



Kantonales Jugendamt

Die Unterbringung von Jugendlichen im Ausland

Positionspapier

Autorenschaft Anna Bütikofer, Sven Colijn,
Lilian Haefele, Rita Schneider,
Hanspeter Elsinger

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
1.1	Begrifflichkeit.....	3
2.	Auslandhilfen: Kriterien, Merkmale, Stellenwert	4
2.1	Merkmale	4
2.2	Wirkfaktoren	4
2.3	Fachliche Standards	5
2.4	Turning Point als Kriterium für die Dauer	5
3.	Praxis und Haltung der Zuweisenden	5
3.1	Grundsätzliche Haltung in der Praxis	5
3.2	Chancen und Risiken der Auslandunterbringung	6
3.3	Indikationen	6
3.4	Minimalanforderungen	7
3.5	Begleitung	7
3.6	Folgerungen für die Versorgungslandschaft Schweiz	7
3.7	Vertrauensperson	7
4.	Rechtliche Grundlagen	8
4.1	Internationale Ebene.....	8
4.1.1	Haager Kinderschutzübereinkommen (HKsÜ).....	8
4.2	Nationale Ebene	9
4.2.1	Bundesgesetz über [...] die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen	9
4.2.2	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern	9
4.3	Risiko	9
4.4	Die Bewilligungs- und Aufsichtsbedingungen im Ausland	10
5.	Schlussfolgerungen	10
5.1	Allgemeine Bemerkung	10
5.2	Haltung des KJA.....	10
5.3	Allgemeine Kriterien für eine Unterbringung im Ausland	11
5.4	Anforderungen an die Zielgruppe / Indikation	11
5.5	Anforderungen an das Angebot.....	11
5.6	Anforderungen an die Aufsicht	12
5.7	Normierungsbedarf	12
6.	Literaturverzeichnis	12
6.1	Links.....	13

1. Einleitung

Jugendliche mit schweren psychischen Belastungen, dissozialem und delinquenten Verhalten, welche mit den gängigen sozialpädagogischen Ansätzen nicht mehr erreicht werden können, bringen das Helfernetz immer wieder an Grenzen und überfordern das System. Diese Jugendlichen haben in der Regel bereits etliche sozialpädagogische Hilfen in verschiedenen Settings hinter sich. Für dieses Segment von Jugendlichen, den so genannten „Systemsprengern“ (Wolf, 2007), braucht es individuelle Lösungen, welche die Rahmenbedingungen der gängigen Hilfen unter Umständen überschreiten. Eine solche Lösung kann die Unterbringung im Ausland sein.

Bei Auslandunterbringungen gilt es verschiedene und zusätzliche Faktoren zu beachten, damit diese Form der Unterbringung ihre beabsichtigte Wirkung entfalten kann (Ziff. 2.1 - 2.4). Das Kantonale Jugendamt (KJA) hat sich 2016 - im Rahmen seiner drei Funktionen, Fachamt für Kinderschutz, Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde von Kinder- und Jugendheimen und kantonale Zentralbehörde zur Wahrung der Bestimmungen des Haager Kinderschutzübereinkommens (HKsÜ)¹ - intensiv mit der Thematik Auslandunterbringung auseinandergesetzt. Ziel des Projekts war die Klärung der fachlichen Frage, nach welchen Indikationen und unter Einhaltung welcher Kriterien und Rahmenbedingungen eine Unterbringung von Kindern und Jugendlichen im Ausland zielführend sein kann.

1.1 Begrifflichkeit

Als Auslandunterbringung wird eine Form der Unterbringung bezeichnet, die - im Sinne eines stationären Spezialangebots - im Ausland erfolgt. Diese Form der Unterbringung weist spezifische Merkmale betreffend die Strukturen, Qualifikation der Mitarbeitenden und der Kultur auf (Ziff. 2.1). Es sind diese Merkmale², die das besondere Potential für Jugendliche enthalten, die mit den gängigen Hilfen nicht mehr erreicht werden können.

Die Unterbringung im Ausland kann zivilrechtlich, jugendstrafrechtlich oder einvernehmlich erfolgen:

- Einvernehmliche Unterbringung: Die Unterbringung ist einvernehmlich zwischen den Sorgeberechtigten unter Einbezug des Kindes, der zuweisenden Stelle und dem Leistungserbringer vereinbart³.
- Behördliche Unterbringung durch die KESB: den Eltern wurde das Aufenthaltsbestimmungsrecht (Art. 310 ZGB) oder die elterliche Sorge (Art. 311 ZGB) entzogen. Die KESB verfügt fortan den Aufenthaltsort des Kindes⁴.
- Behördliche Unterbringung durch Jugendstrafbehörde: Unterbringung im Sinne einer Massnahme nach Art. 15 und 16 Jugendstrafgesetz (JStG; SR 311.1)⁵.

