



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 3/2016–2017

	Inhalt	Seite
3.	Teilrevision des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger	75

Inhaltsverzeichnis

3.	Teilrevision des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger	
I.	Ausgangslage und Anlass für die Teilrevision	75
	1. Zuständigkeiten im Asylverfahren	75
	2. Entwicklung der Asylgesuche unbegleiteter Minder- jähriger	76
	3. Definition des Begriffs «unbegleitete Minderjährige» im Asylbereich	76
	4. Gesetzliche Vertretung	77
	5. Parlamentarische Vorstösse	77
	5.1. Anfrage	77
	5.2. Auftrag	78
II.	Vernehmlassung	79
III.	Aufgaben/Zuständigkeiten	79
	1. Betreuung und Unterbringung	79
	2. Integration	80
	3. Bildung	81
	3.1. Grundsätzliches	81
	3.2. Bildung im schulpflichtigen Alter	82
	3.3. Bildung nach der obligatorischen Schulzeit	83
IV.	Konzept	84
V.	Übergangsregelung für 2016	85
VI.	Revisionsvorlage	88
	1. Allgemeines	88
VII.	Erläuterung der neuen Bestimmung	89
VIII.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	90
	1. Betreuung und Unterbringung	90
	1.1. Finanzielle Auswirkungen	90
	1.1.1. Berechnungen für das Jahr 2016 (Stand Februar 2016)	91
	1.1.2. Berechnungen für das Jahr 2017 (Stand Februar 2016)	92
		73

1.1.3. Berechnungen für das Jahr 2018 (Stand Februar 2016)	93
1.2. Personelle Auswirkungen	94
2. Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich...	94
3. Kostenaufteilung auf die Gemeinden	95
IX. Gute Gesetzgebung	95
X. Inkrafttreten	95
XI. Anträge	96
Anhang	97
Begriffe/Status	97

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

3.

Teilrevision des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger

Chur, den 17. Mai 2016

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend die Botschaft betreffend eine Teilrevision des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz, UG; BR 546.250).

Sämtliche Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese Kosten sollen nicht alleine von der jeweiligen Aufenthaltsgemeinde getragen werden, sondern solidarisch anteilmässig von allen Bündner Gemeinden. Die Regierung hat im Nachgang zur Überweisung des Auftrags Caviezel (Davos Clavadel) eine entsprechende Übergangslösung eingeführt. Die vorliegende Teilrevision bezweckt, die notwendige gesetzliche Grundlage für eine dauerhafte Regelung zu schaffen.

I. Ausgangslage und Anlass für die Teilrevision

1. Zuständigkeiten im Asylverfahren

Weltweit sind Millionen von Menschen auf der Flucht. Die Schweiz gehört auch zu den Zieldestinationen dieser Menschen. Sie gewährt Flüchtlingen Asyl und bietet Schutzbedürftigen vorübergehenden Schutz. Zuständig für diese

Aufgabe ist das Staatssekretariat für Migration (SEM). Asylsuchende müssen ein Gesuch in einem der fünf Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) des Bundes einreichen. Nach der ersten Befragung entscheidet das SEM, ob die Schweiz ein Asylgesuch inhaltlich prüfen muss oder ob dafür ein anderer Staat zuständig ist (sogenanntes Dublin-Verfahren). Für die Dauer des Asylverfahrens werden Asylsuchende gemäss dem bundesrechtlich geregelten, vorwiegend einwohnerabhängigen Verteilschlüssel den Kantonen zugeteilt. Unter den dem Kanton Graubünden zugeteilten Asylsuchenden befinden sich zunehmend auch unbegleitete Minderjährige.

2. Entwicklung der Asylgesuche unbegleiteter Minderjähriger

In den Jahren 2008–2013 wurden dem Kanton Graubünden insgesamt 41 unbegleitete Minderjährige zugewiesen. Im Jahr 2014 waren es 28 und im Jahr 2015 gar 86. Die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen im Asylbereich (UMA) stieg in den Jahren 2014 und 2015 überproportional zu den ohnehin schon stark steigenden Asylgesuchen an. Von allen Asylsuchenden waren im Jahr 2013 1,61 Prozent UMA, im Jahr 2014 lag der Anteil der UMA bereits bei 3,34 Prozent und im Jahr 2015 bei rund 7 Prozent. Die UMA sind gemäss Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen einem besonderen Schutz unterstellt und haben Anspruch auf Schutz, Betreuung, Begleitung und Integration.

3. Definition des Begriffs «unbegleitete Minderjährige» im Asylbereich

Als unbegleitete UMA werden Kinder und Jugendliche bezeichnet, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet und in der Schweiz Asyl beantragt haben. Sie sind von den Eltern getrennt (UNHCR-Richtlinien 1997) und werden nicht von einem Erwachsenen begleitet und unterstützt, dem die Betreuung durch Gesetz oder Gewohnheit obliegt.

Je nach Verfahrensstand gibt es hinsichtlich der unbegleiteten Minderjährigen unterschiedliche Rechtsfolgen beziehungsweise Aufenthaltsbewilligungen und damit verbunden verschiedene Zuständigkeiten:

- Für die Dauer des Asylverfahrens ist das Amt für Migration und Zivilrecht (AFM) für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen zuständig.
- Wird das Asylgesuch abgelehnt und eine Wegweisung angeordnet, hat der unbegleitete Minderjährige die Schweiz zu verlassen.
- Wird ein unbegleiteter Minderjähriger als Flüchtling (UMF) anerkannt, erhält er entweder Asyl und damit die B-Bewilligung oder eine vorläu-

fige Aufnahme, das heisst eine F-Bewilligung. Mit der Anerkennung als Flüchtling wechselt die Zuständigkeit für die Unterbringung und Betreuung zu den Gemeinden.

- Wird bei einem unbegleiteten Minderjährigen zwar die Flüchtlingseigenschaft verneint, aber eine vorläufige Aufnahme (UMVA) angeordnet, wird eine F-Bewilligung erteilt. In den ersten sieben Jahren des Aufenthalts ist das AFM für die Unterbringung und Betreuung zuständig, danach wechselt die Zuständigkeit zu den Gemeinden.

4. Gesetzliche Vertretung

Die dem Kanton Graubünden neu zugewiesenen UMA werden vom AFM umgehend der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) gemeldet, welche die erforderlichen Massnahmen im Rahmen des Kinderschutzrechtes trifft. Gestützt auf Art. 17 Abs. 3 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) wird für die UMA vom AFM in Absprache mit der KESB eine Vertrauensperson eingesetzt, die deren Interesse namentlich während der Dauer des Asylverfahrens wahrnimmt. Grundsätzlich ist gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB bei UMA, deren Eltern die elterliche Sorge aufgrund ihrer Abwesenheit nicht wahrnehmen können, eine Beistandschaft zu errichten. Für die UMA im Alter zwischen 16 und 18 Jahren nimmt in Absprache mit der KESB die Vertrauensperson auch die Rolle des Beistands wahr (vergleiche Konzept unbegleitete Kinder und Jugendliche [Asylsuchende und Flüchtlinge] im Kanton Graubünden, Seite 12.). Bei Erreichen der Volljährigkeit entscheidet die KESB in Rücksprache mit der Vertrauensperson und weiteren involvierten Stellen (Betreuungsperson der Institution, regionaler Sozialdienst), ob eine Erwachsenenschutzmassnahme angezeigt ist.

Den unter 16-jährigen UMA wird ein Berufsbeistand zur Seite gestellt.

5. Parlamentarische Vorstösse

5.1. Anfrage

Grossrat Caviezel (Davos Clavadel) reichte in der Februarsession 2015 eine Anfrage betreffend Finanzierung und Unterbringung der UMF ein. Die Regierung beantwortete den Vorstoss am 6. Mai 2015.

