

# "Überprüfung der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) im Kanton Graubünden"

Bericht von Peter Arbenz, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Winterthur

## I. Teil: Einführung

### 1. Einleitung

Der Kanton Graubünden beherbergt und betreut seit vielen Jahren Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Seit Inkrafttreten des 1. Schweizerischen Asylgesetzes am 1.1.1981 unterlag die Zahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche über die Jahre starken Schwankungen. In einzelnen Jahren bewegte sie sich unter 20'000, 1999 erreichte sie mit rund 47'000 bisher einen Höchststand. Dem Kanton Graubünden werden jeweils vom Staatssekretariat für Migration (SEM) im Durchschnitt pro Jahr 2.7% der den Kantonen zugeteilten Asylsuchenden und Flüchtlinge zugewiesen.

Nach einigen Jahren mit wenigen neuen Gesuchen nahm seit 2011 die Zahl von Asylsuchenden gesamtschweizerisch wieder zu, um im Jahr 2015 gegen 40'000 zu erreichen. Dem Kanton Graubünden wurden in diesem Jahr 1'121 neue Asylsuchende zugeteilt. 2016 und bis im Frühjahr 2017 ging diese Zahl jedoch wieder markant zurück.

Einigermaßen überraschend nahm sowohl gesamtschweizerisch wie auch im Kanton Graubünden der Anteil an unbegleiteten Minderjährigen unter den Asylsuchenden 2014 und vor allem 2015 sprunghaft zu. Der Bund und die Kantone standen dadurch vor neuen Herausforderungen und sahen sich gezwungen, neue Strategien für deren Unterbringung und Betreuung sowie Umsetzungs-Konzepte zu entwickeln. Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren (SODK) erliess 2016 Empfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich.

In Graubünden wurden die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) zunächst im bereits bestehenden Transitzentrum (TRZ) Davos Laret und später zusätzlich in Trimmis untergebracht.

## 2. Veranlassung der Überprüfung

Der Landamman von Davos und Grossrat, Herr Tarzisius Caviezel, reichte im Februar 2015 eine Anfrage an die Regierung betreffend Finanzierung und Unterbringung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) ein. In der Juni-Session des gleichen Jahres forderten Grossrätinnen und Grossräte die Regierung auf, ein Konzept für eine geeignete Unterbringungs- und Betreuungsstruktur der unbegleiteten Minderjährigen zu erarbeiten.

In seiner Botschaft vom 17. Mai 2016 an den Grossen Rat unterbreitete der Regierungsrat eine Teilrevision zum kantonalen Unterstützungsgesetz mit einem neuen Art. 5a für unbegleitete Minderjährige. Gleichzeitig konnte er in diesem Bericht und während der in der August-Session 2016 stattfindenden Debatte sowohl auf die "Strategie für die Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich vom 17.6.2014" wie auch auf das "Konzept vom 9.10.2015 für den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, die im Rahmen des Asylverfahrens dem Kanton Graubünden zugewiesen werden" verweisen. Ausserdem berichtete der Regierungsrat über die Erfahrungen und Fortschritte bei deren Unterbringung und Betreuung.

In dieser Debatte wurde von Mitgliedern des Grossen Rates gegen die Art und Weise, wie die UMA insbesondere im Transitzentrum Davos Laret betreut würden, einige Kritik erhoben, gar verfassungswidriges Verhalten und Verletzung von übergeordneten Rechtsgrundlagen und kantonseigenen Richtlinien vorgeworfen. Im Herbst 2016 wurde diese Kritik in Einzelfällen zum Teil in den Medien, zum Teil durch Vorwürfe aus der Zivilgesellschaft wiederholt.

Dies veranlasste den Sozialdienst der Gemeinde Davos, noch einmal mit einem ausführlichen Schreiben vom 8.11.2016 an den Vorsteher des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit zu intervenieren und das Anliegen vorzutragen, die gegenwärtige Praxis der Unterbringung und Betreuung von UMA und UMF sachlich zu überprüfen und die einschlägigen rechtlichen Vorschriften zu beachten.

Obwohl der Regierungsrat der Auffassung war, dass die erhobenen Vorwürfe ungerechtfertigt seien und der Auftrag von Herrn Grossrat Tarzisius Caviezel aus dem Jahr 2015 als erledigt abgeschrieben worden war, entschloss sich Herr Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb, Vorsteher des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, dem auch das Amt für Migration und Zivilrecht (AFM) untersteht, die effektiven Verhältnisse und die aktuelle Lage von unabhängiger Seite überprüfen zu lassen.

### **3. Auftrag**

Auf Hinweis des Staatssekretariats für Migration (SEM) ersuchte Regierungsrat, Dr. Christian Rathgeb, Peter Arbenz, den ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, zu Jahresbeginn 2017, diese Überprüfung vorzunehmen. Nach einer eingehenden Besprechung der Ausgangslage und der offenen Fragen, erteilte er diesem am 25. Januar 2017 ein entsprechendes Mandat mit dem Ziel, es bis Ende Mai 2017 abzuschliessen.

