung und soziale Unterstützung für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die länger als sieben Jahre in der Schweiz leben, sowie für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge liegt beim kantonalen Sozialamt bzw. bei der Wohnsitzgemeinde, weshalb die Unterbringung und Betreuung dieser beiden Personengruppen nicht Gegenstand dieser Strategie sind.

2.2. Fürsorgeleistungen

Für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen gilt grundsätzlich kantonales Recht. Die Kantone sind verpflichtet, den Anspruch der Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen auf Fürsorgeleistungen nachzukommen, sofern sie ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können und nicht Dritte aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Pflicht hierfür aufkommen müssen (Art. 81 AsylG / Art. 87 AuG). Die Fürsorgeleistungen beschränken sich grundsätzlich auf die Sicherstellung der für die Personen des Asylbereiches festgelegten Unterstützungsleistungen; in besonderen Fällen lediglich auf Nothilfe (Art. 82 AsylG). Die Fürsorgepflicht endet mit dem rechtskräftig negativen Asylentscheid. Eine beschränkte Fürsorgepflicht bleibt im Rahmen der Nothilfe gestützt auf Art. 12 BV bestehen, wenn abgewiesene Asylsuchende, die nicht zwangsweise ausser Landes gebracht werden können, ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen.

2.3. Finanzierung

Die Unterstützungsleistungen an die Kantone werden vom Bund in Form von Globalpauschalen abgegolten. Dies gilt sowohl für Asylsuchende bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens sowie für vorläufig aufgenommene Personen während längstens sieben Jahren nach der Einreise. Bei den vorläufig aufgenommenen Personen sind die Kantone – analog den Asylsuchenden – verpflichtet, die Festsetzung und die Ausrichtung deren Sozialhilfe zu regeln (Art. 86 Abs. 1 AuG). Die Aufwendungen für Nothilfe an abgewiesene Asylsuchende werden vom Bund ebenfalls mittels einer einmaligen Nothilfepauschale abgegolten. Ziel der vorliegenden Strategie bleibt es, die Unterbringung und Betreuung auch in Zukunft möglichst kostendeckend auszugestalten. Dies setzt voraus, dass die Organisation von Unterbringung und Betreuung möglichst flexibel ausgestaltet wird, damit diese einfach und rasch den veränderten Vorgaben und Abgeltungen des Bundes angepasst werden können. Ferner ist auch in Zukunft anzustreben, dass Personen des Asylbereichs in der Regel nur Leistungen angeboten und finanziert werden, welche vom Bund (im Rahmen von Pauschalen) rückvergütet werden. Die im Jahr 2008 vom Bund eingeführten Pauschalen haben sich für den Kanton Graubünden sehr bewährt. Wie die Finanzierung der Aufwendungen der Kantone nach der Umsetzung der Neuausrichtung des Asylwesens aussehen wird, kann zurzeit nicht abschliessend beurteilt werden.

3. Unterbringungsmodell

Auch wenn die Gewährung von Asyl in der Kompetenz des Bundes liegt, nehmen die Kantone im Rahmen des Asylverfahrens wichtige Funktionen und Aufgaben wahr. Während des Asylverfahrens und bis zur Ausreise sind die Kantone sowohl für die Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden als auch für den Vollzug der rechtskräftig abgelehnten Asylentscheide zuständig. Auch die Unterbringung und Betreuung von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge obliegen den Kantonen.

3.1. Entlastung der Gemeinden

Im Gegensatz zu anderen Kantonen wurden die dem Kanton Graubünden zugewiesenen Asylsuchenden nicht zur Unterbringung und Betreuung auf die Gemeinden verteilt. Dies obschon die Gemeinden gestützt auf Art. 4 des Einführungsgesetzes zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG; BR 618.100) gesetzlich dazu verpflichtet werden können. Grund für diese Vorgehensweise ist u.a. die Vielzahl an (Klein-)Gemeinden, aber auch die grosse räumliche Distanz zwischen den vielen möglichen Unterbringungsgemeinden und den verfahrensleitenden Behörden in Chur. Im Gegenzug sind aber die Gemeinden angehalten, bei anstehenden Problemen im Zusammenhang mit der Betreuung, insbesondere bei der Einschulung oder aber auch in Einzelfällen, den Kanton bei der Suche nach Problemlösungen zu unterstützen. Dabei ist der Kanton bereit, die Gemeinden bei der Erfüllung der ihnen verbliebenen bzw. übertragenen Aufgaben zu unterstützen und hat zu diesem Zweck gesetzliche Grundlagen für eine entsprechende Unterstützungsregelung geschaffen (Art. 4 Abs. 3 EGzAAG).