5.2. Auftrag

In der Junisession 2015 forderten Grossrätinnen und Grossräte die Regierung im Rahmen des Auftrags Caviezel (Davos Clavadel) auf, ein Konzept für eine geeignete Unterbringungs- und Betreuungsstruktur der unbegleiteten minderjährigen UMA und UMF zu erarbeiten. Dabei sei ein finanzieller Verteilschlüssel für den entstehenden Aufwand der UMA und UMF im Kanton Graubünden festzulegen, die Kosten entsprechend Entstehungsort und Umfang zu verteilen und damit die Solidarität unter den Gemeinden zu stärken. Die Regierung erklärte sich in ihrer Antwort vom 27. August 2015 bereit, den Auftrag entgegenzunehmen.

In ihrer Antwort hält die Regierung unter anderem fest, dass Minderjährige, welche als Flüchtlinge anerkannt werden, das Recht haben, dauerhaft in der Schweiz zu bleiben. Demnach haben sie Anspruch auf die nötigen Massnahmen im Rahmen des Kinderschutzes. Um ihre Integration und mittelfristig ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit zu fördern, brauchen sie Betreuung und eine Tagesstruktur sowie Bildung im Rahmen der obligatorischen Schule und Berufsbildung. Diese Angebote und Massnahmen (Schutz, Betreuung, Bildung und Integration) müssen im Hinblick auf eine selbstständige und wirtschaftlich unabhängige Lebensgestaltung nicht nur bis zur Volljährigkeit, sondern bis zum Abschluss einer angemessenen Erstausbildung gewährleistet werden.

Sämtliche Kosten für die UMA trägt vollumfänglich der Kanton. Jene für die UMF fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden. Die Regierung unterstützt die Haltung der Auftragsunterzeichnenden, dass diese Kosten nicht alleine von der jeweiligen Aufenthaltsgemeinde zu tragen sind, sondern anteilmässig von allen Gemeinden des Kantons. Für die im Auftrag geforderten Massnahmen des Kantons als auch für den Kosten-Verteilschlüssel muss eine gesetzliche Regelung erst noch geschaffen werden.

In ihrer Antwort skizziert die Regierung eine Übergangslösung ab 1. Januar 2016 bis zum Vorliegen einer definitiven gesetzlichen Grundlage. Sie beabsichtigt, die Aufwendungen über einen Anteil der bestehenden Globalpauschale des Bundes für die nicht erwerbstätigen Flüchtlinge abzudecken.

Der Auftrag wurde in der Oktobersession 2015 im Sinne der Auftragsunterzeichnenden überwiesen. Die notwendige gesetzliche Grundlage hinsichtlich der Führung geeigneter Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen für die UMF sowie des erwähnten Finanzierungsschlüssels soll mit der vorliegenden Teilrevision des UG geschaffen werden.

II. Vernehmlassung

Gemäss Auftrag des Grossen Rats sind die Konzeptarbeiten umgehend und mit Dringlichkeit anzugehen und umzusetzen, damit die derzeitige Situation für die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen rasch und nachhaltig verbessert werden kann. Angesichts der hohen Dringlichkeit, für die UMF adäquate Unterbringungs- und Betreuungsformen zu realisieren und die anfallenden Kosten auf alle Gemeinden zu verteilen, entschied die Regierung, auf eine externe Vernehmlassung zu verzichten. Nur so kann gewährleistet werden, dass die gesetzliche Regelung auf 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden kann.

Für eine allfällige Lösung zur Solidarisierung der Sozialhilfekosten von anerkannten Flüchtlingen wie sie im Auftrag Niederer betreffend Solidarisierung der Sozialhilfekosten von anerkannten Flüchtlingen (Dezember-session 2015, GRP 453, 9.12.2015) gefordert wird, sieht die Regierung eine öffentliche Vernehmlassung vor. In ihrer Antwort zeigt sich die Regierung bereit, im Zuge der Umsetzung des ES 12/24 «Wohnraum für Flüchtlinge» unter Einbezug der Gemeinden zu prüfen, wie die Sozialhilfekosten für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge stärker «solidarisiert» und auf alle Gemeinden verteilt werden können. Der Auftrag Niederer wurde in der Aprilsession 2016 des Grossen Rats im Sinne der Regierung überwiesen.

III. Aufgaben/Zuständigkeiten

Für die angemessene Unterbringung, Betreuung und Förderung der UMA stellen sich verschiedene Aufgaben, die in unterschiedliche Zuständigkeiten fallen.

1. Betreuung und Unterbringung

Gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen des Asylrechts ist der Kanton verantwortlich für die Betreuung von Personen, die sich im Asylverfahren befinden. Dies gilt auch für die UMA, die dem Kanton Graubünden zugewiesen werden. Deren Unterbringung und Betreuung erfolgt durch das AFM in einer speziell für sie geschaffenen Unterbringungsstruktur in Kollektivunterkünften. Die Finanzierung der Kosten für die UMA-Strukturen richtet sich nach den Grundsätzen der vom Bund ausgerichteten Globalpauschale.

Sobald ein UMA als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen wird, fallen die Betreuung und die Unterstützung in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Gemäss Art. 5 UG obliegt die Unterstützungspflicht der politischen Gemeinde, in welcher der Bedürftige seinen Wohnsitz hat. Um den spezifischen Bedürfnissen der UMF auf Schutz, Betreuung, Bildung und Integration im Hinblick auf eine selbstständige und wirtschaftlich unabhängige Lebensgestaltung gerecht zu werden, bedarf es – nebst einer umfassenden Betreuung – adäquater Angebote und Massnahmen. Vor diesem Hintergrund ist eine Verteilung der UMF auf einzelne Gemeinden weder sinnvoll noch zielführend. Eine zielgruppenspezifisch ausgerichtete Betreuung, Unterbringung und Unterstützung kann nur dann sichergestellt werden, wenn sie von Fachpersonen begleitet in Kollektivzentren, kleineren Wohngruppen oder Pflegefamilien erfolgt. Die entsprechenden Standortgemeinden sollen dadurch aber nicht zusätzlich belastet, sondern die entstehenden Kosten anteilmässig von allen Gemeinden im Kanton getragen werden. Für den Betrieb solcher Unterbringungs- und Betreuungsangebote mit einer Verteilung der Kosten auf alle Gemeinden besteht bisher keine gesetzliche Grundlage.

Das Gleiche gilt auch für die Übernahme von Massnahmekosten. Diese tragen in erster Linie die Betroffenen. Das Gemeinwesen, das für die öffentlich-rechtliche Unterstützung zuständig ist, trägt die Kosten subsidiär, sofern die betroffene Person oder der Inhaber der elterlichen Sorge oder Dritte nicht bezahlen können (Art. 63a Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch, EGzZGB; BR 210.100). Handelt es sich beim Gemeinwesen um eine Gemeinde, obliegt die Unterstützungspflicht der politischen Gemeinde, in welcher der Bedürftige seinen Wohnsitz hat. Diesen hat der Bedürftige in derjenigen Gemeinde, in welcher er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Auch in diesen Fällen fehlt für eine Kostenverteilung auf alle Gemeinden die gesetzliche Grundlage.

2. Integration

Im Hinblick auf eine nachhaltige Integration mit Sicherung der finanziellen Existenzgrundlagen müssen Integrationsbedürfnisse möglichst früh erkannt und Massnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses im Bereich Sprache, Bildung und Arbeit eingeleitet werden. Mit der vom Bund einmalig ausgerichteten Integrationspauschale in der Höhe von Fr. 6000.– pro unbegleiteten Minderjährigen können lediglich Erstintegrationsmassnahmen finanziert werden, die gestützt auf die von der Regierung genehmigte Strategie für die Unterbringung und Betreuung von Personen des Asylbereichs auch vom Bund abgegolten werden.