Das Mandat sah vor, das kantonale UMA-Betreuungskonzept und die konkrete Umsetzung in Davos daraufhin zu überprüfen, ob beide bundesgesetz- und verfassungsmässigen Vorgaben genügen. Nachdem im April dieses Jahres bekannt wurde, dass die KESB Prättigau/Davos die Beistandschaften für UMA in ihrem Einzugsgebiet aufgehoben hatte und dies auch zu einer Debatte im Grossen Rat führte, war auch der Frage nach der Begründung und Rechtmässigkeit dieser Massnahme nachzugehen.

### **4. Vorgehen und Arbeitsweise von Peter Arbenz**

Im Anschluss an die Auftragserteilung wurde ich mit allen einschlägigen Strategien, Konzepten, Richtlinien, Ratsprotokollen und Organigrammen sowie mit Hinweisen auf involvierte und mögliche Kontaktpersonen umfassend dokumentiert.

Wegen eines bereits früher vorgesehenen Auslandsaufenthalts im Februar 2017 gelang es mir erst Mitte März 2017, die Transitzentren Davos Laret und Trimmis zu besuchen. In Begleitung der Herren Marcel Suter, Leiter des Amtes für Migration und

Zivilrecht, und Georg Carl, Chef der Abteilung Asyl und Rückkehr, konnte ich mich im Landhaus Davos Laret ausführlich mit Frau Michèle Stephani und ihren Mitarbeitenden und im Transitzentrum Bahnhofli Trimmis mit Herrn Gianmarco Jörg und seinen Mitarbeitenden über die aktuelle Situation in ihren Zentren und deren Probleme unterhalten sowie alle Räumlichkeiten und Einrichtungen besichtigen.

In den darauf folgenden Wochen führte ich zum Teil in Chur und zum Teil in Davos Gespräche mit einer Reihe von Personen gemäss Verzeichnis in der Beilage. Anlässlich dieser Gespräche wurde ich mit zusätzlichen Dokumenten bedient, die auf bisherige Entwicklungen und Ereignisse hinwiesen. Über alle Gespräch wurden Aktennotizen erstellt. Schliesslich war umfangreiches Aktenstudium notwendig als Quellen für den vorstehenden Bericht.

Zum Abschluss unternahm ich noch einmal einen unangekündigten Besuch im Transitzentrum Davos Laret, wo ich mich dieses Mal unter 4 Augen mit zwei Betreuern und ein paar UMA unterhalten konnte.

Um die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen im Kanton Graubünden mit der Praxis in einem anderen Kanton vergleichen zu können, besuchte ich bereits anfangs dieses Jahres das MNA-Zentrum der Asylorganisation Zürich "Lilienberg" bei Affoltern am Albis.

Ausserhalb dieses Mandates war ich im Frühjahr 2017 an den Vorbereitungen einer Denkwerkstatt zu allen Fragen von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz beteiligt, die unter Mitwirkung von rund 20 Fachpersonen aus verschiedenen Kantonen am 5. Mai 2017 in Bern durchgeführt wurde. Ich erhielt so Einblick in die Praxis anderer Kantone, was mir die Würdigung der Verhältnisse im Kanton Graubünden erleichterte.

Bei der Redaktion meines Berichtes zur Unterbringung und Betreuung ging es mir nicht um eine Aufarbeitung der jüngsten Geschichte und nicht um eine Beschreibung von früher bestandenen Defiziten und Fehlern, die in verschiedenen Dokumenten und Protokollen zum Ausdruck kommen, sondern um eine Momentaufnahme im Frühjahr 2017 und eine Würdigung der aktuellen Praxis und Verhältnisse.

## **II. Teil: Beurteilung**

### **1. Rechtliche Grundlagen**

Im Bezug auf unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich bestehen umfangreiche rechtliche, internationale und nationale Rechtsgrundlagen und Vorschriften.

In den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) vom 20. Mai 2016 werden die wichtigsten erwähnt und zum Teil kommentiert. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Überprüfung stehen im Zentrum:

Internationales Recht:

- Die Kinderrechtskonvention der UNO
- Die Genfer Flüchtlingskonvention
- Die Europäische Menschenrechtskonvention
- Das Dublin-Abkommen und die Dublin-Verordnungen

Schweizerisches Recht:

- Die Bundesverfassung
- Das ZGB
- Das Asylgesetz und Asylverordnungen
- Das Ausländergesetz
- Die eidgenössische Pflegekinderverordnung (PAVO)
- Die Verfassung des Kantons Graubünden
- Das Sozialhilfegesetz
- Das kantonale Unterstützungsgesetz
- Das kantonale Pflegekindergesetz

Die für die unbegleiteten Minderjährigen einschlägigen Paragraphen und Artikel sind der Verwaltung bestens bekannt, weshalb diese nicht einzeln zu zitieren und zu würdigen sind.

