

Zentrale Beistandschaft für unbegleitete Minderjährige im Asylbereich (UMA)

Konzept

vom Regierungsrat mit RRB Nr. 428 vom 9. Mai 2017 genehmigt.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Ausgangslage	3
1.2.	Bestellung der gesetzlichen Vertretung von UMA	3
1.2.1.	Im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ).....	3
1.2.2.	Im Kanton Thurgau.....	3
2.	Problemstellung	3
3.	Auftrag	4
4.	Unterstellung und Anstellung der zentralen Beistandschaft.....	4
5.	Beistand- oder Vormundschaft	4
5.1.	Beistandschaft	5
5.2.	Vormundschaft	5
6.	Betreuung und Begleitung	5
6.1.	Bei UMA ohne besonderen Betreuungsbedarf	5
6.2.	Bei UMA mit erhöhtem Betreuungsbedarf	6
6.3.	Bei UMA mit besonderem Betreuungsbedarf	6
6.4.	Bei UMA in Sonderunterbringung	7
7.	Verfahrensbegleitung	7
8.	Schnittstellen	8
8.1	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)	8
8.2	Peregrina-Stiftung.....	8
8.3	Schule und Ausbildung.....	8
8.4	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS)	9

1. Ausgangslage

1.1. Allgemeines

Das Konzept „Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen (UMA) im Asylbereich“ vom März 2016 umschreibt unter Ziff. 4 die gesetzliche Vertretung der UMA. Unter dem Begriff UMA sind Kinder und Jugendliche zu verstehen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet und in der Schweiz Asyl beantragt haben. Sie sind von ihren Eltern getrennt und ohne Begleitung durch eine erwachsene Person, der die Betreuung de jure oder de facto obliegt, unterwegs. Das Konzept unterscheidet zwischen der Vertrauensperson gemäss Art. 17 Abs. 3 AsylG, der Beistandschaft gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB und der Vormundschaft gemäss Art. 327a-327c ZGB.

Sobald das Migrationsamt des Kantons Thurgau (MIA) Kenntnis von der Zuweisung einer UMA an den Kanton Thurgau hat, orientiert es die örtlich zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), damit diese für die UMA als Ablösung der Vertrauensperson eine Beistandschaft oder, wo nötig, eine Vormundschaft errichten kann. Gleichzeitig macht das MIA Mitteilung an die Peregrina-Stiftung, welche im Auftrag des Kantons für die umfassende Betreuung von Asylsuchenden sowie von vorläufig aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zuständig ist. Die Betreuung beinhaltet Unterbringung, Unterhalt, medizinische Versorgung sowie Koordination mit Schnittstellen zu Schule und anderen kommunalen und kantonalen Stellen. Diese Zuständigkeit gilt auch hinsichtlich der UMA.

1.2. Bestellung der gesetzlichen Vertretung von UMA

1.2.1. Im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ)

Für UMA im EVZ Kreuzlingen sorgt das MIA für eine Vertrauensperson. Diese unterstützt die UMA, bis sie das Staatssekretariat für Migration (SEM) einem Kanton zuweist.

1.2.2. Im Kanton Thurgau

Das MIA erhält als erste Behörde Kenntnis von der Zuteilung einer UMA vom EVZ Kreuzlingen an den Kanton Thurgau. Es verständigt umgehend die zuständige KESB. Sobald diese Kenntnis von der Zuweisung hat, ordnet sie eine Beistandschaft gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB an. Mit der Umsetzung der Massnahme sind die örtlich zuständigen regionalen Berufsbeistandschaften betraut.

2. Problemstellung

Im Kanton Thurgau verfügen nur die Gemeinden Frauenfeld, Weinfelden und Arbon über Strukturen für die Unterbringung von UMA. Die erwähnten Gemeinden sehen sich mehrheitlich infolge der zahlreich zu führenden UMA-Beistandschaften überlastet. Dies gilt nicht nur mit Bezug auf die Anzahl der Beistandschaften, sondern auch hinsichtlich der erforderlichen asylspezifischen Kenntnisse. Mit einer am 3. Oktober 2016 eingereichten Motion beantragen zwei Kantons- und Gemeindevertreter, „dass die Führung

von Beistandschaften für UMA - im Sinne einer zentralen Lösung - eine kantonale Instanz oder eine vom Kanton beauftragte Person bzw. Organisation übernehmen kann.“