3.2. Verfahrensabhängige Unterbringung

Asylsuchende, deren Asylverfahren noch hängig oder noch nicht rechtskräftig entschieden sind, sowie weitere unterstützungsberechtigte Personen aus dem Asylbereich sind, soweit möglich und sinnvoll, grundsätzlich in Kollektivunterkünften unterzubringen.

Die Unterbringung in den Kollektivunterkünften ist so auszugestalten, dass sie den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Personengruppen in Bezug auf Unterstützung und Betreuung sowie dem Anspruch auf Integrationsförderung adäquat Rechnung tragen kann. Dabei soll die Eigenverantwortung im Hinblick auf eine Rückkehr ins Heimatland bzw. auf einen Verbleib in der Schweiz gestärkt, erste Orientierungshilfen geboten sowie Raum und Struktur für ein geregeltes Zusammenleben geschaffen werden. Das Leben in den Zentren basiert auf dem Prinzip Leistung und Gegenleistung. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Zentrumsbewohnerinnen und -bewohner ihren Alltag selbstständig gestalten, sich an die Regeln und Abläufe der Unterkünfte halten und sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv an Hausarbeit, Küche, Aussenarbeit und anderen Aufgaben beteiligen.

Die Unterbringung in Privatwohnungen ist in der Regel nur für jene Personen vorgesehen, die in finanzieller Hinsicht weitgehend selbständig sind oder denen ein Aufenthalt in einer Kollektivunterkunft aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht (mehr) möglich oder zumutbar ist. Damit soll eine dem Verfahrensstand angepasste Betreuung und Unterstützung sichergestellt werden.

3.3. Unterbringungsstruktur

Die Aufnahme und erste Unterbringung erfolgt in einem Erstaufnahmezentrum. Hier werden die Asylsuchenden auf den Aufenthalt in der Schweiz vorbereitet, indem sie über den weiteren Aufenthalt im Kanton informiert und über ihre Rechte und Pflichten sowie die ihnen zustehende finanzielle Unterstützung aufgeklärt werden und erste Deutschkenntnisse für den Alltagsgebrauch erwerben.

Für die Dauer des Asylverfahrens werden die asylsuchenden Personen (Familien und Einzelpersonen) in Transitzentren untergebracht, ebenso Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und somit unterstützungsbedürftig sind. Ausnahme bilden diejenigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen, die aufgrund einer Erwerbstätigkeit vollumfänglich oder zu einem überwiegenden Teil finanziell selbständig sind und eine Wohnung beziehen können. Nebst der Unterbringung gibt es auch einen Informationsauftrag mit dem Ziel, die zugewiesenen Personen mit den hier geltenden Gegebenheiten und Anforderungen vertraut zu machen sowie ihnen bedarfsorientiert, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien, Basisinformationen über den Alltag und das Leben in der Schweiz zu vermitteln. Nebst den täglich anfallenden Haus-, Reinigungs- und Aussenarbeiten - die Bewohnerinnen und Bewohner sind für Reinigung und Verpflegung selber zuständig - werden weiterführende Sprachkurse, Tagesstruktur- und Beschäftigungsprogramme sowie gemeinnützige Arbeitseinsätze angeboten. Ebenso wird bedarfsorientiert die Erwerbstätigkeit und wirtschaftliche Selbstständigkeit gefördert.