Mit der Anwendung und Umsetzung all dieser rechtlichen Grundlagen und Vorschriften sind im Kanton Graubünden wie auch auf Bundesebene und in anderen Kantonen verschiedene Departemente und Ämter beauftragt. Erschwerend kommt hinzu, dass der Flüchtlings-, Asyl- und Migrationsbereich nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ständigen Veränderungen unterliegt. Dies erfordert von den beauftragten Behörden hohe Flexibilität und kreative Problemlösungsfähigkeit. Insbesondere die Umsetzung der 11. Asylgesetz-Revision wird auch im Kanton Graubünden Anpassungen an ihre Strategien und Konzepte erfordern. Die Kantone werden mit dieser Revision punkto Unterbringung und Betreuung quantitativ eher entlastet.

## **2. Strategische und operative Konzepte und Richtlinien**

Im Kanton Graubünden bestehen zurzeit die folgenden strategischen und operativen Konzepte, die für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen massgebende Richtlinien enthalten:

- Strategie für die Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich vom 11. Juni 2014
- Konzept für die Umsetzung der Strategie der Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich vom 24. Juli 2015
- Konzept zum Betrieb von Schulen und Kollektivunterkünften vom 11. Juni 2014
- Konzept für den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, die im Rahmen des Asylverfahrens dem Kanton Graubünden zugewiesen werden vom 9. Oktober 2015
- Weisungen und Handlungsrichtlinien zur Unterstützung und Betreuung von Personen des Asylbereichs vom 28. April 2017

Mit anderen Worten fehlt es keineswegs an Strategien und operativen Weisungen, die zum Teil sehr ins Detail gehen. Im Grossen und Ganzen stimmen diese inhaltlich

weitgehend mit den Empfehlungen der SODK vom 20. Mai 2016 überein und entsprechen damit bundesgesetzlichen und verfassungsmässigen Vorgaben.

Die in diesem Bericht zu beantwortenden Fragen sind deshalb, inwieweit die tägliche Praxis der Unterbringung und Betreuung von UMA im speziellen im TRZ Landhaus Davos Laret den rechtlichen Grundlagen und Vorschriften sowie den strategischen und operativen Richtlinien entsprechen.

### **3. Entwicklungen im Umfeld**

Die Zahl und Zusammensetzung der unbegleiteten Minderjährigen im Kanton Graubünden hängt vor allem von den Entwicklungen im Umfeld ab. Die internationale Grosswetterlage deutet nicht darauf hin, dass die Fluchtbewegungen und Migrationsströme aus dem Mittleren Osten und Afrika nach Europa auf mittlere und längere Sicht abnehmen, sie werden eher wieder zunehmen. Bis die Bürgerkriege und bürgerkriegsähnlichen Zustände in Syrien, im Irak, in Afghanistan, in Südsudan, am Horn von Afrika und einzelnen Staaten West- und Zentralafrikas beendet oder überwunden sein werden, der IS sowie andere fundamentalistische Terrororganisation besiegt sind, dürfte es noch Jahre dauern.

Offen ist zurzeit, ob das Abkommen zwischen der EU und der Türkei noch hält, wonach die Türkei gegen eine Entschädigung von jährlich rund Euro 3 Milliarden keine Flüchtlinge und Migranten mehr nach Westeuropa weiterwandern lässt. Wird es aufgekündigt oder obsolet könnte auch die Zahl von in Europa anwesenden unbegleiteten Minderjährigen wieder kräftig ansteigen. Die EU-Kommission hat deshalb Massnahmen für einen verstärkten Schutz von unbegleiteten Minderjährigen, wie rascher Zugang zu Rechtshilfe, Gesundheitsversorgung, psychologischer Unterstützung und Bildung beschlossen.

Im 1. Quartal 2017 hat sich zwar die Zahl der in die Schweiz neu eingereisten UMA gegenüber dem Vorjahres-Quartal praktisch halbiert. Aufgrund der hohen Belastungen der Kantone aus den früheren Jahren haben die Kantone dennoch vom Bund zusätzliche finanzielle Unterstützung gefordert. Die Abklärungen hierfür dauern zurzeit noch an. Je nachdem wird auch der Kanton Graubünden für die

Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen finanziell etwas mehr Spielraum erhalten.

Mit der Inkraftsetzung und Umsetzung der 11. Asylgesetzrevision werden voraussichtlich ab 2019 die Kantone von der Unterbringung von Asylsuchenden mit laufenden Verfahren zwar entlastet. Dies sollte die Kantone aber nicht dazu verführen, vorhandene Unterkünfte und Transitzentren voreilig zu schliessen, sondern Unterkunftsplätze in Reserve bereitzuhalten, um rasch und flexibel reagieren zu können.

#### **4. Wichtigste Kritikpunkte und Anregungen**

Von Seiten der Gesprächspartner und Kontaktpersonen wurde der Unterbringung und Betreuung der UMA in Davos Laret und in Trimmis eindeutig Fortschritte zugestanden, dennoch wurde einige Kritik vorgebracht:

##### **Unterbringung**

- Die Unterbringung von UMA in den beiden TRZ Davos Laret und Trimmis zusammen mit erwachsenen Asylsuchenden und Familien widerspreche den SODK-Richtlinien, wonach die UMA in eigens hierfür geeigneten Zentren unterzubringen seien.

