



---

**Regierungsrat**

Luzern, 23. August 2016

**STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**

**P 174**

Nummer: P 174  
Eröffnet: 21.06.2016 / Gesundheits- und Sozialdepartement  
Antrag Regierungsrat: 23.08.2016 / Erheblicherklärung  
Protokoll-Nr.: 815

**Postulat Reusser Christina und Mit. über die Errichtung einer Beistandschaft oder Vormundschaft für unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich**

**A. Wortlaut des Postulats**

Wir beauftragen den Regierungsrat, Massnahmen zu prüfen, dass für die «mineurs non accompagnés» (MNA) nach der Zuweisung in den Kanton Luzern so rasch als möglich eine Beistandschaft oder Vormundschaft errichtet wird.

Weiter regen wir an, den im Kanton Luzern verwendeten Begriff der unbegleiteten Minderjährigen (UMA) mit dem Begriff der «mineurs non accompagnés» (MNA) zu ersetzen.

**Begründung:**

Am 20. Mai 2016 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zuhanden der Kantone diverse Empfehlungen bezüglich den unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich verfasst. Unter anderem wurde festgehalten, dass für die MNA eine Beistandschaft beziehungsweise Vormundschaft zu errichten sei.

Unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich, sogenannte «mineurs non accompagnés» (MNA), haben aufgrund ihres Alters sowie des Umstandes, dass sie ohne Sorgerechtsberechtigte in der Schweiz sind und teilweise im Asylprozess stehen, besondere Schutzbedürfnisse. Sie sind aus diesen Gründen auch speziell gefährdet, Opfer von Menschenhandel, weiteren Formen der Ausbeutung, organisierter Kriminalität oder anderen illegalen Tätigkeiten zu werden. Zudem sind MNA aufgrund ihrer Fluchterfahrungen oft traumatisiert.

Aufgrund der markanten Zunahme der Asylgesuche von unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen seit 2014 sah sich das Staatssekretariat für Migration (SEM) gezwungen, diese Personen ab Frühjahr 2015 ohne Berücksichtigung der Alterskategorien gemäss dem Verteilschlüssel auf alle Kantone zu verteilen. Diese Massnahme hat zur Folge, dass auch Kantone, die bis dahin noch nicht über die entsprechende Infrastruktur oder Lösungen verfügten, künftig eine den Bedürfnissen entsprechende Unterbringung, Betreuung und gesetzliche Vertretung von MNA sicherzustellen haben. Aktuell gehen die Kantone sehr unterschiedlich auf die spezifischen Bedürfnisse von unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich ein. Im Kanton Luzern werden den MNA Vertrauenspersonen an die Seite gestellt, jedoch wird keine Beistandschaft oder Vormundschaft für diese Kinder errichtet. Die Ernennung einer Vertrauensperson ist nicht als eine andere Lösung,

sondern als temporäre Massnahme bis zur schnellstmöglichen Ernennung einer Beiständin oder eines Beistandes beziehungsweise einer Vormundin oder eines Vormundes zu sehen. Unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich sind in erster Linie minderjährige Personen und sind nicht wie «de-facto Erwachsene» zu behandeln. Im Umgang mit MNA ist bei allen staatlichen Massnahmen das übergeordnete Kindesinteresse, das Kindeswohl und der Kinderschutz vorrangig zu wahren. Die Behörden sollen bei ihren Handlungen eine Unterbringung, Betreuung und gesetzliche Vertretung zur Verfügung stellen, die den spezifischen Bedürfnissen der MNA – auch nach Schutz und Beistand – Rechnung trägt.

Reusser Christina

Töngi Michael

Meile Katharina

Hofer Andreas

Stutz Hans

Celik Ali R.