Nach Abschluss des rechtskräftig negativen Verfahrens bzw. Ablauf der Ausreisefrist werden mittellosen Personen des Asylbereichs, die um Nothilfe ersuchen und ihrer Pflicht zur freiwilligen Ausreise nicht nachkommen, im Ausreisezentrum untergebracht, wo nur noch eine ausreisebezogene Unterstützung (materielle Nothilfe) gewährt wird. Als zusätzliche Dienstleis-

tungen steht dort die Rückkehrberatung zur Verfügung, welche die Ausreisewilligen sowohl in organisatorischer wie auch finanzieller Hinsicht unterstützt.

Personen des Asylbereichs, welche durch ihr Verhalten besonders negativ auffallen, zu Gewalttätigkeit neigen, können zeitlich befristet in einem Minimalzentrum einquartiert werden. Dieses ist ausschliesslich auf die absolut notwendigen Bedürfnisse (Nothilfe) ausgerichtet mit einer Betreuung, die auf ein Minimum beschränkt ist.

3.4. Betrieb und Sicherheit

Die Betreuung der Personen aus dem Asylbereich ist während der ganzen Woche gewährleistet, wobei in der Nacht und an den Wochenenden ein reduzierter Zentrumsbetrieb sichergestellt wird. An den Wochenenden wird die Erreichbarkeit der Betreuerinnen und Betreuer durch ein Pikett sichergestellt. Die Mitarbeitenden der Kollektivunterkünfte sorgen für einen störungsfreien Betrieb innerhalb der Unterkünfte sowie gegenüber der Nachbarschaft, indem verbindliche Hausordnungen bestehen, deren Einhaltung kontrolliert wird und bei Verstössen Sanktionen ausgesprochen werden. Sicherheit nimmt einen hohen Stellenwert im Rahmen der Unterbringung ein und dem Sicherheitsbedürfnis aller Personen in den Kollektivunterkünften sowie in der Nachbarschaft wird adäquat Rechnung getragen. Bei Störungen und Konflikten wird möglichst früh eingegriffen und allfällige Massnahmen werden nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit angeordnet. Bei Krisen und Notfällen in den Kollektivunterkünften kommt ein Notfalldispositiv zur Anwendung, das den Umgang mit z.B. Gewalt und Drohungen, Brandschutz, technischen Notfällen, Alarmierung etc. regelt. Bei ausserordentlichen Situationen kann jederzeit Unterstützung durch die Sicherheitskräfte (Polizei, Feuerwehr etc.) angefordert oder mittels anderer Massnahmen beantragt werden.

3.5. Betreuungsschlüssel/Personalbestand

Der Personalbestand richtet sich grundsätzlich nach dem jeweiligen Auftrag, den die Kollektivunterkünfte im Einzelnen haben. So besteht im Erstaufnahmezentrum erfahrungsgemäss ein relativ hoher administrativer Aufwand. In den Transitzentren, die einen zusätzlichen speziellen Unterbringungsauftrag haben, wie z.B. die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen oder Zentren, denen eine Schule angegliedert ist und dadurch viele Familien beherbergen, besteht ebenfalls ein höherer Bedarf an geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, damit den verschiedenen Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann.

Ziel ist es, die vorhandenen Unterbringungsstrukturen sowie der dazugehörige Mitarbeiterbestand regelmässig den aktuellen Bedürfnissen anzupassen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Beitragsleistungen des Bundes auch in Zukunft den Unterstützungsaufwand des Kantons decken oder zumindest einen hohen Deckungsgrad erreichen. Schwankungen bei den Zuweisungen sollen grundsätzlich über die Anzahl Transitzentren aufgefangen werden. Steigt die Zahl der Gesuchseingänge, können zusätzliche Transitzentren kurzfristig eröffnet werden, in die – nach einem Aufenthalt während der ersten Phase im Erstaufnahmezentrum – die neu zugewiesenen Asylsuchenden nach Bedarf verteilt werden können.