3. Bildung

3.1. Grundsätzliches

Gestützt auf die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BBV; SR 101) sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht, obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist (vergleiche Art. 62 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 19 BV). Alle Kinder im schulpflichtigen Alter haben Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht, sofern sie sich in der Schweiz aufhalten. Am Aufenthaltsort des Kindes ist die Schulträgerschaft zur Aufnahme des Kindes in die Schule verpflichtet. Gleichzeitig besteht eine Verpflichtung zum Besuch des Schulunterrichts. Grundsätzlich stehen auch die meisten nachobligatorischen Bildungsangebote allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen offen, unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus.

Primäres Ziel der Bildung ist die Entfaltung der Persönlichkeit und der geistigen wie körperlichen Fähigkeiten. In der Volksschule erwerben und entwickeln alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen, welche es ihnen erlauben, lebenslang zu lernen und ihren Platz in der Gesellschaft und im Berufsleben zu finden. Die Volksschule berücksichtigt die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf. Schulpflichtige Kinder aus dem Asylbereich, die häufig aus einem anderen Kulturkreis stammen und in der Regel unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben, erfahren mit ihrer Ausreise beziehungsweise Flucht einen sehr einschneidenden Bruch in ihrer Lebens- und Schulbiographie. In gewissen Fällen eröffnet sich ihnen in der Schweiz erstmals die Möglichkeit, überhaupt eine Schule besuchen beziehungsweise einem geordneten Schulbesuch folgen zu können.

Nach der Ankunft im Kanton Graubünden erfolgt bei allen UMA eine Abklärung bezüglich Schulbildung und den individuellen Bildungsvoraussetzungen, wobei es zwischen schulpflichtigen und nicht schulpflichtigen Kindern zu unterscheiden gilt. Die schulpflichtigen Kinder (Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingeigenschaften) werden grundsätzlich nach dem entsprechenden Konzept in den Schulen der Kollektivzentren beschult. Bei den nicht mehr Schulpflichtigen findet ein Einstufungstest statt und es werden spezifische Bildungsangebote bereitgestellt, in denen Sprach- und Grundkompetenzen vermittelt werden, um ihnen den Zugang zum Berufsbildungssystem zu ermöglichen. Die in den Zentren wohnhaften schulpflichtigen unbegleiteten Minderjährigen werden vor einem Übertritt in die Regelschulen der Schulträgerschaften der öffentlichen Volksschulen primär durch die Lehrperson und vor einem definitiven Übertritt durch die pädagogische Beraterin/Schulleiterin beurteilt.

3.2. Bildung im schulpflichtigen Alter

In der Regel werden UMA im schulpflichtigen Alter, welche das 14. Altersjahr vollendet haben, in Kollektivunterkünften untergebracht und besuchen dort die Zentrumschule. Die Schulen und Kindergärten in den Kollektivunterkünften werden als Teil der öffentlichen Verwaltung von kantonalen Organen gestaltet, betrieben, finanziert, geführt und beaufsichtigt. Das Konzept zum Betrieb von Schulen in Kollektivunterkünften bildet dafür die Grundlage. Es sieht einen Schulunterricht vor, in welchem wo nötig durch individuelle Lernzielanpassung auf die vorhandenen Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Stärken der einzelnen Schülerinnen und Schüler eingegangen wird. Mit der gezielten Förderung jedes Kindes aus dem Asylbereich trägt der Kanton Graubünden ihrem Anspruch auf besonderen Unterricht Rechnung und bereitet die Kinder auf einen Übertritt in den Kindergarten, die Primarstufe, die Sekundarstufe I oder die im Rahmen einer Lehre zu besuchende Berufsschule vor. Bei entsprechender Eignung werden die Schülerinnen und Schüler auch für den Besuch eines Gymnasiums oder einer Handels- beziehungsweise Fachmittelschule vorbereitet. Primäres Ziel der Schulen in den Kollektivzentren ist es, die Kinder gezielt auf einen Übertritt in die Regelstrukturen vorzubereiten. Sind die entsprechenden schulischen Voraussetzungen gegeben und die nötigen sprachlichen Kompetenzen vorhanden, erfolgt der Übertritt in die Regelschule. Für den Zeitpunkt des Übertritts stehen neben dem Stand des Asylverfahrens insbesondere das Wohl des einzelnen Kindes und seine Leistungsfähigkeit im Vordergrund.

UMA unter 14 Jahren werden in der Regel nach kurzem Aufenthalt in den Asylstrukturen in Absprache mit den zuständigen Behörden in externen Wohnformen wie spezielle Einrichtungen oder Pflegefamilien untergebracht und in den entsprechenden Regelstrukturen beschult. Sofern diese Schulpflichtigen während einer gewissen Dauer in den Kollektivzentren unterrichtet wurden, erfolgt die Übergabe an den neuen Schulträger anhand der vorhandenen Informationen und Berichte. Im Falle einer direkten Zuweisung in eine spezielle Einrichtung oder eine Pflegefamilie müsste diese Abklärung durch den neuen Schulträger erfolgen. Im Bereich der UMA dürfte dies ein seltener Fall sein, bei den nachgereisten Kindern, welche in die Flüchtlingseigenschaften des bereits in der Schweiz weilenden Elternteils einbezogen werden, kommt dies hingegen relativ oft vor.

Die Schulträgerschaften erhalten dafür die im Gesetz für die Volksschulen des Kanton Graubünden vom 21. März 2012 (Schulgesetz; BR 421.000) vorgesehenen Pauschalen vom Kanton (Art. 72 ff. Schulgesetz). Gemäss Art. 39 Abs.1 Schulgesetz stellen die Schulträgerschaften bei Bedarf zusätzliche Angebote für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler zur Ver-

fügung. Der Kanton leistet an diese Angebote einen Beitrag von Fr. 85.– pro anerkannte und erteilte Unterrichtseinheit (Art. 81 Abs. 1 Schulgesetz).

3.3. Bildung nach der obligatorischen Schulzeit

Rund drei Viertel der Jugendlichen in Graubünden besuchen nach der obligatorischen Schulzeit eine berufliche Grundbildung. In über 200 Lehrberufen können sie sich auf eine Berufstätigkeit vorbereiten. Später stehen ihnen die höhere Berufsbildung und verschiedene andere Formen der beruflichen Weiterbildung offen. Mit einer Berufsmaturität haben sie zudem direkten Zugang zu den Fachhochschulen und mit Zusatzqualifikationen auch zur Universität. Rund 80 Prozent der Jugendlichen, die eine berufliche Grundbildung absolvieren, lassen sich in einem Lehrbetrieb ausbilden. Der Rest besucht so genannte öffentliche Lehrwerkstätten oder andere Vollzeitschulen. UMA beziehungsweise sämtliche UMF sollen nach der obligatorischen Schulzeit mit dem Ziel einer langfristig selbstständigen wirtschaftlichen Existenz eine berufliche Grundbildung absolvieren. Der Besuch einer Mittelschule ist ebenfalls möglich, kommt erfahrungsgemäss aber aufgrund der meist eingeschränkten Kenntnisse der Kantonsprachen eher selten vor.