3. Auftrag

In der Folge lud der Vorsteher des Departementes für Finanzen und Soziales, RR Dr. Jakob Stark, die auf Kantons- und Gemeindeebene mit Fragen der UMA-Betreuung direkt oder indirekt befassten Kreise auf den 12. Januar 2017 zu einem Runden Tisch ein. Die Diskussion ergab, dass die Errichtung einer zentralen Beistandschaft mehrheitlich befürwortet wird. Gestützt auf dieses Ergebnis schlug der Chef DFS vor, bis zum 31. März 2017 ein Konzept zur Bildung einer zentralen UMA-Beistandschaft mit direkter Unterstellung beim Präsidenten der Peregrina-Stiftung erstellen zu lassen. Mit dem Auftrag wurde eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Generalsekretär DFS, der Leiterin des Sozialamtes, dem Präsidenten der Peregrina-Stiftung sowie der Gesamtleiterin der kantonalen Durchgangsheime, beauftragt. Der Runde Tisch nahm diesen Vorschlag einstimmig an.

4. Unterstellung und Anstellung der zentralen Beistandschaft

Die zentrale Beistandschaft soll von der Peregrina-Stiftung angestellt werden. Für den Beistand oder die Beiständin gelten die gleichen Anstellungsbedingungen wie für andere Angestellte der Peregrina-Stiftung. Die Abgeltung der für die Beistandschaft engagierten Personen erfolgt durch die Peregrina-Stiftung. Der Kanton stellt die notwendigen Finanzen aus den für die Asylbetreuung zur Verfügung stehenden Mitteln bereit. Der Stiftungsrat der Peregrina-Stiftung stellt dafür eine Person ein. Diese muss gemäss Art. 400 ZGB für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet sein und die dafür erforderliche Zeit einsetzen können. Ausgehend von der Anzahl UMA, die aktuell bei 50 bis 60 Personen liegt (vgl. Beilage), erscheint die Schaffung einer Stelle mit einem Beschäftigungsgrad von 80 bis 100 % als angemessen.

Das Präsidium der Peregrina-Stiftung ist die administrativ unmittelbar vorgesetzte Instanz der UMA-Beistandschaft. In fachlicher Hinsicht ist die jeweils örtlich zuständige KESB Aufsichtsinstanz. Sie ernennt den Beistand oder die Beiständin. Dieser bzw. diese ist gegenüber der KESB für jede einzelne UMA rechenschaftspflichtig.

Die neu geschaffene zentrale Beistandschaft übernimmt die bestehenden Beistandschaften, mit Ausnahme jener für UMA, die im laufenden Jahr 2017 volljährig werden.

5. Beistandschaft oder Vormundschaft

Die Betreuung der UMA ist im bestehenden Konzept vom März 2016 umfassend geregelt. Sie soll bei Errichtung einer zentralen Beistandschaft für UMA inhaltlich nicht verändert werden. Dies bedeutet, dass die Betreuung der UMA wie bis anhin zum überwiegenden Teil durch die bereits vorhandenen Betreuungsstrukturen wahrgenommen wird. Die Aufgaben der zentralen Beistandschaft werden - mit Ausnahme der Interessenvertretung im Asylbereich - durch die KESB festgelegt. Sie werden im Folgenden erläutert. Generell vertritt der Beistand oder die Beiständin die Interessen der UMA,

unter Berücksichtigung der im Asylbereich geltenden besonderen Regelungen und Rahmenbedingungen.

5.1. Beistandschaft

Die Beistandschaft ist ein eingeschränkter Schutz, welcher im Hinblick auf bestimmte Geschäfte oder die Verwaltung des Vermögens errichtet wird. Sie dient den Betroffenen als - oft temporäre - Unterstützung, die wegen besonderer Umstände erforderlich geworden ist. Bei UMA liegt der Umstand in der elterlichen Abwesenheit. Gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB kann die Kindesschutzbehörde einen Beistand ernennen, der die Interessen eines UMA vertritt, wenn eine gesetzliche Vertretung zwar existiert, diese aber wegen Abwesenheit an der Erfüllung ihrer Aufgaben verhindert ist.

5.2. Vormundschaft

Wenn keine gesetzliche Vertretung eines UMA besteht, weil z. B. beide Elternteile gestorben sind, errichtet die KESB für die betreffenden UMA eine Vormundschaft gemäss Art. 327a ff. ZGB und bestellt einen Vormund.

6. Betreuung und Begleitung

Die Betreuung ist im bestehenden Konzept vom März 2016 umfassend geregelt. Sie soll bei Errichtung einer zentralen Beistandschaft für UMA nicht verändert werden. Dies bedeutet, dass die Betreuung überwiegend durch die vorhandenen Betreuungsstrukturen wahrgenommen wird. Die Aufgaben der Beistandschaft sind auf wenige Aspekte beschränkt. Sie werden im Folgenden dargelegt.