Frey Monique

Odermatt Marlene

Zemp Baumgartner Yvonne

Fässler Peter

Fanaj Ylfete

Schär Fiona

Budmiger Marcel

Truttmann-Hauri Susanne

Züsli Beat

Roth David

Pardini Giorgio

Candan Hasan

## **B. Begründung Antrag Regierungsrat**

### **1. Vorbemerkungen**

Unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich – auch „mineurs non accompagnés“ oder kurz „MNA“ genannt – haben aufgrund ihres Alters sowie des Umstandes, dass sie ohne Sorgeberechtigte in der Schweiz sind und teilweise im Asylprozess stehen, besondere Schutzbedürfnisse. Um die Kantone im Umgang mit MNA zu unterstützen, hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) Empfehlungen erarbeitet. Diese sehen Minimalstandards vor und sollen insbesondere in den Bereichen Unterbringung, Betreuung und gesetzliche Vertretung eine gewisse Harmonisierung der kantonalen Regelungen herbeiführen. Die SODK hat die Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich an ihrer Plenarversammlung vom 19./20. Mai 2016 zu Händen der Kantone verabschiedet. Die Empfehlungen richten sich primär an die zuständigen Stellen in den Kantonen und Gemeinden oder an mit dieser Aufgabe betraute Dritte. Auch im Kanton Luzern ist die Zahl im Asylverfahren zugewiesener Minderjähriger seit 2015 markant gestiegen. Der Kanton Luzern trägt ihren spezifischen Bedürfnissen in der Unterbringung, Betreuung und gesetzlichen Vertretung Rechnung und orientiert sich dabei am übergeordneten Kindesinteresse. Der Kanton Luzern begrüsst und unterstützt die Empfehlungen der SODK.

Zielgruppe der Empfehlungen der SODK sind alle unbegleiteten minderjährigen Kinder und Jugendlichen aus dem Asylbereich, also diejenigen MNA, welche in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen oder durchlaufen haben. Die Empfehlungen betreffen neben asylsuchenden unbegleiteten Minderjährigen (Ausweis N) auch unbegleitete Minderjährige, die vorläufig aufgenommen wurden (Ausweis F), als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden (Ausweis F), als Flüchtlinge Asyl erhalten haben (Ausweis B oder C) oder ausreisepflichtig sind. Für unbegleitete minderjährige Personen, welche sich noch im Asylverfahren befinden, kann weiterhin die Bezeichnung «unbegleitete minderjährige Asylsuchende» (UMA) verwendet werden.

## **2. Gesetzliche Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen aus dem Asylbereich**

Die im Postulat genannte Forderung betrifft die gesetzliche Vertretung der MNA. Steht die Minderjährigkeit einer unbegleiteten asylsuchenden Person fest, ist die zuständige Behörde gehalten, angemessene Massnahmen zum Schutz ihrer Rechte zu ergreifen. Je nach Situation und Bedürfnissen der/des MNA kommt eine der folgenden Formen der gesetzlichen Vertretung zur Anwendung:

### *Vertrauensperson gemäss Art. 17 Abs. 3 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31)*

Kann für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (MNA) nach Zuweisung in den Kanton nicht sofort eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt werden, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, *längstens aber bis zur Ernennung* eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson (Art. 7 Abs. 2 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 [AsylV 1; SR 142.311]). Die Tätigkeit der Vertrauensperson beginnt nach Art. 7 Abs. 2<sup>bis</sup> AsylV1 mit der Kurzbefragung nach Artikel 26 Abs. 2 AsylG und dauert bis zum rechtskräftigen Entscheid über das Asylgesuch.

Die Vertrauensperson nimmt die Interessen der MNA während des Asylverfahrens wahr. Sie begleitet die/den MNA im Asylverfahren und unterstützt die minderjährige Person bei der Durchsetzung des Anspruchs auf Asyl. Diese Begleitungs- und Unterstützungsaufgaben sollen insbesondere die Beratung vor und nach Befragungen, die Begleitung bei Anhörungen, die Unterstützung bei Beschaffung und Einreichung von Beweismitteln, das Ergreifen von Rechtsmitteln sowie die Unterstützung bei der Familienzusammenführung beinhalten. Zudem soll die Vertrauensperson den Kontakt zu weiteren Organisationen wie Rückkehrberatungsstellen, UNHCR usw. ermöglichen. Sie unterstützt die/den MNA weiter bei der Vorbereitung und Koordination einer gesicherten Rückkehr in Zusammenarbeit mit den zuständigen Asylbehörden.