Die zweijährige berufliche Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) ermöglicht vorwiegend schulisch schwächeren Jugendlichen einen anerkannten Abschluss mit einem eigenständigen Bildungsprofil. Es werden spezifische und einfachere berufliche Qualifikationen vermittelt. Nach Abschluss der zweijährigen Grundbildung kann – je nach Möglichkeit des Berufsfelds – eine drei- oder vierjährige berufliche Grundbildung besucht werden. Schulisch stärkere Jugendliche, welche bereits über die notwendigen sprachlichen Fähigkeiten verfügen, können direkt eine drei- oder vierjährige berufliche Grundbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) absolvieren. Je nach Beruf besuchen die Lernenden an ein bis zwei Tagen pro Woche die Berufsfachschule und blockweise die überbetrieblichen Kurse. Die praktische Ausbildung findet während drei bis vier Tagen im Betrieb statt.

Im Kanton Graubünden gibt es verschiedene Angebote und Unterstützungsmöglichkeiten für Jugendliche, die keine Anschlusslösung für die Zeit nach der obligatorischen Schule gefunden haben. Je nach den individuellen Voraussetzungen kann ein zehntes Schuljahr (innerhalb der Volksschule) oder ein Brückenangebot Sinn machen. Am häufigsten genutzt werden die Brückenangebote. Es sind Schuljahre zwischen der obligatorischen Schulzeit und dem Einstieg ins Berufsleben. Brückenangebote haben mit differenzierten Angeboten Jugendliche mit unterschiedlichen Vorbildungen auf den erfolgreichen Einstieg in die Berufswelt vorzubereiten. Um dieses Ziel zu

erreichen, vertiefen, festigen und erweitern Brückenangebote jene Kompetenzen der Jugendlichen, welche an der Volksschule unterrichtet werden. In Graubünden gibt es zurzeit sechs solche Angebote. Einige davon richten sich speziell an Jugendliche mit individuellen Bildungsdefiziten und Bildungsbedürfnissen nach der obligatorischen Schulzeit, die Unterstützung in der Berufsfindung und der Integration in die Gesellschaft benötigen.

Das Angebot der Berufsbildung steht grundsätzlich auch Personen offen, die nach der obligatorischen Schule in die Schweiz eingereist sind. Um jedoch in eine Ausbildung eintreten zu können, sind Sprachkompetenzen notwendig, welche es den Betroffenen erlauben, dem Berufsfachschulunterricht zu folgen. In Zusammenarbeit zwischen der Fachstelle Integration und dem Amt für Berufsbildung wurde 2016 als Pilotprojekt ein Zubringerkurs geschaffen, welcher spät- oder nach der Volksschule eingereiste Jugendliche auf den Eintritt in die Regelstruktur der Berufsbildung vorbereitet. Die Weiterführung des Kurses ist abhängig von den Evaluationsergebnissen und den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln. Jugendliche, welche nach der Volksschule oder einem Brückenangebot keine Ausbildung auf der Sekundarstufe II antreten können, werden durch ein Case Management betreut.

Seit dem 1. Januar 2016 müssen sich die Gemeinden nicht mehr an den Kosten der Berufsbildung beteiligen. Die Kosten der Berufsfachschulen werden vollumfänglich vom Kanton getragen. Ebenso sind Berufsberatung, Coaching und Case Management im Amt für Berufsbildung angesiedelt und als Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung bezahlt. Die Stellendotation ist allerdings auf die Anzahl Schulabgängerinnen und Schulabgänger ausgerichtet, welche aufgrund der Geburtenstatistik zu erwarten sind. Je nach Entwicklung der Zahl der UMA/UMF in Graubünden könnten sich eine Ausweitung des Leistungsauftrags für die Brückenangebote und eine Aufstockung der Stellenprozente mit den entsprechenden Kosten für den Kanton aufdrängen. Allfällige Kosten wie Schulgelder für Brückenangebote, Lehrmittel, Internats-, Reise- und Verpflegungskosten werden vom Kanton übernommen.

IV. Konzept

Im Rahmen des Auftrags Caviezel (Davos Clavadel) fordern die Auftragsunterzeichnenden die Regierung auf, ein Konzept als Basis für eine geeignete Unterbringungs- und Betreuungsstruktur zu schaffen.

Die vorliegenden Konzepte des Departements für Volkswirtschaft und Soziales und des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit haben zwei unterschiedliche Zielsetzungen.

Das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit genehmigte am 9. Oktober 2015 das vom AFM erarbeitete Konzept für den Umgang mit

unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, die im Rahmen des Asylverfahrens dem Kanton Graubünden zugewiesen werden. Im Konzept werden Massnahmen und Handlungsrichtlinien zum Schutz und Wohl der UMA festgelegt, die sich in der Zuständigkeit des AFM befinden. Das Konzept ist sehr detailliert und dient der direkten Umsetzung in der Praxis.

Das Sozialamt (SOA) erarbeitete eine Gesamtkonzeption, welche den Prozess eines unbegleiteten Minderjährigen ab der Einreise in die Schweiz umfasst. Der Fokus des Konzepts richtet sich auf die Formen der Begleitung und Betreuung, den Schutz und die Bildung/Integration von UMA und UMF ab Zuweisung in den Kanton Graubünden bis zu einer selbstständigen und wirtschaftlich unabhängigen Lebensgestaltung. Die Form der Unterbringung und Betreuung in der Zuständigkeit des SOA richtet sich nach der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, SR 211.222.338), dem Pflegekindergesetz (BR 219.050) sowie nach den Qualitätsrichtlinien für Institutionen zur sozialen Integration von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton Graubünden vom 1. September 2012. Das Konzept nahm die Regierung an ihrer Sitzung vom 22. September 2015 zur Kenntnis.

Die Regierung genehmigte an ihrer Sitzung vom 22. September 2015 zudem den Leistungsauftrag an die Stiftung «Gott hilft» zur Führung einer Wohnstruktur für unbegleitete Kinder und Jugendliche. Am 7. November 2015 zogen elf Jugendliche in Felsberg ein. Seit Januar 2016 bewohnen 13 unbegleitete Jugendliche aus Eritrea die Wohnstruktur in Felsberg. Von Dienstag bis Freitag besuchen die Jugendlichen die Sprach- und Bildungskurse in der Schule St. Catherina in Cazis. Am Samstag, Sonntag und Montag sowie während den Schulferien haben die Jugendlichen eine Tagesstruktur. Das Pilotprojekt startete für alle involvierten Stellen (Gemeinde, Nachbarn, Stiftung, Kanton) gut. Ab 1. Mai 2016 wird eine analoge Unterbringungsstruktur mit maximal 15 Plätzen durch den Verein Casa Depuoz in Ilanz eröffnet. Für die weiblichen Jugendlichen besteht ein entsprechendes Angebot im Kloster St. Catharina in Cazis (Stand April 2016).

V. Übergangsregelung für 2016

Wie dargelegt fehlt eine gesetzliche Grundlage dafür, dass der Kanton eigene Strukturen zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen führen und diese finanzieren kann. Die Betreuung von anerkannten Flüchtlingen fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden. Ohne entsprechende Rechtsgrundlage kann der Kanton für diesen Bereich keine Ausgaben tätigen beziehungsweise keine kantonseigenen Mittel einsetzen. Diese Situation ist bezüglich der UMF und jene Flüchtlinge, die sich noch in Kollektivunterkünften befinden, sehr unbefriedigend. Die Regierung hat eine möglichst

unverzüglich wirksame Regelung gesucht. Wie in ihrer Antwort zum Auftrag Caviezel (Davos Clavadel) erwähnt, hat sie den Verwendungszweck und die Höhe des Kantonsanteils an der Globalpauschale des Bundes (Betreuungs- und Verwaltungskostenpauschale) im Sinne einer Übergangsregelung ab 1. Januar 2016 angepasst. Damit stehen dem Kanton für den Flüchtlingsbereich zweckgebundene Mittel zur Verfügung.