##### **Betreuung**

- Die Zahl der Betreuer bzw. die zur Verfügung gestellten Stellenprozente seien nicht ausreichend.
- Einzelne Betreuer hätten zu wenig berufliche Erfahrungen und Qualifikationen vor allem in pädagogischer und interkultureller Hinsicht.
- Über die Wochenenden und während der Ferien sei die Betreuung ungenügend.
- Eine in Davos Laret als Nachtwache dienende Person sei für diese Aufgabe nicht geeignet.



### **Grundbedarf**

- Die Auszahlung der Tagesentschädigungen mit den Abzügen für eingenommene Mahlzeiten sei kaum nachvollziehbar und für die UMA intransparent. Es würden oft finanzielle anstelle von pädagogischen Sanktionen getroffen.
- Einzelne UMA hätten sich über Hunger beklagt.
- Bei gesundheitlichen Beschwerden werde ein Arztbesuch nicht immer beförderlich organisiert.
- Die UMA verfügten in der Unterkunft über kein privates Schliessfach, wo sie Wertsachen aufbewahren könnten.

### **Einschulung**

- Der Schulweg bzw. die Fahrzeiten zum Schulunterricht in Cazis seien für einzelne kaum zumutbar.
- Nebst der Einschulung seien auch die Freizeitaktivitäten, Mitgliedschaft in Sportvereinen und kulturellen Organisationen vermehrt zu fördern.

### **Rechtliches**

- Die UMA würden insbesondere punkto Betreuung, Gesundheitsversorgung und Bildung nicht gleich behandelt, wie die UMF z.Bsp. in Felsberg und Ilanz. Sie seien mit diesen nicht gleichberechtigt.
- Die Kollektivstrukturen des AFM für UMA entsprächen nicht den Anforderungen der PAVO. Sie würden aber ebenfalls der Bewilligungspflicht unterstehen.
- Die Aufhebung der Beistandschaften für UMA durch die KESB Prättigau/Davos sei unrechtmässig und unverhältnismässig.
- Die als Vertrauensperson für UMA bezeichnete Mitarbeiterin sei Angestellte im AFM und deshalb nicht neutral. Es bestehe hier eine gewisse Interessenskollision.

### **Kommunikation**

- Bei mit UMA ausserhalb der Unterkunft festgestellten Problemen erhalte man manchmal bei Nachfrage im TRZ keine ausreichende Antwort und auch kein Feedback, wie diese gelöst werden konnten.
- Das AFM würde manchmal Auskünfte oder Dokumente nur bei hartnäckigem Nachfragen herausgeben.

## 5 . Beobachtungen und Erkenntnisse

Beim Besuch der beiden TRZ Davos Laret und Trimmis gewann ich insgesamt einen guten Eindruck über die Art und Weise, wie die UMA untergebracht sind und betreut werden. Es sind mir keine rechtswidrig getroffenen Massnahmen oder Verletzungen von rechtlichen Grundlagen und Vorschriften bekannt, noch grobe Verstösse gegen die strategischen und operativen Richtlinien aufgefallen.

Die Zentrumsleitung und die Betreuer arbeiten professionell und engagiert. Sie werden von den UMA respektiert. Das Betriebsklima ist familiär. Die persönlichen Beziehungen zwischen den Betreuern und den UMA wirken entspannt und kameradschaftlich.

Aktuell halten sich in Davos Laret 33 und in Trimmis 30 UMA im Alter zwischen 14 und 18 Jahren auf (Durchschnittsalter in Trimmis 16.5). Die meisten stammen aus Afghanistan und Eritrea, einige wenige aus Somalia und Syrien. Die räumlichen Verhältnisse sind in beiden Unterkünften zwar eng, aber gut ausgenützt und werden sauber unterhalten.

Beide Zentren beherbergen ungefähr noch einmal so viele erwachsene Asylsuchende und Familien. Diese sind jedoch räumlich von den UMA getrennt, wenn auch in einer Unterkunft am gleichen Standort.

Trotz den einigermaßen familiären Betrieben ist nicht zu vergessen, dass wahrscheinlich die meisten der hier anwesenden UMA nicht nur zu Hause, sondern vor allem auch auf der Flucht Schwieriges erlebt haben. Trotz ihres jugendlichen Alters mussten sie sich wie selbstständige Erwachsene während Wochen und

Monaten allein durchschlagen. Viele von ihnen sind traumatisiert. Sie können deshalb nicht ohne weiteres mit Kindern und Jugendlichen aus normalen Schweizer Familien verglichen werden.

Aus dem an der erwähnten Denkwerkstatt in Bern dargelegten noch unvollständigen interkantonalen Vergleich über die Praxis im Umgang mit UMA wurde deutlich, dass diese in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich ist. Es gibt Beispiele von best practice, aber an vielen Orten auch Nachholbedarf. Punkto Qualitätsstandard dürfte der Kanton Graubünden wohl gut im Mittelfeld der Schweizer Kantone liegen.

Soweit ein paar allgemeine Feststellungen und Beobachtungen. Nach den Interviews mit verschiedenen Gesprächspartnern und Kontaktpersonen bin ich einzelnen Kritikpunkten nachgegangen, um sie auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen. Die meisten dieser Punkte konnten geklärt werden, bei einzelnen erhielt ich widersprüchliche Auskünfte.