4. Betreuung und Unterstützung

4.1. Betreuungsauftrag

Das Zusammenleben von Menschen aus verschiedenen Kulturen, der ständige Wechsel der Bewohnenden, ihre unsicheren Lebensperspektiven und ihre vielen individuellen Probleme stellen hohe Anforderungen an die Betreuung dieser Personen. Damit das Zusammenleben auch auf engstem Raum funktioniert, braucht es nebst einer adäquaten Betreuung eine respektvolle und unvoreingenommene Haltung der Betreuenden gegenüber den Personen aus dem Asylbereich ungeachtet deren Geschlecht, Alter, Herkunft, Ethnie, Religion oder Stand des Asylverfahrens. Ebenso gilt es anzuerkennen, dass die Frauen, Männer und Jugendlichen trotz schwieriger Lebensumstände grundsätzlich bereit und auch in der Lage sind, ihr Leben selbst- und mitverantwortlich zu gestalten. Vor diesem Hintergrund stehen im Zentrum des Betreuungsauftrags:

- die Schaffung bestmöglicher Voraussetzungen für ein geregeltes Zusammenleben;
- die Förderung der Eigenverantwortung und Selbständigkeit;
- die Respektierung des Grundbedürfnisses nach einer eigenen Lebensgestaltung und Achtung der Privatsphäre;
- das Pflegen einer offenen, verständlichen und transparenten Kommunikationskultur;
- eine kooperative und partizipative Umsetzung der Mitwirkung und Verantwortung;
- Beratung und Unterstützung bei allen Fragen der Gestaltung des Alltags.

Die Ausrichtung und Intensität der Betreuung und Unterstützung orientiert sich grundsätzlich am individuellen Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts. Sie hat zum Ziel, die soziale Orientierung zu erleichtern sowie eine möglichst selbständige Lebensführung zu unterstützen, bei der die Zentrumsbewohnerinnen und -bewohner ihre sozialen und fachlichen Kompetenzen einsetzen bzw. erweitern und dadurch immer mehr Autonomie erfahren können. Damit die Betreuenden dieser anspruchsvollen Aufgabe gerecht werden können, müssen sie ihr Fachwissen laufend erweitern bzw. sich neues Wissen und zusätzliche Kompetenzen aneignen. Um dies sicherzustellen, fördert und unterstützt der Kanton die Teilnahme an entsprechenden Fach- und Weiterbildungsveranstaltungen.

4.2. Sicherstellung der Verständigung und Einsatz von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern

Bei wichtigen Gesprächen mit Personen, welche einer Landessprache oder Englisch nicht oder zu wenig mächtig sind, können interkulturelle Übersetzende eingesetzt werden. Diese tragen dazu bei, dass kulturell bedingte Unterschiede geklärt und unnötige Missverständnisse verhindert werden können. Das Zusammenleben in den Kollektivunterkünften bedingt einerseits eine gute und umfassende Informationsvermittlung und ist andererseits geprägt von Diskussionen um komplexe und emotionale Themen. In solchen Situationen kann der Einsatz von interkulturellen Übersetzenden Vertrauen schaffen, denn verstehen und sich verstanden fühlen, schafft Sicherheit und fördert die Kooperationsbereitschaft. Gerade wenn es um die Vermittlung von Pflichten, Anforderungen und Erwartungen geht, leisten professionelle Übersetzende einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der kulturellen Unterschiede, machen unterschiedliche Vorstellungen und Erwartungen sichtbar und tragen zur Klärung der Situation bei.

Das zur Sicherstellung der Alltagsverständigung bewährte "Patensystem", bei dem Personen der gleichen Sprache, die schon länger im Zentrum leben, Neuankömmlingen zur Seite gestellt werden, kann aufgrund allfälliger Rollenkonflikte eine professionelle Übersetzung nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen. Kinder und Jugendliche sind nicht für Übersetzungsdienste einzusetzen.

4.3. Medizinische Versorgung

Alle Personen aus dem Asylbereich sind über eine Krankenkasse grundversichert, welche auch – in einem zeitlich beschränkten Umfang bzw. der individuellen gesundheitlichen Situation entsprechend – den Versicherungsschutz von Personen, die Nothilfe beziehen, garantiert. Bei Auftreten von gesundheitlichen Problemen beraten und begleiten die Betreuenden die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner und stellen die notwendige medizinische Versorgung sicher, wobei ein besonderes Augenmerk den Kindern und Familien gilt. Nebst einer zweckmässigen Hausapotheke arbeiten die Zentren mit einem Hausarzt und einem Zahnarzt aus der Region zusammen und bei Notfällen werden Zuweisungen in das nächstgelegene Spital veranlasst.