Die Kantone erhalten seit dem Jahr 2008 vom Bund für die ihnen zugewiesenen, nicht erwerbstätigen, anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge, gestützt auf Art. 24 ff. der Eidgenössischen Asylverordnung 2, die Fürsorgekosten in Form einer Globalpauschale vergütet. Diese Globalpauschale setzt sich aus je einem Anteil für Mietkosten, Krankenkassenprämien, Sozialhilfe sowie Betreuungs- und Verwaltungsaufwand zusammen. Der Kanton behält von der Globalpauschale den Anteil für die Betreuungs- und Verwaltungskosten zurück und leitet die gekürzte Pauschale an die Gemeinden mit Flüchtlingen weiter. Die Globalpauschale beträgt aktuell Fr. 1473.59 pro Person und Monat (Stand 1. Januar 2016). Der Verwaltungskostenanteil betrug bis Ende 2015 Fr. 212.34 pro Person und Monat. Die Regierung hat diesen Anteil für das Jahr 2016 gestützt auf neue Berechnungen des SEM auf Fr. 272.– angehoben. Ausgehend von einer durchschnittlichen Anzahl Flüchtlinge im Jahr 2016 von 525 Personen ist mit einem Betrag aus der Globalpauschale von insgesamt Fr. 1,7 Millionen zu rechnen. Diese Einnahmen werden insbesondere für die Betreuung der UMF eingesetzt. Ergänzend zu diesen Mitteln steht dem Kanton die Pauschale für die von ihm betreuten, nicht erwerbstätigen jugendlichen Flüchtlinge zur Verfügung. Wird für das Jahr 2016 von einer weiter steigenden Zahl an UMF und einem Jahresdurchschnitt von 40 Personen ausgegangen, ergibt sich ein zusätzlich verfügbarer Betrag von Fr. 685 000.– (Stand Februar 2016).

Im Sinne einer Übergangsregelung wird deshalb seit 1. Januar 2016 der vom SEM für das Jahr 2015 berechnete Kantonsanteil von monatlich Fr. 272.– an der Globalpauschale des Bundes für anerkannte und nicht erwerbstätige Flüchtlinge (Betreuungs- und Verwaltungskostenpauschale) zur Finanzierung folgender Aufgaben verwendet:

- Betreuung und Unterbringung von UMF und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung bis zum Abschluss einer angemessenen Erstausbildung;
- Kosten von Massnahmen der KESB sowie der Personalaufwand der Vertrauensperson beziehungsweise der eingesetzten Beiständin/des eingesetzten Beistandes für die betreffenden Personen;
- Deckung allfälliger Kosten von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, welche vorübergehend in den Strukturen des AFM leben;

- Deckung allfälliger Kosten für die vorübergehende Betreuung und Unterbringung von syrischen Flüchtlingsfamilien (Humanitäre Aufnahmeaktion Syrien, HUMAK).

Durch diese Übergangsregelung erfolgt ab dem 1. Januar 2016 zugleich ein Wechsel in der Finanzierung der anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge, solange sich diese noch in den Kollektivunterkünften des AFM aufhalten, beziehungsweise bis diese eine eigene Wohnung gefunden haben. Dies ist nach bisherigen Erfahrungen in den meisten Fällen nach ein paar Wochen der Fall. Neu sind damit nicht mehr die Standortgemeinden für die Finanzierung von Flüchtlingen in Kollektivunterkünften zuständig, sondern das SOA. Dem SOA steht dafür die Globalpauschale des Bundes zur Verfügung. Diese wird in der Folge während dieser Zeit nicht mehr an die Standortgemeinden weitergeleitet. Durch die neue Regelung werden die betroffenen Gemeinden administrativ und teilweise auch finanziell entlastet. Sämtliche Gemeinden wurden mit Schreiben vom 16. Dezember 2015 durch das SOA über den Entscheid der Regierung vom 15. Dezember 2015 informiert.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Regelung für den Kanton und die Gemeinden lassen sich wie folgt umschreiben:

Der Kanton kann die Kosten seiner Betreuungs- und Unterbringungsmaßnahmen für die UMF und für die Flüchtlinge in Kollektivzentren durch die Bundespauschale decken. Die Kosten für die Beschulung und Ausbildung sind damit nicht abgedeckt. Deren Finanzierung erfolgt gestützt auf die entsprechende Gesetzgebung im Schul- und Bildungsbereich.

Den Gemeinden fallen für die UMF direkt keine Kosten an. Den Gemeinden mit anerkannten und nicht erwerbstätigen Flüchtlingen kann im Jahr 2016 jedoch weiterhin nicht die volle Pauschale weitergeleitet werden. Nicht bekannt sind dabei die effektiven Kosten der Gemeinden für diese Personengruppe. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden durch die Wohnsitznahme von Flüchtlingen mit höheren Sozialhilfekosten belastet werden. Soweit die Bundespauschale zur Kostendeckung nicht ausreicht, sind die Nettoaufwendungen für den Lastenausgleich Soziales (SLA) anrechenbar. Von Flüchtlingen betroffen sind dabei vorwiegend Gemeinden mit einer bereits relativ hohen Sozialhilfequote. Diese Gemeinden werden durch den SLA vom Kanton entsprechend stark unterstützt. Der im Zuge der Reform des Bündner Finanzausgleichs (FA-Reform) per 1. Januar 2016 eingeführte SLA stellt sicher, dass keine Gemeinde im Bereich der materiellen Sozialhilfe übermässig belastet wird. Gestützt auf Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG; BR 730.200) bemisst sich der SLA nach den Nettoaufwendungen der Gemeinden aufgrund des Unterstützungsgesetzes sowie der Verordnung

über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unterhaltsberechtigte Kinder (BR 215.050). Der kantonale Beitragsanteil ist abhängig vom Verhältnis der gesamten Nettoaufwendungen zum Ressourcenpotenzial der jeweiligen Gemeinde. Ausgeglichen werden Aufwendungen, die 3 Prozent des Ressourcenpotenzials übersteigen. Der Ausgleichssatz ist abgestuft. Für Aufwendungen zwischen 3 bis 4,5 Prozent des Ressourcenpotenzials beträgt er 20 Prozent. Er nimmt mit zunehmender Belastung um je 20 Prozentpunkte zu und erreicht ab einer Belastung von 9 und mehr Prozent einen Anteil von 100 Prozent. Die Gemeinden mit Flüchtlingen weisen in der Regel die höchsten Belastungen auf und erreichen daher den höchsten Ausgleichssatz. Gestützt auf Modellberechnungen liegt der Beitragssatz für die betroffenen Gemeinden im Durchschnitt über 50 Prozent der anrechenbaren Nettoaufwendungen.

VI. Revisionsvorlage

1. Allgemeines

Ziel der Revision ist es, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach der Kanton eigene Strukturen zur Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen führen kann und die Kosten hierfür solidarisch auf alle Gemeinden verteilt werden können. Es handelt sich um den Vollzug einer Aufgabe, die gemäss Art. 5 UG im Zuständigkeitsbereich der Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde liegt. Es fehlt die gesetzliche Grundlage für eine Kostenverteilung auf alle Gemeinden. Dabei sind neben den Kosten für Unterbringung und Betreuung auch Kosten für KESB-Massnahmen für UMF bis zum Abschluss der Erstausbildung zu berücksichtigen.

Im UG soll eine Bestimmung neu eingefügt werden. Diese regelt einerseits den Auftrag des Kantons und andererseits die Kostenverteilung auf die Gemeinden. Konkret werden diese beiden Bestandteile in Art. 5a des UG festgehalten.