Die Vertrauensperson muss somit über Kenntnisse des Asylrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen (Art. 7 Abs. 3 AsylV 1), um im Rahmen des Asylverfahrens eine wirkungsvolle Unterstützung zu bieten. Dabei führt die Rechtsprechung genauer aus, dass die Vertrauensperson Grundkenntnisse im Bereich des Asylverfahrens besitzen und namentlich den Ablauf der Verfahrensschritte desselben kennen muss.

Solange noch keine Beistandschaft/Vormundschaft errichtet wurde, um die Rechte des Kindes bzw. des Jugendlichen sicherzustellen, umfassen die Aufgaben der Vertrauensperson – in Zusammenarbeit mit den involvierten Betreuungspersonen – auch administrative und organisatorische Aufgaben wie die soziale Betreuung am Wohnort, die Regelung von Versicherungsangelegenheiten, die Gewährleistung einer allenfalls notwendigen medizinischen Behandlung usw. (Art. 7 Abs. 3 lit. c AsylV 1).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Aufgabenbereich der Vertrauensperson stets am ganzheitlich zu schützenden Wohl des Kindes orientiert.

### *Beistandschaft gemäss Art. 306 Abs. 2 ZGB*

Die Kinderschutzhilfe ernennt einen Beistand, sofern die Eltern am Handeln verhindert sind. Dies ist der Fall, wenn die Eltern die elterliche Sorge aufgrund ihrer Abwesenheit nicht wahrnehmen können.

Die Beiständin oder der Beistand führt die Kinderschutzhilfe. Die Aufgaben sind im ZGB (Art. 393 – 398) sowie in den kantonalen Rechtsgrundlagen (§§ 36ff. des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 [EGZGB; SRL Nr. 200]) festgelegt. Die Aufgaben der Beiständin bzw. des Beistandes werden von der Kinderschutzhilfe präzisiert. Sie umfassen die notwendigen Massnahmen zum Schutz des übergeordneten Kindesinteresses, insbesondere die adäquate Betreuung, die Einleitung von medizinischen oder psychiatrischen Behandlungen sowie die Begleitung in Schul- und Ausbildungsfragen.

Zu den Aufgaben gehört weiter die Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte zu Gunsten des übergeordneten Interesses des Kindes. Dazu arbeitet die Beiständin bzw. der Beistand eng mit den Betreuungspersonen und weiteren involvierten Stellen zusammen. Die Beiständin bzw. der Beistand hat auch sicherzustellen, dass die/der MNA die erforderliche Unterstützung im Asylverfahren (analog der Begleitung durch die Vertrauensperson) erhalten und stellen bei Bedarf den Zugang zu einer kostenlosen und unabhängigen Rechtsberatungsstelle bzw. spezialisierten Rechtsvertretung sicher.

#### *Vormundschaft gemäss Art. 327a-327c ZGB*

Die Kinderschutzhilfe ernannt einen Vormund, eine Vormundin, wenn ein Kind nicht unter elterlicher Sorge steht. Dies ist der Fall, wenn beide Elternteile verstorben sind oder wenn ihnen die Sorge entzogen wurde.

### **3. Errichtung von Kinderschutzmassnahmen: Zuständigkeit und Zeitpunkt**

Für die Errichtung von Kinderschutzmassnahmen ist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) am zivilrechtlichen Wohnsitz oder die KESB am Aufenthaltsort von Minderjährigen zuständig (§ 32 Abs. 2 EGZGB). Als Beistand oder als Beiständin kann jede natürliche Person ernannt werden, die für die vorgesehene Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist und die dafür erforderliche Zeit einsetzen und die Aufgaben selber wahrnehmen kann (§ 36 Abs. 1 EGZGB).