Zudem werden die Bewohnerinnen und Bewohner der Kollektivunterkünfte insbesondere über gesundheitsrelevante Themen wie HIV-Prävention, Zahnprophylaxe, Familienplanung etc. informiert, welche über die Zentrumsleitung organisiert werden.

4.3.1. Speziell betreuungsbedürftige Personen

Die Situation von Personen, die aufgrund von Alter, Gebrechen, Krankheit u.ä. speziell betreut werden müssen bzw. eine Sonderunterbringung benötigen, wird unter Beizug von Fachpersonen (Haus- oder Spezialärzte) individualisiert beurteilt. Der Entscheid über die definitive Unterbringungsform - sei dies in einer spezialisierten Institution oder innerhalb der Familie - wird unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte getroffen und beinhaltet ebenfalls die Sicherstellung einer adäquaten finanziellen bzw. materiellen Unterstützung durch die zuständigen Stellen.

4.3.2. Sozialversicherungsrechtliche Abklärungen

Personen aus dem Asylbereich leiden aufgrund ihrer speziellen Lebenssituation und den damit verbundenen Erfahrungen bisweilen unter schwerwiegenden physischen und psychischen Problemen wie auch unter geburts-, krankheits-, und kriegsbedingten Behinderungen und Beeinträchtigungen. Die entsprechende Abklärung von Ansprüchen gegenüber den Sozialversicherungseinrichtungen wird bei allen potentiell anspruchsberechtigten Personen in der Zuständigkeit des Amtes durch die Zentrumsleitung bzw. eine Mitarbeitende eingeleitet. Damit soll sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen aus dem Asylbereich ihre Sozialversicherungsansprüche korrekt geltend machen können und dabei bedarfsgerecht unterstützt werden.

4.4. Umsetzung der Schulpflicht

Die schulische Grundbildung ist in Art. 62 Bundesverfassung (BV) verankert. Dabei beauftragt die Bundesverfassung die Kantone sowohl für einen Grundschulunterricht als auch für eine Sonderschulung zu sorgen, die allen Kindern offen steht – so auch den Kindern und Ju-

gendlichen aus dem Asylbereich. Basierend auf dem Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (BR 421.000) gilt für die Umsetzung der Schulpflicht in den Kollektivunterkünften das von der Regierung gleichzeitig mit dieser Strategie genehmigte Konzept zum Betrieb von Schulen in den Kollektivunterkünften, welches die Grundlage für die Beschulung von Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter bildet. Dieses sieht einen Schulunterricht vor, in dem auf die vorhandenen Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Stärken jeder einzelnen Schülerin bzw. jedes einzelnen Schülers eingegangen wird. Unter Berücksichtigung der anerkannten Bildungsziele, Entfaltung der Persönlichkeit sowie der geistigen und körperlichen Fähigkeiten, ist es die Aufgabe der Schulen in den Kollektivunterkünften, mit einer gezielten und bedürfnisorientierten Förderung die Kinder und Jugendlichen auf einen Übertritt in die Primarstufe, die Sekundarstufe I oder die im Rahmen einer Lehre zu besuchenden Berufsschule vorzubereiten. Für den Zeitpunkt des Übertritts in die Regelstrukturen stehen neben dem Stand des Asylverfahrens insbesondere das Wohl des einzelnen Kindes und seine Leistungsfähigkeit im Vordergrund.

4.5. Unbegleitete Minderjährige

Bei unbegleiteten Minderjährigen handelt es sich um Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und von den Eltern getrennt wurden und nicht von einem Erwachsenen unterstützt werden, dem die Betreuung des Kindes durch Gesetz oder Gewohnheit obliegt.