Verbunden mit dieser Regelung wird der Kanton nur noch die Globalpauschale für die von ihm betreuten UMF behalten und die Globalpauschale der von den Gemeinden betreuten Flüchtlinge im Wesentlichen ohne Kürzung weiterleiten. Die Kosten für die UMF werden damit breiter auf alle Gemeinden verteilt und nicht mehr nur durch die Gemeinden mit Flüchtlingen getragen. Der geforderten Solidarisierung der UMF-Kosten unter den Gemeinden kann damit Rechnung getragen werden.

VII. Erläuterung der neuen Bestimmung

Art. 5a Unbegleitete Minderjährige

Absatz 1

Unter dem Begriff unbegleitete Minderjährige sind unbegleitete minderjährige Personen, denen Asyl gewährt wird oder die vorläufig als Flüchtlinge aufgenommen wurden sowie minderjährige schutzbedürftige Personen zu verstehen, welche gemäss Art. 5 UG in die Zuständigkeit der Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde fallen würden. Die Person muss bei der Ankunft in die Schweiz unbegleitet und minderjährig sein, damit sie unter diese Bestimmung fällt.

Es handelt sich um sämtliche Kosten, die aufgrund der Betreuung und Unterbringung sowie der Sozialhilfe anfallen. Dies sind beispielsweise Kosten für die Betreuung, Unterkunft, Essen, Bekleidung und Schuhe, Körperpflege, Taschengeld, Nachrichtenübermittlung, Krankenkassenprämien inklusive Selbstbehalte für Arztrechnungen und Haftpflichtversicherung.

Absatz 2

Von Absatz 2 werden die KESB-Massnahmekosten, die Kosten der Vertrauensperson als auch die Kosten der Führung einer Beistandschaft erfasst.

KESB-Massnahmekosten sind nach Art. 63a Abs. 1 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (BR 210.100; EGzZGB) von der betroffenen Person oder den Inhabern der elterlichen Sorge zu tragen. Subsidiär sind sie vom Gemeinwesen zu tragen, das für die öffentlich-rechtliche Unterstützung zuständig ist (Art. 63a Abs. 2 EGzZGB). Dies bedeutet, dass nur die subsidiären Kosten von Absatz 2 erfasst werden.

Gestützt auf Art. 17 Abs. 3 AsylG wird vom AFM für unbegleitete Minderjährige eine Vertrauensperson bestimmt, die in der Regel von der KESB auch als Beiständin bzw. Beistand eingesetzt wird (vgl. vorne Ziff. I./4.). Liegen bestimmte Gründe vor, wie z. B. sehr junges Alter, wird je nach Umständen durch die KESB anstelle der Vertrauensperson eine Berufsbeiständin oder Berufsbeistand mit der Führung der Beistandschaft betraut. Allfällige Kosten, die dadurch den Gemeinden entstehen, werden von Absatz 2 ebenfalls erfasst.

Absatz 3

legt fest, dass die Kosten von Absatz 1 und 2 auf alle Gemeinden verteilt werden. Diese Verteilung erfolgt im Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerung basierend auf den Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS, STATPOP). Auf die Gemeinden zu verteilen sind die Nettoaufwendungen nach Abzug der Bundesbeiträge. Der Bund bezahlt für unbegleitete Minderjährige ab dem Tag, an dem das Asylgesuch eingereicht wird/wurde eine

Globalpauschale analog den Erwachsenen und den Minderjährigen in Begleitung von Erwachsenen aus. Dies bedeutet, dass für anerkannte UMF mit einer B-Bewilligung eine Globalpauschale bis fünf Jahre nach Einreichung des Asylgesuches ausgerichtet wird. Für vorläufig aufgenommene unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit F-Bewilligung wird die Globalpauschale bis sieben Jahre nach Einreise ausgerichtet.

Der Kanton führt eine Kosten- und Leistungsrechnung. Diese Aufgabe soll dem SOA übertragen werden. In der Kosten- und Leistungsrechnung werden sämtliche Kosten, welche im Zusammenhang mit der Betreuung und Unterbringung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge anfallen, abzüglich der Erträge (Globalpauschale des Bundes für Flüchtlinge, individuelle Prämienverbilligung, allfällige übrige Rückerstattungen) erfasst und ausgewiesen.

VIII. Finanzielle und personelle Auswirkungen

1. Betreuung und Unterbringung

1.1. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision sind zum heutigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen, da bisher keine aussagekräftigen Zahlen für den Aufwand zur Betreuung der jugendlichen Flüchtlinge über eine längere Periode vorliegen. Gleichzeitig ist die Entwicklung der Zuwanderungsströme von minderjährigen Jugendlichen nicht voraussehbar. Während in den Jahren zwischen 2008 bis 2013 insgesamt 41 UMA dem Kanton Graubünden zugewiesen wurden, waren es im Jahr 2014 28 Personen und 2015 stieg die Anzahl Zugewiesener auf 86. Dies hat Auswirkungen auf die Anzahl der erforderlichen Plätze in Einrichtungen, welche für die Begleitung und Betreuung der Jugendlichen im Auftrag des Kantons verantwortlich sind. Eine weitere Unbekannte ist die Dauer, während der die Jugendlichen in den Einrichtungen leben. Das Betreuungskonzept sieht vor, dass die UMF bis zum Abschluss einer für sie angemessenen Ausbildung betreut werden, das heisst über das 18. Lebensjahr hinaus. Dies bedeutet aber nicht, dass die Betreuung in der gleichen Intensität zu erfolgen hat. Sobald es die Situation erlaubt, sollen die Jugendlichen in Wohngemeinschaften leben können, in welchen die Betreuung auf ein notwendiges Minimum reduziert wird. Nach welcher Zeit und wie viele Personen in diese Wohnform wechseln können, hängt von jeder einzelnen Person ab. Wieder andere wechseln beispielsweise in ein Brückenangebot mit Internat.

1.1.1. Berechnungen für das Jahr 2016 (Stand Februar 2016)

Die vorliegende Berechnung basiert auf folgenden Annahmen für das Jahr 2016 (Stand Februar 2016):

- Die Anerkennungsquote des SEM liegt weiterhin bei 60 Prozent;
- Durchschnittlich monatliche Anerkennung als Flüchtling beziehungsweise vorläufige Aufnahme von fünf Personen;
- Ab Mitte 2016 wechseln monatlich zwei Personen in begleitete Wohngemeinschaften;
- Ab Mitte 2016 befinden sich acht Personen in einem Brückenangebot mit Internat;
- Ab dem vierten Quartal 2016 zieht jeden zweiten Monat eine Person in eine eigene Wohnung. Dadurch sind die Gemeinden für die Unterstützung der Personen zuständig. Im Gegenzug erhalten sie die Globalpauschale des Bundes für die betreffenden Personen;
- Durchschnittlich werden im 2016 40 jugendliche Flüchtlinge betreut.