Die Mandatsträgerinnen und -träger der Abteilung Asyl- und Flüchtlingswesen der Dienststelle Soziales und Gesellschaft vertreten als Vertrauenspersonen alle dem Kanton Luzern zugewiesenen unbegleiteten Minderjährigen, die sich im Asylverfahren befinden. Sie nehmen die Aufgabe als Vertrauenspersonen bis zum rechtskräftigen Entscheid über das Asylgesuch wahr. Gemäss gesetzlicher Bestimmungen und den Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich ist nach der Zuweisung einer/eines MNA in den Kanton Luzern so rasch als möglich eine Beistand- oder Vormundschaft bis zur Volljährigkeit zu errichten.

Wie das Postulat festhält, wurde in der Vergangenheit in der Regel erst nach Abschluss des Asylverfahrens eine Beistandschaft beziehungsweise Vormundschaft bei der zuständigen KESB beantragt. Die entsprechenden Prozesse werden aktuell von der Dienststelle Soziales und Gesellschaft mit einer Delegation aus den am häufigsten betroffenen KESB Luzern, Emmen und Kriens-Schwarzenberg überprüft und neu definiert, so dass zukünftig zeitnah eine Beistandschaft respektive Vormundschaft errichtet wird.

Um den Wechsel der gesetzlichen Vertretung zu verhindern, wird die Vertrauensperson von der KESB anschliessend als Beistand beziehungsweise Vormund eingesetzt. Dass sämtliche Beistandschaften bzw. Vormundschaften bei MNA auch zukünftig von der Abteilung Asyl- und Flüchtlingswesen der DISG durchgeführt werden, stellt auch sicher, dass die spezifischen Kenntnisse des Asylverfahrens genutzt und die Gemeinden finanziell entlastet werden.

Auf die Errichtung einer Kinderschutzmassnahme kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn der administrative Aufwand für die Errichtung der Massnahme aufgrund der voraussichtlich kurzen Aufenthaltsdauer der oder des Minderjährigen in der Schweiz oder der kurz bevorstehenden Volljährigkeit objektiv unverhältnismässig wäre bzw. wenn die Kinderschutzmassnahmen aus zeitlichen Gründen erst greifen würden, wenn die Person bereits ausgereist bzw. volljährig ist. Diese Ausnahmeregelung wird zusammen mit der KESB präzisiert, um eine zielführende Lösung zu finden.

### **4. Bezeichnung MNA**

Der Kanton Luzern verwendet für die unbegleiteten minderjährigen Personen aus dem Asylbereich bisher die Bezeichnung UMA. Mit dem Postulat wird angeregt, dass der Kanton Luzern für diese Personengruppe den durch die SODK verwendeten Begriff „mineurs non accompagnés“ (MNA) anwendet. Schweizweit einheitliche Definitionen unterstützen die sachli-

che Diskussion. Der Begriff UMA wurde durch das Staatssekretariat für Migration geprägt und steht für die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Auf kantonaler Ebene wurde UMA bisher jedoch für die ganze Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Personen aus dem Asylbereich, also auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und unbegleitete minderjährige vorläufig Aufgenommenen verwendet. Der Begriff „mineurs non accompagnés“ (MNA) ist präziser und der Kanton Luzern nimmt darum die Anregung aus dem Postulat auf und führt den Begriff MNA ein. Der Begriff kann für offizielle Dokumente oder im Umgang mit Behörden rasch eingeführt werden. Es wird jedoch zu prüfen sein, ob etablierte Bezeichnungen wie beispielsweise das "ZUMA Pilatusblick" geändert werden sollen.

Zusammenfassend sind wir daran, zusammen mit den hauptsächlich betroffenen KESB die raschere Errichtung von Kinderschutzmassnahmen zu prüfen. Da wir auch den Begriff MNA übernehmen werden, sind wir damit einverstanden, das Postulat im Sinne der obigen Ausführungen erheblich zu erklären.