#### **ad Unterbringung**

- Die SODK-Richtlinien empfehlen zwar die Unterbringung in speziellen Zentren für unbegleitete Minderjährige örtlich getrennt von Transitzentren für erwachsene Asylsuchende. Im Kanton Graubünden sind die UMA zurzeit zusammen mit erwachsenen Asylsuchenden in der gleichen Liegenschaft, aber räumlich getrennt untergebracht. Eine Nachbarschaft am gleichen Ort kann durchaus auch Vorteile haben. So haben UMA auf diese Weise leichter Kontaktmöglichkeit zu Erwachsenen aus ihren Herkunftsländern und Kulturkreisen.

#### **ad Betreuung**

- Die je hauptsächlich für UMA zuständigen Betreuer mit 320 Stellenprozent in Trimmis und 360 Stellenprozent in Davos Laret fühlen sich für die je rund 30 UMA an ihrem Standort zurzeit nicht überfordert und auch nicht überlastet. Die Betreuer werden durch das zusätzliche Bildungsangebot für schulpflichtige und nicht schulpflichtige UMA entlastet. Sie hätten aber keine freie Kapazität, wenn wieder mehr zu betreuende UMA in den beiden TRZ einquartiert würden.

Dieser Betreuungsschlüssel von 1 zu 10 ist allerdings im interkantonalen Vergleich eher tief. Im Kanton Zürich liegt er z.Bsp. im MNA-Zentrum der AOZ in Affoltern

am Albis bei 1 zu 4, was im schweizweiten Vergleich einem Höchstwert entsprechen dürfte. Bei den Ostschweizer Kantonen Thurgau, St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden liegt der Betreuungsschlüssel im Durchschnitt rund bei 1 zu 7, wobei die Unterbringungs- und Betreuungsmodalitäten sehr unterschiedlich sind.

- Die Betreuer in beiden TRZ würden es schätzen, wenn Sie von Weiterbildungsangeboten profitieren könnten, jedoch innerhalb der Arbeitszeit.
- In Davos Laret steht am Samstag jeweils von 10 bis 19 Uhr und am Sonntag jeweils von 17 bis 22:30 Uhr ein Betreuer zur Verfügung. In Trimmis steht am Samstag jeweils von 17 bis 19 Uhr und am Sonntag von 16:30 bis 22:30 ein Betreuer zur Verfügung. Hinzukommt die Nachtwache.
- Auch die Betreuer müssen Ferien beziehen können. Intensivere Betreuung während der Ferienzeit würde mehr ausgebildete Teilzeit-Betreuer erfordern mit entsprechenden Kostenfolgen.
- Die Nachtwächter machen angeblich jede Stunde eine Runde. Ab 24 Uhr müssen sie jedoch lediglich anwesend sein. Die Kritik an einem der Nachtwächter scheint wegen seiner persönlichen Belastungssituation gerechtfertigt.

### **ad Grundbedarf**

- Zu den effektiv ausbezahlten Tagesentschädigungen erhielt ich verschiedene Auskünfte. In Davos Laret besteht ein Aushang mit den wöchentlichen Auszahlungsdaten, im Prinzip alle 7 Tage am gleichen Wochentag. Offenbar wird aber monatlich abgerechnet, so dass ausser im Monat Februar bei einzelnen wöchentlichen Auszahlungen noch zusätzliche Tage abzurechnen sind und diese können auch auf ein Wochenende fallen. Die Zentrumsleitung bestätigt aber, dass es nie vorkomme, dass wegen diesem Auszahlungsrhythmus UMA nicht für jeden Tag entschädigt würden. Für die im Zentrum angebotene warme Mittagsmahlzeit werde den anwesenden UMA CHF 4 von CHF 12 abgezogen. Damit verbleiben den UMA für den Einkauf von Nahrungsmitteln, die gemeinsame Zubereitung für das Morgen- und Abendessen sowie für andere Konsumbedürfnisse pro Tag CHF 8. Die UMA werden finanziell gleichbehandelt wie ein einzelner Erwachsener.

Das System mit einer Mittagsmahlzeit für die im TRZ Anwesenden und eine dezentrale Zubereitung der übrigen Mahlzeiten durch die UMA selbst wird einerseits als pädagogische Massnahme zur Förderung der Selbstständigkeit begründet und andererseits in der fehlenden Infrastruktur im Landhaus, deren Küche und Gemeinschaftsräume keine Verpflegung für gegen 40 UMA für alle 3 Mahlzeiten ermöglichen.