Aufwand 2016	Fr. 2 122 000
Ertrag aus Globalpauschalen	Fr. 685 000
Verbleibender Nettoaufwand für die Gemeinden	Fr. 1 437 000
Kosten pro Jahr und Einwohner ¹	Fr. 735
Durchschnittliche Kosten pro Monat und Person	Fr. 4 563
Durchschnittliche Kosten pro Tag und Person	Fr. 152

Tabelle 1: Berechnung des Aufwands zur Betreuung der jugendlichen Flüchtlinge im Jahr 2016

¹ Einwohnerzahl per 31.12.2014 (Quelle: STATPOP)

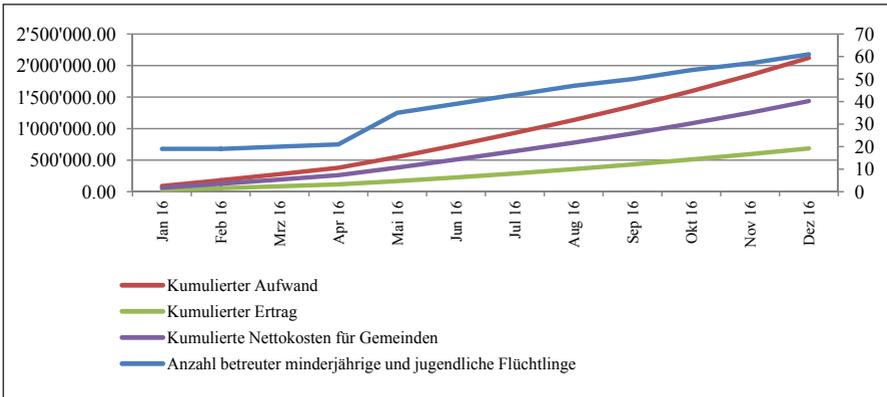


Abbildung 1: Kumulierter Betreuungsaufwand inklusive Ertrag in Abhängigkeit von der Anzahl betreuter Personen

Aufgrund der getroffenen Annahmen werden im Jahr 2016 durchschnittlich 40 jugendliche Flüchtlinge betreut. Für deren Betreuung ist mit Kosten von Fr. 2,12 Millionen zu rechnen, was einem Betrag von jährlich rund Fr. 55 000.– pro Person entspricht, beziehungsweise zirka Fr. 152.– pro Tag.

1.1.2. Berechnungen für das Jahr 2017 (Stand Februar 2016)

Werden im 2016 erneut zirka 80 unbegleitete minderjährige Asylsuchende dem Kanton Graubünden zugewiesen und liegt die Anerkennungsquote weiterhin bei zirka 60 Prozent, ist auch im Jahr 2017 mit einem weiteren Anstieg der zu betreuenden minderjährigen Jugendlichen zu rechnen.

Die Berechnung für das Jahr 2017 basiert auf den folgenden zusätzlichen Annahmen:

- Ab Mitte 2017 befinden sich zwölf Personen in einem Brückenangebot, gleichzeitig ziehen jene acht Personen, welche im Vorjahr in einem Brückenangebot waren in eine begleitete Wohngemeinschaft;
- Durchschnittlich werden im 2017 84 jugendliche Flüchtlinge betreut.

Aufwand 2017	Fr. 4 392 000
Ertrag aus Globalpauschalen	Fr. 1 482 000
Verbleibender Nettoaufwand für die Gemeinden	Fr. 2 910 000
Kosten pro Jahr und Einwohner ²	Fr. 14.85
Durchschnittliche Kosten pro Monat und Person	Fr. 4 366.30
Durchschnittliche Kosten pro Tag und Person	Fr. 146

Tabelle 2: Berechnung des Aufwands zur Betreuung der jugendlichen Flüchtlinge im Jahr 2017

Bleibt die Anzahl zugewiesener unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender auf dem bisherigen Niveau, werden aufgrund der Annahmen im Jahr 2017 durchschnittlich 84 Personen betreut, was voraussichtliche Kosten von Fr. 4,39 Millionen verursacht.

Für jeden betreuten Flüchtling erhält der Kanton vom Bund monatlich eine Globalpauschale von derzeit Fr. 1473.59 ausgerichtet. Nach Abzug des Ertrages aus den Globalpauschalen verbleiben im Jahr 2016 Nettokosten in der Höhe von Fr. 1,44 Millionen und im Jahr 2017 Fr. 2,91 Millionen, welche die Gemeinden zu tragen haben. Dies ergibt aufgrund der dargelegten Annahmen einen Nettoaufwand von Fr. 7.35 (2016) beziehungsweise Fr. 14.85 (2017) pro Einwohner (Stand Februar 2016).

1.1.3. Berechnungen für das Jahr 2018 (Stand Februar 2016)

Wie sich die Kosten für die Jahre 2018 und folgende entwickeln, ist schwer abschätzbar. Sofern die Anzahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge steigt oder gleich bleibt, werden die Kosten im 2018 tendenziell noch ansteigen. Werden weniger Asylsuchende dem Kanton zugewiesen, werden sich die Kosten vorderhand auf diesem Niveau stabilisieren und später allenfalls zurückgehen. In diesen Kosten nicht berücksichtigt sind der Aufwand für allfällige Massnahmen der KESB sowie der Personalaufwand der Vertrauensperson, beziehungsweise des eingesetzten Beistandes für die betreffenden Personen.

Gegenüber der geltenden Übergangsregelung erfolgt im Wesentlichen eine breitere Verteilung jener Kosten, welche von den Gemeinden zu tragen sind. Anstelle einer um insgesamt rund Fr. 1,5 Millionen – zulasten der Gemeinden – gekürzten Flüchtlingspauschale bezahlen die Gemeinden einen

² Einwohnerzahl per 31.12.2014 (Quelle: STATPOP)

einwohnerabhängigen Beitrag an die nicht gedeckten Kosten der UMF. Der Kanton beteiligt sich über den SLA an den Nettoaufwendungen der Gemeinden. Die gestützt auf den beantragten Art. 5a des UG anfallenden Kosten der Gemeinden zählen ebenfalls zu den relevanten Nettoaufwendungen für den SLA. Gemäss Art. 8 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes sind sämtliche Aufwendungen und Erträge der Gemeinden aufgrund des UG relevant für den SLA. Der Kanton beteiligt sich somit ebenfalls über die einwohnerabhängigen Gemeindebeiträge an den Kosten der UMF. Zwischen den Gemeinden treten Verschiebungen auf.

1.2. Personelle Auswirkungen

Aus dem dargestellten neuen Aufgabenbereich entsteht im SOA (Leitung) ein zusätzlicher Arbeitsaufwand für Aufgaben im Bereich der Planung und Konzeptentwicklung, für Abklärungen und Verhandlungen mit möglichen Trägern. Sobald ein Leistungsauftrag zustande kommt, sind Aufgaben der Steuerung, Prozessbegleitung, Rechnungsführung, Koordination mit anderen Dienststellen (AFM, KESB, EKUD, Standortgemeinden) sowie Controlling zu erfüllen. Diese Aufgaben erfordern unterschiedliche Kompetenzen und sind deshalb auf verschiedene Personen verteilt. Der Arbeitsaufwand entspricht insgesamt einer zusätzlichen 100 Prozent Stelle eines Sachbearbeiters (Gehaltsklasse 16). Nicht berücksichtigt ist dabei der wachsende Betreuungsbedarf, der in den Sozialdiensten für die Beratung und Begleitung (erwachsener) anerkannter und vorläufig aufgenommener Flüchtlinge entsteht.

Ebenfalls nicht berücksichtigt ist der Aufwand in anderen involvierten Ämtern und Departementen. Je nach Entwicklung wird möglicherweise auch in einem erweiterten Kreis Ressourcenbedarf (finanziell und personell) entstehen.

Durch die Betreuung und Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen durch den Kanton werden für die Gemeinden administrative und personelle Mehrkosten vermieden. Die Gemeinden haben lediglich eine Rechnung des Kantons zur Deckung der verbleibenden Nettoaufwendungen zu bezahlen.

2. Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich

Es ist nicht voraussehbar, wie viele Massnahmen mit welchen Kostenfolgen gestützt auf das Kinder- und Erwachsenenschutzrecht notwendig sein werden.