¹ Das Haager Kinderschutzübereinkommen regelt zwischen den Vertragsstaaten die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (HKsÜ; SR 0.211.231.011)

² Die Merkmale wurden von der Projektgruppe 2016 erarbeitet. Sie beruhen sowohl auf dem aktuellen fachlichen Diskurs als auch der aktuellen Praxis.

³ Vgl. Freiwillige Platzierung von Kindern und Jugendlichen ins Ausland: Merkblatt des KJA für Institutionen

⁴ Vgl. Behördliche Platzierung von Kindern und Jugendlichen ins Ausland: Merkblatt des KJA für Institutionen

⁵ Nach Art. 20 JStG kann die Jugendstrafbehörde bei der KESB die Anordnung, Änderung und Aufhebung von Massnahmen, für die sie nicht zuständig ist, beantragen. Die jeweiligen Entscheide sind gegenseitig zur Kenntnis zu bringen.

2. Auslandshilfen: Kriterien, Merkmale, Stellenwert

2.1 Merkmale

Holger Wendelin (2011) hat ein Modell entwickelt, das Auslandshilfen entlang bestimmter Kriterien und Gemeinsamkeiten betrachtet und eine Ordnungsstruktur anbietet, nach der sich unterschiedliche Settings in ihrer Komplexität reduzieren, vergleichen und betrachten lassen. Darin werden vier Schwerpunkte (Pole) unterschieden: die informelle Betreuung und die formelle Betreuung, die gastländliche Orientierung und die Orientierung am Herkunftsland. Diese vier Kriterien können als Instrument verwendet werden, um ein Angebot mit seinen Merkmalen zu beschreiben und eine erste Einschätzung der Einrichtung zu erhalten.

2.2 Wirkfaktoren

Bei Unterbringungen im Ausland werden neben den herkömmlichen Faktoren für eine wirkungsvolle Unterbringung vier spezifische Erfolgsfaktoren unterschieden. In der Regel werden je nach Indikation der Jugendlichen, bei Massnahmen im Ausland verschiedene Kombinationen dieser Faktoren erfordert.

1. Distanz

Der Faktor Distanz kann bewirken, dass sich der Jugendliche neu orientieren muss. Gewohnte Muster und Vermeidungsstrategien stehen aufgrund der Distanz zu seinem Sozialraum nicht zur Verfügung und der Ausstieg aus einem destruktiven Prozess wird möglich (Wolf 2007). Zusätzlich können der neue Lebensrhythmus und eine reizärmere Umgebung als zu Hause neue Entwicklungsmöglichkeiten begünstigen. Dazu kommt, dass sich in der Fremde das Helfersystem automatisch auf wenige Bezugspersonen konzentriert.

2. Vermeidung

Gezielter Abbruch und Ausbruch aus festgefahrenen Mustern und Entwöhnung von negativen Einflüssen sind die erwarteten Wirkungen dieses Faktors. Erst wenn spezifische Einflüsse mit ihren negativen Folgen vermieden werden, können neue Verhaltensformen und Bewältigungsstrategien ausprobiert werden.

3. Das Potential der Fremde

Das Gastland und die fremde Kultur bergen pädagogisches Potential. Beides beinhaltet eine Chance für den Jugendlichen, sich neu orientieren zu können. Die fremde Kultur ermöglicht die Auseinandersetzung mit der eigenen Identität und kann helfen die negative Identifikation zu überwinden.

4. Intensive pädagogische Einzelbetreuung

Diese Form der Unterbringung beinhaltet eine alleinige, konstante Intensivbetreuung während 24 Stunden pro Tag durch möglichst wenig verschiedene Betreuungspersonen.

2.3 Fachliche Standards

Folgende fachliche Standards (Macsenaere, Esser 2015) gilt es für einen möglichst hohen Effekt einer Unterbringung im Ausland zu berücksichtigen. Diese beziehen sich auf Struktur- und Prozessfragen im Rahmen der Planung und Begleitung der Massnahme:

- Die Durchführung der Betreuung im Ausland durch eine *Fachkraft mit formal qualifizierendem Berufsabschluss* führt zu signifikant selteneren Hilfeabbrüchen.
- *Gute Gastlandkenntnisse* der Betreuungsperson und eine nachweislich gute *Zusammenarbeit mit den Behörden im Ausland* wirken sich positiv auf Problemlagenabbau sowie Ressourcenaufbau der Jugendlichen aus.
- Eine *Vorabplanung der Reintegration* des Jugendlichen nach der Auslandunterbringung gilt als empirisch belegtes Kriterium für das Gelingen einer Auslandsmassnahme.
- Eine vorgängige *fachlich fundierte, zeitliche Begrenzung* der Auslandunterbringung zeigte in Kombination mit der Vorabplanung der Reintegration und der Zusammenarbeit mit Behörden im Gastland einen positiven Zusammenhang mit der Zielerreichung der Massnahme.
- Die *intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung* erreicht für ihre spezifische Klientel sehr hohe Effekte – und dies schon im ersten Jahr der Unterbringung.