6.1. Bei UMA ohne besonderen Betreuungsbedarf

Aufgaben der Betreuungsstruktur

UMA ohne besonderen Betreuungsbedarf wohnen in der Regel in einem Durchgangenheim mit Familien und anderen Personen aus dem Asylbereich. Sie haben eine bestimmte Ansprech- und Bezugsperson aus dem Betreuerteam. Eine erwachsene Person aus dem Asylbereich steht ihnen als Aufsichtsperson zur Seite. Diese übernimmt in Absprache mit der Bezugsperson Aufsichts- und Patenfunktion. Die Aufgaben und Abmachungen mit der Aufsichtsperson sind schriftlich festgehalten. Sie beinhalten u. a. auch Unterstützung beim Kochen und Einkaufen. Einmal in der Woche an einem Nachmittag sind die UMA bei genügend vorhandenen Plätzen und keinen anderen Tagesstrukturen verpflichtet, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen (Wald- und Naturschutzarbeiten). Ferner haben sie gemäss „Ämtliplan“ ihre Sachen und ihre Unterkunft in Ordnung zu bringen. Dieses Setting gilt in der Regel für UMA im Alter zwischen 16 und 18 Jahren. Den UMA steht im Durchgangenheim Arbon und Weinfelden zusätzlich mindestens an zwei Abenden wöchentlich eine Betreuerperson bis 22.00 Uhr für Aufgabenhilfe, Freizeitgestaltung oder -animation, einschliesslich Kochen etc. zur Verfügung. Nachts und an den Wochenenden können sich die UMA im Bedarfsfall an die ihnen zugewiesene Aufsichtsperson wenden.

Aufgaben des Beistandes oder der Beiständin

Im Normalfall muss ein Beistand oder eine Beiständin bei UMA ohne besonderen Betreuungsbedarf nur bei ausserordentlichen Ereignissen aktiv werden. Dies ist z. B. der Fall, wenn es um die Einschätzung von Zusammenführung oder Belassen von Familienangehörigen in anderen Staaten geht oder wenn die Zustimmung oder Unterschrift für bestimmte Rechtsgeschäfte notwendig wird (z. B. Anmeldung für Schul- oder Brückenangebote, Einreichen von Arbeitsgesuchen, Beantragen von Reisedokumenten etc.). Der Beistand oder die Beiständin kennt den verbeiständeten UMA und pflegt mit ihm regelmässigen Kontakt. Dieser kann auch telefonisch oder per E-Mail erfolgen.

6.2. Bei UMA mit erhöhtem Betreuungsbedarf

Aufgaben der Betreuungsstruktur

UMA mit einem erhöhten Betreuungsbedarf wohnen in einer separaten Unterkunft (UMA-Haus oder -Wohnung). Ihre Betreuung obliegt dem Betreuungsteam der Peregrina-Stiftung. Sie stehen unter der Aufsicht einer im Haus wohnenden Familie aus dem Asylbereich. Diese verfügt über eine Notfallnummer, welche die Erreichbarkeit einer Person aus dem Betreuersteam rund um die Uhr ermöglicht. Ein klares Pflichtenheft regelt die Aufgaben der Aufsichtsfamilie. Dazu gehören z. B. Beaufsichtigung der UMA und der Liegenschaft zu den Randzeiten; täglicher Kontakt mit den UMA und Sorge für die Einhaltung der Hausregeln (Mittags- und Nachtruhe, Lautstärke); gemeinsames Mittagessen an Schultagen; schriftliches Festhalten bei Abweichungen von Hausordnung und Wochenplan zwecks Besprechung mit den Betreuerpersonen; Sorge für die Einhaltung der Nachtruhe ab 22.00 Uhr und der Besucherzeiten; Führen der Präsenzliste an Wochenenden und Feiertagen sowie Begleitung bei Hauswarttätigkeiten. Im UMA-Haus gelten eine spezifische Hausordnung und ein Wochenplan. Ferner finden regelmässig Haussitzungen mit dem Betreuersteam statt. Für das Vorgehen in besonderen Situationen wie z. B. bei medizinischen Massnahmen, bei Gewaltausbrüchen, bei Störung der öffentlichen Ruhe, unbekanntem Besuchern ausserhalb der Besuchszeiten, bei heftigen Streitereien, Raucherwaren-, Drogen- und Alkoholkonsum, verspätetem Schulbesuch, Widersetzen gegen Anordnungen, unautorisiertem Fernsehen etc. sind klare Verhaltens- und Vorgehensstrategien definiert. Die Betreuung im UMA-Haus ist auf UMA unter 16 Jahren zugeschnitten.