- Würde die gesamte tägliche Grundversorgung angeboten, so würde wahrscheinlich ein Taschengeld von CHF 5 pro Tag, bzw. CHF 150 im Monat ausreichend sein.
- Die Klage über Hunger halte ich für einen Ausnahmefall. Bekanntlich haben aber Halbwüchsige, die sich noch im Wachstum befinden, immer einen grossen Appetit, weswegen für eine Ergänzungsverpflegung zwischen den Mahlzeiten in den Zentren jederzeit Früchte bereitstehen.
- Dass heranwachsende Jugendliche häufiger Kopf- und Zahnschmerzen ja gar öfters Migränen haben als Erwachsene ist erklärbar. Gemäss Aussagen von Betreuern besteht bei einigen UMA aber eine gewisse Wehleidigkeit. Dennoch sind gesundheitliche Probleme von UMA ernst zu nehmen, gerade wegen bestehender Traumata und spezifischer Einzelschicksale.
- Die Anregung für jeden UMA ein Schliessfach einzurichten, halte ich für einen machbaren und nicht allzu teuren Vorschlag.

### **ad Einschulung**

- Sowohl die Betreuer wie die Schüler empfinden den langen Schulweg von Davos Laret nach Cazis und zurück als zumutbar. Der Weg wird sogar als willkommene Abwechslung zum Heimbetrieb erlebt.
- Nach Auskunft in beiden Zentren werden den Freizeitaktivitäten grosse Bedeutung zugemessen. Nicht nur der Fussball wird gepflegt, sondern dank vielen Freiwilligen ausserhalb der Zentren wird der Zugang zu anderen sportlichen oder

kulturellen Aktivitäten gefördert. Dies ist auch wichtig für die gesellschaftliche Integration.

### **ad Rechtliches**

- Punkto Betreuungs-, Grundversorgungs- und Bildungsstandard bestehen offensichtlich zwischen dem AFM und dem kantonalen Sozialamt unterschiedliche Haltungen und Auffassungen. Je früher und besser eine Integration gelingt, desto weniger werden später die Gemeinden mit Sozialhilfekosten konfrontiert sein. Denjenigen die nach Hause zurückkehren müssen, kommt bei ihrer Reintegration im Herkunftsland alles zugute, was sie hier gelernt haben. Die Überprüfung des UMA- und des UMF-Konzepts auf mögliche Synergien schiene mir prüfenswert.
- Es herrschen unterschiedliche Auffassungen darüber vor, ob die UMA-Kollektivstrukturen einer Bewilligungspflicht gemäss PAVO unterstehen oder nicht. Zurzeit scheint diese Frage im Kanton Graubünden noch in Abklärung.
- Die Aufhebung der Beistandschaften für UMA durch die KESB Prättigau/Davos per Ende März 2017 erfolgte für mich und andere überraschend. Sie wurde dann vom Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit wie folgt begründet:

"Hintergrund der Aufhebungen war die Überzeugung, dass mit den Strukturen und Konzepten des Kantons Graubünden für den Umgang mit UMA ausreichend Unterstützung besteht, so dass formelle Beistandschaften nicht notwendig sind. Davon ausgenommen sind Beistandschaften, die aufgrund von konkreten Gefährdungsmeldungen errichtet wurden; d.h. bei kindesschutzrechtlicher Notwendigkeit wird auch bei UMA immer eine Beistandschaft errichtet. Die UMA, welche sich in den Strukturen des Kantons Graubünden aufhalten, werden während des Asylverfahrens durch die asylgesetzlich vorgeschriebene Vertrauensperson vertreten. Bei zustimmungsbedürftigen Rechtsgeschäften (z.B. Abschluss eines Lehrvertrags) fällt die zuständige KESB gestützt auf Art. 392 Ziff. 1 ZGB (ohne Errichtung einer Beistandschaft) direkt den entsprechenden Entscheid. Dieses Vorgehen ist gemäss Ziff. 2.2.2 "Handbuch Asyl und Rückkehr" des SEM betreuerisch wie rechtlich vertretbar."

- Unabhängig von diesen Erläuterungen wurde der KESB-Aufhebungsentscheid für folgende Gruppen, die sich nicht in den Strukturen des AFM befinden, korrigiert.

Es handelt sich dabei um die anerkannten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) bzw. die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (VA-F), welche in den Einrichtungen des kantonalen Sozialamts bzw. Gemeinden betreut werden, sowie die vorläufig aufgenommenen UMA (VA), welche in Pflegefamilien leben. Für diese Gruppen haben die KESB die Beistandschaften wieder errichtet.

- Die Ernennung einer Vertrauensperson für die Begleitung und Unterstützung im Asylverfahren ausserhalb des AFM schiene mir prüfenswert.

## 6. Empfehlungen

Aufgrund der Gespräche, des Aktenstudiums und eigener Beobachtungen unterbreite ich die nachfolgenden Empfehlungen, ohne auf alle erwähnten kleineren Probleme der UMA in den Transitzentren einzugehen.