2.4 Turning Point als Kriterium für die Dauer

Der so genannte Turning Point (Wolf 2007) ist als Kriterium für die Dauer einer Massnahme von Bedeutung. Die Jugendlichen sollen nicht primär lernen zurechtzukommen, sondern sie sollen im Ausland Erfahrungen machen können, die auch für ihr zukünftiges Leben nützlich sind. Der langfristige Erfolg kann in zwei Dimensionen erfasst werden: Verbesserte Chancen zur positiven Sozialintegration und Erhöhung der Lebenszufriedenheit. Beide Dimensionen müssen sich ergänzen, damit nachhaltige Wendepunkte in einem belasteten Lebensverlauf entstehen können. Solche Wendepunkte sind beim Aufwachsen unter ungünstigen Bedingungen eine zentrale Zielkategorie von Kinderschutzmassnahmen (Wolf 2007). Die neuen Erfahrungen müssen von den Jugendlichen integriert werden können und zu einem stabilen Teil ihrer Persönlichkeit werden.

3. Praxis und Haltung der Zuweisenden

Die Projektgruppe hat leitfadengestützte Interviews mit Leistungserbringern, abklärenden und einweisenden Behörden, der Jugendanwaltschaft und der Kinder- und Jugendpsychiatrie geführt. Ziel der Interviews war erstens, allgemeine Einschätzungen und Haltungen betreffend Auslandunterbringungen zu erfahren und zweitens, spezifische Indikationen zu diskutieren, nach welchen eine Massnahme im Ausland angezeigt ist. Zudem wurden Minimalanforderungen an die Institutionen, die Distanz und Dauer solcher Unterbringungen und weitere Erfordernisse erfragt.

3.1 Grundsätzliche Haltung in der Praxis

Es besteht insgesamt eine zurückhaltende Haltung gegenüber Unterbringungen im Ausland. Kategorisch ausgeschlossen wird eine behördliche Unterbringung von Jugendlichen im Ausland gegen den Willen der Eltern. Zudem soll den Jugendlichen ein Mitspracherecht gewährt werden. Von vornherein ausgeschlossen wird eine Unterbringung im Ausland bei schweren psychotischen Störungen, Borderline-Störungen oder einem hohen Fremdgefährdungspotential. Einvernehmliche Unterbringungen im Ausland, im Sinne der Definition in Ziff. 1.1 werden abgelehnt.

Eine Unterbringung im Ausland kann dann in Erwägung gezogen, wenn in der Schweiz kein geeignetes Angebot zur Verfügung steht und umfassende Abklärungen ergeben haben, dass das Angebot im Ausland die einzige Alternative ist. Auslandsunterbringungen sollen Teil der Angebotspalette bilden und zwar als Ergänzung zur Versorgungslandschaft im Inland.

Unterbringungen hingegen, die ausschliesslich und vor allem Distanz erfordern (vgl. 2.2), sollen in der Schweiz ermöglicht und nicht zwingend im Ausland angeordnet werden.

3.2 Chancen und Risiken der Auslandsunterbringung

Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none">• Potential für die Persönlichkeitsbildung• Beziehungsaufbau mit einer verlässlichen Bezugsperson• Entfremdung von der Peergroup• Distanz• Fremde Kultur• Fremdsprache• Erschwerung von Kurvengängen• Eins-zu-eins-Betreuung• Abgeschiedenheit• Reizreduktion• Stabilisierung durch intensive Betreuung• Ausbruch aus dem gewohnten Umfeld	<ul style="list-style-type: none">• Entfremdung• Erschwerte Reintegration• Kurvengänge im Ausland• Rechtlicher Rahmen vor Ort• Unsicherheit gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde vor Ort• Idealisierungsphänomen

3.3 Indikationen

Es werden verschiedene Indikationen genannt, für die in der Regel kombiniert, die Massnahme der Unterbringung im Ausland angezeigt ist. Die Jugendlichen brauchen

- Distanz (z.B. zu ihrem Umfeld bei Suchtproblematiken, Tag- und Nachtkehr, früher Sexualisierung oder bei Kurvengängen)
- intensive (Einzel-)Betreuung, Bindung und Verlässlichkeit (z.B. bei Bindungsstörungen, geringer Sozialfähigkeit, Kurvengängen)
- einen Milieuwechsel, ein fremdes Umfeld
- Reizreduktion und reduzierte Anforderungen

Zusätzlich zur Indikation ist der Umstand entscheidend, dass alle Möglichkeiten im Inland ausgeschöpft sind oder dass die Auslandsunterbringung eine Alternative zu einer geschlossenen Unterbringung im Inland darstellt.