In Art. 17 Asylgesetz sind die Verfahrensbestimmungen für unbegleitete Minderjährige im Asylbereich festgelegt. So wird den unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Kanton eine Vertrauensperson zur Seite gestellt und die Unterbringen und Betreuung erfolgt in der Regel unter sozialpädagogischen Aspekten im Rahmen einer speziell auf die entsprechenden Bedürfnisse ausgerichtete Kollektivunterkunft. Die Betreuung basiert auf einem Bezugspersonensystem, d.h. sie ist auf die spezifischen Anliegen von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet mit verbindlichen Ansprechpersonen und beinhaltet den Aufbau verlässlicher Beziehungen sowie die Sicherstellung einer geregelten Tagesstruktur mit adäquater Förderung und Freizeitgestaltung. Kinder im schulpflichtigen Alter werden eingeschult und Jugendliche bedarfsgerecht entsprechenden Bildungs- und Qualifizierungsangeboten zugeführt. Ebenfalls sind regelmässige Gespräche zu führen und je nach Stand des Asylverfahrens entsprechende Perspektiven zu entwickeln. In Einzelfällen kann auch eine Platzierung bei Verwandten oder in einer Gastfamilie erfolgen, sofern dies aufgrund der spezifischen Situation indiziert ist.

Nebst der Unterbringung und Betreuung unbegleiteter Minderjährigen in den kantonseigenen Strukturen besteht auch die Möglichkeit, diese gegen ein entsprechendes Entgelt in speziell auf diese Zielgruppe ausgerichtete Strukturen in einem anderen Kanton zu platzieren oder allenfalls eine private Institution mit der Unterbringung und Betreuung dieser Kinder und Jugendlichen im Kanton zu beauftragen.

4.6. Förderangebote in den Kollektivunterkünften

4.6.1. Sprachförderung

Die Sprachförderung im Erstaufnahmezentrum erfolgt durch die eigene Sprachschule "nossa lingua" im Rahmen eines dreimonatigen obligatorischen Grundkurses, in dem Basiskenntnisse der deutschen Sprache vermittelt bzw. Schriftungewohnte alphabetisiert werden.

In den Transitzentren wird der Deutschunterricht durch die Betreuerinnen und Betreuer oder eine qualifizierte Lehrperson weitergeführt mit Fokus auf Verständigung im Alltag und in der Arbeitswelt.

4.6.2. Tagesstruktur, Beschäftigungsprogramme und gemeinnützige Arbeitseinsätze

Um die Eigenverantwortung zu fördern und den Alltag sinnvoll zu gestalten, werden im Erstaufnahmezentrum und in den Transitzentren sowie auch externe Beschäftigungsprogramme, berufsbezogene Förderangebote sowie gemeinnützige Arbeitseinsätze u.ä. bereitgestellt. Diese haben zum Ziel,

- eine Tagesstruktur sicherzustellen,
- die Eigen- und Sozialkompetenz zu fördern,
- Kompetenzen zu erhalten und zu erweitern,
- sich mit den Anforderungen der Arbeitswelt auseinanderzusetzen und Verantwortung zu übernehmen,
- Referenzen zu erwerben,
- Perspektiven zu schaffen.

4.7. Erwerbstätigkeit

Der Kanton Graubünden vertritt bezüglich der Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich eine grosszügige Haltung und verfolgt eine liberale Arbeitsmarktpolitik. So werden alle Personen aus dem Asylbereich ohne kantonale Einschränkung auf den Arbeitsmarkt zugelassen und können in allen Branchen der Bündner Wirtschaft arbeiten, sofern das im Asylgesetz verankerte Arbeitsverbot beachtet wird. Das Asylgesetz sieht eine Wartefrist von 3 Monaten ab Einreichen des Asylgesuches vor, die sich auf 6 Monate verlängert, wenn in der Zwischenzeit erstinstanzlich ein negativer Asylentscheid ergangen ist. Ein ablehnender Asylentscheid hat die Ansetzung einer Ausreisefrist zur Folge und zieht spätestens auf diesen Zeitpunkt hin die Beendigung der Arbeitsbewilligung nach sich. Bei Bedarf unterstützen die Zentren die Arbeitsbemühungen von Stellensuchenden mit Fokus auf die Personen mit einer vorläufigen Aufnahme.