Aufgaben des Beistandes oder der Beiständin

Der Beistand oder die Beiständin pflegt zu den UMA mit erhöhtem Betreuungsbedarf einen regelmässigen, direkten Kontakt. Dies ist erforderlich, weil diese Kategorie UMA auf Grund ihres Alters (unter 16 Jahren), ihres Entwicklungsstandes oder anderer Umstände darauf angewiesen sind. Der Beistand oder die Beiständin vertritt die Interessen der UMA unter Berücksichtigung der im Asylbereich gegebenen besonderen Regelungen und Strukturen.

6.3. Bei UMA mit besonderem Betreuungsbedarf

Aufgaben der Betreuungsstruktur

Genügen die Betreuungsstrukturen gemäss den vorstehenden Ziffern nicht, weil die UMA damit nicht adäquat umgehen können, wird eine Platzierung in einer Pflegefamili-

lie notwendig. Da die Erfahrung zeigt, dass eine Unterbringung in einer Pflegefamilie sorgfältig in die Wege geleitet werden muss, damit sie erfolgreich verläuft, wird eine Probezeit von rund drei Monaten vereinbart. Während dieser Zeit gilt eine schriftliche Vereinbarung zwischen potenzieller Pflegefamilie und der Peregrina-Stiftung. Wer Minderjährige länger als einen Monat gegen Entgelt oder unentgeltlich (bzw. lediglich gegen Entschädigung von Kost und Logis) für mehr als drei Monate in seinen Haushalt aufnimmt, benötigt eine Bewilligung des Departementes für Justiz und Sicherheit (DJS). Verläuft die Probezeit erfolgreich, ist deshalb möglichst frühzeitig das entsprechende Gesuch zu stellen, damit die notwendige Bewilligung rechtzeitig erteilt werden kann. Eine Pflegefamilie, die längerfristig eine UMA betreut, verfügt also über eine entsprechende Bewilligung. Das Pflegeverhältnis untersteht der Pflegekinderaufsicht. Verläuft die Probezeit nicht erfolgreich, werden weitere Massnahmen ergriffen.

Aufgaben des Beistandes oder der Beiständin

Wird eine Platzierung ausserhalb der üblichen Strukturen notwendig, vertritt der Beistand oder die Beiständin die Interessen der UMA. Er bzw. sie koordiniert zwischen Pflegefamilie und Peregrina-Stiftung und ist deren Ansprechstelle.

6.4. Bei UMA in Sonderunterbringung

Aufgaben der Betreuungsstruktur

Bei sozial- oder sonderpädagogischem Bedarf ist eine Betreuung in einer spezialisierten Einrichtung (z. B. sonderpädagogische Einrichtung, Strafmassnahme-Einrichtung) notwendig.

Aufgaben des Beistandes oder der Beiständin

In diesen Fällen vertritt der Beistand oder die Beiständin die Interessen der UMA, jedoch immer unter Berücksichtigung der im Asylbereich geltenden Vorgaben. Er bzw. sie koordiniert zwischen Einrichtung und Peregrina-Stiftung und ist deren Ansprechstelle.

7. Verfahrensbegleitung

Die für UMA im Rahmen der Vereinbarung des kantonalen Sozialamtes mit dem Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), Regionalstelle Ostschweiz, bestehende Verfahrensbegleitung wird fortgeführt. Die Aufgaben der Begleitung sind wie folgt umschrieben:

- Erstgespräch mit UMA zwecks Information über Rechte, Pflichten, Strukturen, KESB etc., sofern dieses nicht schon im EVZ stattgefunden hat.
- Information zur Bundesanhörung und Vorgespräch: HEKS unterrichtet die betreffenden UMA über die Bedeutung, den Inhalt und den üblichen Ablauf einer Anhörung.
- Begleitung Bundesanhörung: HEKS begleitet die UMA zur anberaumten Anhörung nach Bern oder gegebenenfalls in ein EVZ.
- Unterstützung bei weiteren Verfahrensschritten: HEKS unterstützt die UMA, wenn das SEM sie zu Stellungnahmen und zum Einreichen von Beweismitteln etc. auf-