### 6.1 Unterbringung und Betreuung

- Die Zentrumsleitungen und Betreuer sind anzuhalten, grundsätzlich von Geldstrafen abzusehen, jedoch bei wiederholten disziplinarischen Verfehlungen oder Unterlassungen einzelner UMA, pädagogisch sinnvolle und wirksame Sanktionen zu ergreifen.
- Den Betreuern sollte während der Arbeitszeit die Möglichkeit angeboten werden, sich weiterzubilden insbesondere zur Verbesserung ihres interkulturellen Verständnisses und des pädagogisch richtigen Umgangs mit traumatisierten Jugendlichen. Unter anderen bietet der Service Social International (SSI) in Genf und Zürich hierfür entsprechende und anerkannte Workshops an.
- Über die Wochenende und während der Ferien könnte die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen freiwilligen Helfern weiter gefördert werden durch die Organisation von Ausflügen, Besichtigungen, Jugendlagern usw. Im näheren Umfeld stehen hierfür sowohl in Davos wie auch in Trimmis entsprechende Personen und Angebote zur Verfügung. Solche Begegnungen erleichtern auch die gesellschaftliche Integration.
- Jedem UMA ist in der Unterkunft Davos Laret ein persönliches Schliessfach für das Deponieren seiner Wertsachen und persönlichen Dokumente einzurichten.
- Um persönliche Probleme besser kennenzulernen und zu verstehen, wäre es hilfreich, wenn Betreuer mit Hilfe eines Übersetzers UMA von gleicher Sprache und Herkunft in kleinen Gruppen mindestens einmal im Monat zu einer abendlichen Aussprache einladen würden.



- 16- bis 18-jährige UMA sollten gezielt unterstützt und gefördert werden bei der Suche nach Praktikumsplätzen in Gewerbebetrieben verschiedener Berufsgattungen inklusive Land- und Forstwirtschaft.
- Bei spürbarer Zunahme der Zahl der vom Kanton Graubünden zu betreuenden UMA sollte pro TRZ mindestens eine zusätzliche Betreuerstelle bzw. zusätzliche Ressourcen geschaffen werden.

## **6.2 Rechtliches**

- Es ist zu überlegen, ob unabhängig von einer rechtlichen Notwendigkeit die UMA-Zentren nicht freiwillig um eine PAVO-Bewilligung ersuchen sollten. Eine mögliche Unterstellung darf aber nicht zu einer bürokratischen Fleissübung führen. Das Ziel müsste sein, die Qualität der Unterbringung und Betreuung der UMA in einem konstruktiven Dialog zwischen den beiden zuständigen Ämtern weiterhin zu verbessern, ohne dass unverhältnismässig höhere Kosten entstehen.
- Es ist zu überlegen, ob die Aufgabe der Vertrauensperson, die UMA im Asylverfahren begleitet und berät, einer AFM unabhängigen Person mit einer Leistungsvereinbarung übertragen werden könnte.

## **6.3 Zusammenarbeit und Kommunikation**

- Die IG offenes Davos, Mitarbeitende der Gemeindeverwaltung und politisch engagierte Persönlichkeiten dieser Landschaft haben schon einiges zur Verbesserung der Verhältnisse für die UMA im TRZ Davos Laret beigetragen. Zum Wohle der UMA sollten die Zentrumsleitung und die Betreuer den konstruktiven Dialog weiterführen.  
So könnten in diesem Kreise beispielsweise vierteljährlich an einem runden Tisch, statt wie bis anhin einzelfallbezogen, im Umgang mit UMA festgestellte oder sich abzeichnende Probleme vorgebracht und Lösungen zugeführt werden.
- Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge sind je nach Stand des Asylverfahrens und des Status verschiedene Ämter und Departemente des Kantons und Gemeindebehörden zuständig. Dadurch entstehen notwendigerweise Schnittstellen. Direkt oder indirekt involviert für UMA/UMF sind im Kanton Graubünden das AFM, das Sozialamt, die Bildungs-,

Gesundheits- und Arbeitsbehörden, die Polizei sowie Partner der Regierung und Verwaltung mit einer Leistungsvereinbarung.

Um unter all diesen Behörden und Amtsstellen eine kohärente Praxis bei der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Jugendlichen bis zu ihrer Eigenständigkeit im Erwachsenenalter umzusetzen, Brüche zu vermeiden und Schnittstellen sinnvoll zu gestalten, ist es sicher zweckmässig, wie bis anhin einen stufengerechten Austausch zu pflegen.

Überdies wäre prüfenswert, auf der politisch-strategischen Ebene eine kantonale Koordinationskonferenz zu schaffen, die je nach Bedarf mindestens aber einmal jährlich einzuberufen wäre. Die Federführung und der Vorsitz einer solchen Konferenz müsste sinnvollerweise beim Vorsteher des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit liegen.

Letztliches Ziel eines Austausches auf Verwaltungsebene und einer Koordinationskonferenz auf der politischen Ebene mit den wichtigsten Stakeholder müsste die optimale Integration der unbegleiteten Jugendlichen während ihres Aufenthalts im Kanton und deren wirtschaftliche Eigenständigkeit sein.

#### **6.4 Fazit**

Die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen sind:

- Die kantonalen Konzepte und die Praxis der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen entsprechen grossmehrheitlich den SODK-Empfehlungen.
- Die Praxis entspricht bundesrechtlichen und verfassungsmässigen Vorgaben und es sind keine Verstösse gegen kantonale Richtlinien ersichtlich.
- In der Betreuung wird professionelle Arbeit geleistet. Die Zentrumsleitungen und die Betreuerteams sind sehr engagiert.
- Der Betreuungsschlüssel ist zurzeit knapp ausreichend. Bei einer spürbaren Zunahme der Zahl der zugewiesenen minderjährigen Jugendlichen sollten zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden.
- Die Weiterbildung der Betreuer ist zu fördern.