5. Förderung der Integration von vorläufig aufgenommenen Personen

5.1. Integrationsauftrag

Mit der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Revision der Bundesgesetzgebung im Asyl- und Ausländerbereich wurde der Integrationsförderung ein wichtiger Stellenwert beigemessen. Für *vorläufig aufgenommene Personen* eröffnen sich damit für ihren Aufenthalt in der Schweiz neue Perspektiven. Dies im Gegensatz zu *Asylsuchenden*, für die aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus die Integration nach wie vor nicht im Vordergrund steht.

Gemäss dem gesetzlich verankerten Integrationsauftrag ist die berufliche und soziale Integration von vorläufig aufgenommenen Personen gezielt und nachhaltig zu fördern, wofür ihnen der gleiche Zugang zur Erwerbstätigkeit wie Ausländerinnen und Ausländer mit Ausweis B gewährt wird. Für die Integrationsförderung dieser Personengruppe zahlt der Bund analog der anerkannten Flüchtlinge eine einmalige Integrationspauschale an die zuständige Stelle im Amt für Migration und Zivilrecht, wobei diese ausschliesslich zweckgebunden für Massnahmen zur sprachlichen und beruflichen Integration zu verwenden ist (Art. 87 und Art. 88 AuG; Art. 18 VIntA).

Im Hinblick auf eine nachhaltige Integrationsförderung hat die Regierung am 20. Mai 2009 ein entsprechendes Integrationskonzept verabschiedet, bei der die Zuständigkeit und Fallführung dem Amt für Migration und Zivilrecht übertragen wird. Damit wird sichergestellt, dass alle integrationsrelevanten Informationen von Seiten Betreuung und Unterstützung wie auch der Integrationsförderung bei einer zentralen Stelle zusammenlaufen, welche die Aufgabe einer Ansprechstelle für alle im ersten Integrationsprozess involvierten Stellen und Personen wahrnimmt.

Die Trennung von Fürsorgeleistungen und Integrationsförderung bedeutet eine Konzentration des Engagements auf das jeweilige Fachgebiet. Der Betreuungsauftrag, welcher die Unterstützung bei persönlichen, familiären, gesundheitlichen und finanziellen Problemen sowie die Beratungstätigkeit im Rahmen der Alltagsbewältigung (z.B. Wohnungssuche, Umgang mit Konflikten) umfasst, wird weiterhin in den Kollektivunterkünften wahrgenommen und die Integrationsförderung mit Abklärung des Förderbedarfs im Hinblick auf eine nachhaltige Existenzsicherung und eine eigenständige Lebensführung ist eine Aufgabe der Fachstelle Integration.

Die Integrationsförderung, die unmittelbar nach dem Entscheid über die vorläufige Aufnahme eingeleitet wird, ist zu koordinieren und wird nach folgenden Grundsätzen ausgerichtet:

- Die Steuerung des individuellen Integrationsprozesses erfolgt zielorientiert und nach einheitlichen Gesichtspunkten.
- Jede vorläufig aufgenommene Person hat Anrecht auf Unterstützung bei Erstmassnahmen für den Spracherwerb, die soziale Integration sowie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und auf eine Begleitung durch entsprechende Fachpersonen.
- Im Hinblick auf eine nachhaltige berufliche Integration und die Sicherung der finanziellen Existenzgrundlage hat die Förderung einer Ausbildung bzw. einer beruflichen Qualifizierung bei Personen, die über das notwendige Potenzial verfügen, in der Regel Vorrang vor arbeitsmarktlichen Massnahmen.
- Im Rahmen einer Fallführung wird die Koordination, Zweckmässigkeit und Zielgerichtetheit der auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichteten Integrationsförderung sichergestellt.
- Eine aktive Kooperation der vorläufig aufgenommenen Person mit den zuständigen Instanzen und ein entsprechendes persönliches Engagement werden vorausgesetzt. Gegen Personen, die aus unentschuldbaren Gründen nicht kooperieren, können Sanktionen ausgesprochen und insbesondere auch die finanziellen Leistungen gekürzt werden.

Eine möglichst zielführende und nachhaltige Integration dieser Personengruppe mit dem langfristigen Ziel der finanziellen Unabhängigkeit liegt im Interesse aller Beteiligten wie auch der Gesellschaft.