- fordert. Sofern ein persönliches Gespräch erforderlich ist, koordiniert HEKS mit der Betreuung einen entsprechenden Termin. Reiseorganisation und -kosten sind nicht Sache von HEKS.
- Mitteilung eines Entscheids und Besprechung des Inhalts: HEKS sorgt dafür, dass die Verfahrensentscheide den UMA rechtzeitig eröffnet werden. Sie erklärt den UMA den Inhalt und die Bedeutung des Entscheids und nimmt eine Einschätzung vor, ob sich eine Beurteilung durch eine juristisch ausgebildete Person zwecks Weiterzugs an eine nächsthöhere Instanz aufdrängt.
 - Die rechtliche Beratung erfolgt - sofern dies notwendig und sinnvoll ist - durch eine juristisch ausgebildete Person. Diese bemüht sich um eine objektive Einschätzung.
 - Beschwerderedaktion: Drängt sich der Weiterzug an eine höhere Instanz auf, vermittelt HEKS umgehend den Kontakt zu einer juristischen Vertretung. Die Beistandschaft ist ein eingeschränkter Schutz, welcher im Hinblick auf bestimmte Geschäfte oder die Verwaltung des Vermögens errichtet wird. Sie dient den Betroffenen als - meist temporäre - Unterstützung, die wegen besonderer Umstände erforderlich geworden ist. Bei UMA liegt der Umstand an der elterlichen Abwesenheit.

8. Schnittstellen

Der Beistand oder die Beiständin nimmt die Schnittstellenfunktionen zu den verschiedenen Organisationen, Ämtern und Personen wahr. Nachfolgend sind die wichtigsten aufgelistet.

8.1 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Die örtlich zuständige KESB errichtet für jede einzelne UMA eine Beistandschaft und ernennt dafür die zentral bei der Peregrina-Stiftung angestellte Person als Beistand oder Beiständin. Der Beistand oder die Beiständin ist gegenüber der KESB zur Rechenschaft und Berichterstattung verpflichtet. Die KESB übt die fachliche Aufsicht aus.

8.2 Peregrina-Stiftung

Die Peregrina-Stiftung sorgt für die adäquate Betreuung der UMA während des ganzen Asylverfahrens unabhängig vom Status (Asylsuchende, AS; vorläufig Aufgenommene, VA; anerkannte Flüchtlinge, FL; vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, VAFL). Die Peregrina-Stiftung betreut die UMA gemäss dem geltenden Konzept vom März 2016 abgestuft nach Alterskategorien. Die Beiständin oder der Beistand ist mit den im Asylbereich geltenden Standards vertraut. Im Normalfall muss er bzw. sie sich nicht um die Betreuung der UMA kümmern, nimmt aber dann Kontakt mit der für die Betreuung der UMA zuständigen Betreuerperson der Peregrina-Stiftung auf, wenn dies geboten ist oder die Peregrina-Stiftung ihn bzw. sie kontaktiert.

8.3 Schule und Ausbildung

Die UMA nutzen soweit möglich die Regelstrukturen der öffentlichen Schulen. Der Betreuungsauftrag der Peregrina-Stiftung umfasst auch die Vermittlung zwecks Beschulung. Die Beiständin oder der Beistand müssen sich infolgedessen nicht darum kümmern. Für eine Ausbildung oder eine weiterführende Beschulung nach der obligatori-

schen Schulpflicht ist in der Regel die Zustimmung der Eltern oder eben der stellvertretenden Personen, sprich des Beistandes oder der Beiständin erforderlich.

8.4 Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS)

Das SEM orientiert HEKS Ostschweiz direkt über Termine und Orte für Befragungen von UMA. HEKS unterrichtet die Peregrina-Stiftung darüber. Diese ist dafür besorgt, dass der Termin wahrgenommen werden kann und die involvierten Stellen über die Abwesenheit des betreffenden UMA informiert sind. HEKS kümmert sich um alle Fragen und Verfahrensschritte im Zusammenhang mit dem Asylverfahren. Die zentrale Beistandschaft muss sich daher grundsätzlich nicht um rechtliche Aspekte des Asylverfahrens kümmern. Sie muss jedoch über den Verfahrensstand der einzelnen UMA orientiert sein. Die entsprechenden Informationen erhält der Beistand oder die Beiständin in der Regel automatisch von HEKS. Nötigenfalls fragt sie diese nach. Im Bereich der Zusammenführung oder des Belassens von Familienangehörigen in anderen Staaten arbeitet die zentrale Beistandschaft mit HEKS und der Peregrina-Stiftung eng zusammen.