3. Kostenaufteilung auf die Gemeinden

Die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision für die Gemeinden ergeben sich durch die neue Verteilung der Kosten. Gegenüber der geltenden Übergangsregelung erfolgt eine wesentlich breitere Verteilung jener Aufwendungen, welche von den Gemeinden zu tragen sind. Anstelle einer gekürzten Globalpauschale des Bundes zulasten der rund 30 Gemeinden mit Flüchtlingen bezahlen neu sämtliche Gemeinden einen einwohnerabhängigen Beitrag an die nicht gedeckten Kosten der UMF. Die Kostenverteilung wird damit wesentlich breiter. Es sind zurzeit weniger als 20 Gemeinden mit mehr als fünf Flüchtlingen. Zwischen den Gemeinden treten damit deutliche Verschiebungen auf.

Zu beachten gilt, dass die in Art. 5a des Unterstützungsgesetzes vorgesehenen einwohnerabhängigen Gemeindebeiträge zur Deckung der Nettoaufwendungen des Kantons für die UMF im SLA ohne weitere gesetzliche Anpassung anrechenbar sind. Da die einwohnerstarken Gemeinden in der Regel relativ hohe Sozialhilfequoten aufweisen und SLA-Beiträge beziehen werden, kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt rund 25 Prozent der Gemeindebeiträge durch SLA-Beiträge abgedeckt werden. Der Kanton beteiligt sich somit auch an diesen Kosten.

IX. Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vergleiche Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Protokoll Nr. 1070) werden mit der Gesetzesvorlage beachtet.

X. Inkrafttreten

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum. Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Es ist geplant, die Teilrevision per 1. Januar 2017 in Kraft zu setzen.

XI. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger zuzustimmen;
3. den Auftrag Caviezel (Davos Clavadel) betreffend Konzept für eine geeignete Unterbringungs- und Betreuungsstruktur der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Rathgeb*
Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Anhang

Begriffe/Status

1. Anerkannte Flüchtlinge

Anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B) sind Personen, deren Flüchtlingseigenschaft anerkannt wird und die in der Schweiz Asyl erhalten. Mit dem positiven Asylentscheid erhält die Person die Jahresaufenthaltsbewilligung B. Vorliegend werden unter Flüchtlingen anerkannte Flüchtlinge verstanden.

2. Unbegleitete Minderjährige

Darunter versteht man Personen, die bei der Einreise in die Schweiz unter 18 Jahre alt sind und ohne Begleitung eines für sie verantwortlichen Erwachsenen aus dem Ausland eingereist oder im Inland ohne Begleitung zurückgelassen worden sind.

3. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F) sind Personen, deren Flüchtlingseigenschaften anerkannt werden, die jedoch aus einem bestimmten Grund kein Asyl erhalten. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erhalten eine Bewilligung F.

4. Vorläufig aufgenommene Personen

Vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F) sind Ausländer, die aus der Schweiz weggewiesen wurden, wobei sich aber der Vollzug der Wegweisung als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung der ausländischen Person) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe) erwiesen hat und somit von einem längerfristigen Aufenthalt auszugehen ist. Im Rahmen der Erwerbsaufnahme sind Personen mit einer F-Bewilligung den Personen mit einer B-Bewilligung gleichgestellt.

5. Asylsuchende

Asylsuchende (Ausweis N) sind Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben und im Asylverfahren stehen. Während des Asylverfahrens haben sie grundsätzlich ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Unter bestimmten Umständen kann ihnen eine unselbständige Erwerbstätigkeit erlaubt werden. Ein Rechtsanspruch auf Erwerbstätigkeit besteht hingegen nicht.

6. Schutzbedürftige

Die Schweiz kann Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehenden Schutz gewäh-

ren (Art. 4 AsylG). Der Bundesrat entscheidet, ob und nach welchen Kriterien Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehender Schutz gewährt wird. Schutzbedürftige halten sich in dem Kanton auf, dem sie zugeteilt wurden. Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige von diesem Kanton eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist. Personen, die der schutzbedürftigen Gruppe angehören, erhalten einen Ausweis S.

7. UMA

Unter dem Begriff UMA (F-Ausweis/VA 7-) versteht man Kinder und Jugendliche, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet und in der Schweiz Asyl beantragt haben. Sie sind von den Eltern getrennt (UNHCR-Richtlinien 1997) und werden nicht von einem Erwachsenen unterstützt, dem die Betreuung durch Gesetz oder Gewohnheit obliegt.

8. UMF

Wird das Asylgesuch der UMA entweder positiv entschieden (B-Bewilligung) oder erhalten sie den Flüchtlingsstatus «vorläufig aufgenommen (F-Ausweis/VA FL)», gelten sie als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz, UG)

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: –
Geändert: **546.250**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ... ,

beschliesst:

I.

Der Erlass "Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz)" BR [546.250](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 5a (neu)

Unbegleitete Minderjährige

¹ Der Kanton betreut und unterstützt unbegleitete Minderjährige bis zum Abschluss einer angemessenen Erstausbildung, längstens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr.

² Er übernimmt für diese Personen auch die den Wohnsitzgemeinden anfallenden Kosten von Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie die durch die Führung einer Beistandschaft entstehenden Kosten.

³ Die durch Bundesbeiträge nicht gedeckten Kosten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden auf die Gemeinden im Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerung verteilt. Grundlage für die jährliche Verrechnung der Nettoaufwendungen bildet die vom Kanton geführte Kosten- und Leistungsrechnung des Vorjahrs.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.
Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Lescha davart il sustegn da persunas basegnusas (lescha chantunala da sustegn, LS)

Midada dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov:	–
Midà:	546.250
Aboli:	–

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala, suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

Il relasch "Lescha davart il sustegn da persunas basegnusas (lescha chantunala da sustegn)" DG [546.250](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 5a (nov)

Persunas minorennas betg accompagnadas

¹ Il chantun assista e sustegna persunas minorennas betg accompagnadas fin ch'ellas han terminà in'emprima scolaziun adequata, maximalmain fin ch'ellas han cumpleni il 25. onn da vita.

² Per questas persunas surpiglia el er ils custs da mesiras da l'autorità per la protecziun d'uffants e da creschids che resultan a las vischnancas da domicil sco er ils custs da mesiras che vegnan chaschunads d'ina curatella.

³ Ils custs tenor ils alineas 1 e 2 che n'èn betg cuvrids da contribuziuns federalas vegnan repartids sin las vischnancas en relaziun cun il dumber da la populaziun permanenta. La basa per scuntrar annualmain las expensas nettas è la contabilitad dals custs e da las prestaziuns, manada dal chantun, da l'onn precedent.

II.

Naginas midadas en auters relaschs.

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

IV.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.

Legge sull'assistenza alle persone nel bisogno (Legge cantonale sull'assistenza, LAss)

Modifica del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: –
Modificato: **546.250**
Abrogato: –

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide

I.

L'atto normativo "Legge sull'assistenza alle persone nel bisogno (Legge cantonale sull'assistenza)" CSC [546.250](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 5a (nuovo)

Minori non accompagnati

¹ Il Cantone assiste e sostiene minori non accompagnati fino alla conclusione di una prima formazione idonea, al massimo fino al compimento del 25° anno d'età.

² Per queste persone esso si fa carico anche delle spese risultanti ai comuni di domicilio in relazione a misure delle autorità di protezione dei minori e degli adulti, nonché delle spese risultanti a seguito della gestione di una curatela.

³ Le spese conformemente ai capoversi 1 e 2 non coperte da contributi federali vengono ripartite tra i comuni in rapporto alla popolazione residente permanente. La base per la fatturazione annua delle spese nette è costituita dalla contabilità analitica, riferita all'anno precedente, tenuta dal Cantone.

II.

Nessuna modifica in altri atti normativi.

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

IV.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.
Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.