5.2. Massnahmen zur Integrationsförderung

Um einen zielgerichteten Integrationsverlauf zu gewährleisten, müssen Integrationsbedürfnisse erkannt und geeignete Massnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses eingeleitet werden. Dies gilt für alle vorläufig aufgenommenen Personen, die in der Zuständigkeit des Amtes sind, ungeachtet dessen, ob sie in den Kollektivunterkünften oder in Privatwohnungen leben. Das bedingt eine Erhebung bzw. regelmässige Überprüfung des individuellen Integrationsbedarfs im Hinblick auf die berufliche und soziale Integration mit Sicherstellung des Zugangs zu den geeigneten Förderangeboten. Dazu gehören u.a. besondere Massnahmen zur Alltagsbewältigung mit Förderung der sozialen Kompetenzen für Personen, deren Aussicht auf eine Erwerbstätigkeit unwahrscheinlich ist, oder das Schaffen eines finanziellen Anreizsystems im Hinblick auf eine Erwerbsaufnahme oder eine berufliche Qualifizierung.

Die Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen ist bedarfsorientiert auszugestalten und verfolgt das Ziel, sprachliche, berufliche und soziale Kompetenzen für eine selbstbestimmte Lebensführung, allenfalls auch mit Sozialhilfe, zu erwerben.

Unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebenssituation drängt sich eine *zielgruppenspezifisch ausgerichtete Integrationsförderung* mit entsprechenden Grundsätzen auf, insbesondere bei:

- Familien;
- alleinerziehenden Eltern und deren Kindern;
- Jugendlichen im Hinblick auf den Zugang zum Berufsbildungssystem;
- Personen in Ausbildung bzw. Lehrverhältnissen;
- Personen mit gesundheitlichen (physischen wie psychischen) Beeinträchtigungen;
- ältere Personen;
- renitenten und unkooperativen Personen.

Für den Umgang mit Familiennachzug bzw. bei Familienzusammenführungen von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme oder von anerkannten Flüchtlingen, welche einen unterschiedlichen Aufenthaltsstatus aufweisen und damit im Bereich der Fürsorgeleistungen verschiedene kantonale Ansprechpartner haben, sind – um eine möglichst früh einsetzende Integration der nachgereisten Familienmitglieder sicherzustellen – in Kooperation mit den betroffenen Stellen verbindliche Richtlinien für eine gemeinsame Lebensführung mit einer adäquaten finanziellen Abgeltung zu schaffen.

6. Zusammenarbeit und Öffentlichkeitsarbeit

Die für die Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich zuständige kantonale Instanz arbeitet mit allen relevanten Dienst- und Fachstellen im Kanton zusammen und pflegt einen aktiven und kooperativen Umgang mit den Standortgemeinden der Kollektivunterkünfte, allenfalls auch unter Einbezug der umliegenden Gemeinden.

Da der Unterbringungs- und Betreuungsauftrag für Personen aus dem Asylbereich – amtsintern wie amtsübergreifend – verschiedene Kompetenz- und Zuständigkeitsbereiche tangiert, braucht es für eine optimale Zielerreichung eine gute Koordination und ein auf einander abgestimmtes Handeln. Dazu gehören ein regelmässiger Austausch zu themenübergreifenden Anliegen sowie Richtlinien des Amtes für Migration und Zivilrecht, die ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Mit den Standortgemeinden und anderen für die Kollektivunterkünfte

wichtigen Partnern finden regelmässig Treffen auf den unterschiedlichen Stufen zur Klärung von Fragen und zur Vorbeugung von Konflikten statt.

Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit durch das Amt für Migration und Zivilrecht soll das gegenseitige Vertrauen von Personen aus dem Asylbereich und der Bevölkerung gefördert und die beiden Parteien für die jeweilige Situation des anderen sensibilisiert sowie Berührungspunkte abgebaut werden. Dazu eignen sich öffentliche Zentrumsführungen, Tage der offenen Tür, Vorträge, Medienberichte u.ä.

Chur, 11. Juni 2014