- Die Zentrumsleitungen sollen mit den kommunalen Behörden, kantonalen PolitikerInnen und zivilgesellschaftlichen Freiwilligen im näheren Umfeld einen konstruktiven Dialog pflegen.
- Der regelmässige Austausch unter allen direkt betroffenen Verwaltungsstellen ist notwendig.
- Eine politisch-strategische Koordinationskonferenz mit allen Stakeholder zur Sicherstellung einer optimalen Integration der unbegleiteten Minderjährigen im Kanton Graubünden wäre zu begrüssen.

## 7. Schlussbetrachtung und Dank

Die Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen aus unterschiedlichen Kulturkreisen nach ihrer frühzeitigen Trennung von den Eltern und anderen Familienangehörigen und mit verschiedensten Einzelschicksalen ist per se sehr komplex. Ihre Unterbringung und Betreuung erfordert von den zuständigen Mitarbeitenden und Verwaltungsstellen besondere Kenntnisse und spezielles Einfühlungsvermögen. Die den Jugendlichen täglich am nächsten stehenden Zentrumsleiter und Betreuer können bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durchaus an ihre Belastungsgrenzen stossen. Sie erleben möglicherweise oft, wie schwierig es ist, die elterliche Erziehung und Begleitung zu ersetzen. Sie sind sich der spezifischen Schutzwürdigkeit der ihnen anvertrauten Jugendlichen bewusst, müssen ihnen aber auch erzieherisch sinnvolle Grenzen setzen und sie gleichzeitig adäquat fördern. Im Umgang mit UMA in den TRZ gilt es einerseits ein familiäres Vertrauensverhältnis und Normalität zu schaffen und andererseits akute Probleme mit hoher Sensitivität zu bewältigen.

Die Verwaltung kann hierfür gute Voraussetzungen schaffen, angemessene und leistungsfähige Regelstrukturen zur Verfügung stellen und in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und Zivilgesellschaft dafür sorgen, dass diese Personengruppe eines Tages möglichst friktionslos in unsere Gesellschaft hineinwachsen und integriert werden kann. Am guten Willen fehlt es nicht. Mit ihrer globalen Bekanntheit darf insbesondere die Gemeinde Davos bei der Unterbringung und Betreuung von UMA nicht nur korrekt, sondern sogar vorbildlich sein.

Für den Auftrag und das mir damit ausgesprochene Vertrauen bedanke ich mich bei Herrn Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb und seinem Stab. Ein ganz besonderer Dank gilt all meinen Gesprächspartnern und Kontaktpersonen, die bereit waren, spontan und offen Auskunft zu erteilen sowie die von ihnen festgestellten Probleme sachlich und konstruktiv zu erläutern.

Ich hoffe, mit dem vorliegenden Bericht einiges zu Klärung der aktuellen Situation und zur Verbesserung der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen im Kanton Graubünden beizutragen.



Peter Arbenz  
30. Juni 2017

**Verzeichnis der Gesprächspartner und Kontaktpersonen  
(Beilage zum Bericht von Peter Arbenz)**

- Herr Marcel Suter, Leiter Amt für Migration und Zivilrecht
- Herr Georg Carl, Leiter Asyl und Rückkehr
  
- Frau Michèle Stephani, Leiterin TRZ Landhaus Davos/Laret
- Herr Andreas Krezdorn, Betreuer TRZ Landhaus Davos/Laret
- Herr Simon Schmid, Betreuer TRZ Landhaus Davos/Laret
- Herr Adriano Uffer, Betreuer TRZ Landhaus Davos/Laret
- Herr Mathi van der Duijs, Stv. Zentrumsleiter TRZ Landhaus Davos/Laret
  
- Herr Gianmarco Jörg, Leiter TRZ Trimmis
- Herr Thomas Guler, Betreuer TRZ Trimmis
- Herr Tony Robinson, Betreuer TRZ Trimmis
- Herr Luca Grazia, Betreuer TRZ Trimmis
  
- Herr Tazisius Caviezel, Landammann Davos, Grossrat (FDP)
- Frau Sandra Locher Benguerel, Grossrätin (SP)
- Frau Elisabeth Mani-Heldstab, Grossrätin (BDP)
  
- Herr Philipp Wilhelm, Präsident SP Graubünden, ehemaliger Präsident IG offenes Davos
- Hannah Tullen, Präsidentin IG offenes Davos
- Doris Schweighauser (Beratungsstelle)
- Alexander Hedinger (Jurist)
- Johanna Veit Gröbner (Projektleiterin)
  
- Frau Simone Boll, Sozialdienst Davos
- Frau Dr. Dagmar Schmitt, Kinderärztin Davos
- Frau Susanna Gadiant, Leiterin Kantonales Sozialamt Chur
- Herr Urs Werner, Präsident KESB Davos
  
- Herr Dr. Jon Domenic Parolini, Regierungsrat