3.4 Minimalanforderungen

Die Angebote im Ausland⁶ werden nach den folgenden Kriterien geprüft:

- Die Bewilligung des Angebots liegt vor und ist von der zuständigen Behörde im Ausland ausgestellt worden;
- Ort und Betreuungspersonen sind den Behörden bekannt;
- Gewährleistung einer intensiven 24h-Betreuung von professionellen Fachleuten;
- Erreichbarkeit mit dem Auto innerhalb eines Tages resp. innerhalb Europas in einem Land mit funktionierenden Behörden und einem zuverlässigen Rechtssystem;
- Gewährleistung einer psychiatrischen resp. therapeutischen Versorgung oder ein Coaching Angebot für die Betreuungspersonen;
- Gewährleistung von qualifizierten Betreuungsperson;
- Vorhandenes Notfall- und Krisenkonzept;
- Gewährleistung einer Familienbegleitung, Besuchsrecht und Aufrechterhaltung des Kontaktes zur Familie;
- Sicherstellung regelmässiger Kontakte zwischen dem Jugendlichen und der Beistandsperson;
- Vorhandener Plan für die Rückkehr und den Anschluss;
- Gute Vernetzung vor Ort;
- Sichergestellte Fallführung in der Schweiz;
- Sicherstellung der Anmeldung der Jugendlichen bei den örtlichen Behörden⁷.

Was die Dauer der Unterbringung betrifft, gilt als Massstab, die Reintegrationschancen im Einzelfall zu berücksichtigen und die Reintegration als oberstes Ziel zu gewichten. Eltern und Jugendliche sollen vor der Anordnung der Massnahme zugestimmt haben.

3.5 Begleitung

Der Aufbau und Erhalt guter Elternarbeit wird auch bei Auslandunterbringungen als zentral für den Erfolg beurteilt. Regelmässige Standortgespräche mit allen Beteiligten vor Ort sind zu gewährleisten. An diesen Gesprächen soll auch ein Behördenmitglied teilnehmen. Als weiterer Erfolgsfaktor wird die Bezeichnung einer geeigneten Stelle genannt, die die Rückkehr in die Schweiz begleitet.

3.6 Folgerungen für die Versorgungslandschaft Schweiz

Die Versorgungslandschaft in der Schweiz wird allgemein als gut und ausreichend erachtet. Festgestellt wird ein Mangel an besonders tragfähigen, flexiblen (24h-)Angeboten für anspruchsvolle Jugendliche, die massgeschneiderte Individuallösungen anbieten. Zusätzlich wird Entwicklungs- und Optimierungsbedarf im Zusammenschluss von sozialpädagogischen Leistungen und der Psychiatrie geortet.

3.7 Vertrauensperson

Der Einsatz einer Vertrauensperson gemäss Artikel 2a PAVO ist noch nicht Standard. Die Idee wird begrüsst, hingegen ist noch zu ungenau definiert, welche Rolle dieser Person zukommt und wer diese Rolle einnehmen kann. Ebenso wenig ist in der Praxis verankert, die Jugendlichen darüber zu informieren, dass sie Anspruch auf eine Vertrauensperson haben. In der Regel pflegen die Beistände aktiv den Kontakt, so dass die Jugendlichen nicht auf sich allein gestellt sind.

⁶ Wünschenswert wäre ein Überblick der Angebote, ihrer Konzepte und Leistungen, aktuelle Referenzen und Angaben zum Bewilligungsstand.

⁷ Die fremdenpolizeiliche Anmeldung erfolgt i.d.R. durch die Einrichtung / Familie vor Ort.

4. Rechtliche Grundlagen

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat ein Merkblatt und eine Übersicht der Funktionen der Behörden auf den Ebenen Bund und Kantone im Zusammenhang mit dem Verfahren bei Auslandunterbringungen erstellt.

4.1 Internationale Ebene

4.1.1 Haager Kindesschutzübereinkommen (HKsÜ)

Das Haager Kindesschutzübereinkommen regelt zwischen den Vertragsstaaten die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (HKsÜ; SR 0.211.231.011)⁸. Das HKsÜ ist self-executing, d.h. es braucht keine Konkretisierung in einem Bundesgesetz. In Bezug auf die im HKsÜ vorgesehene Zusammenarbeit wurde das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE; SR 211.222.32) erlassen (vgl. 4.2.1).

Art. 1 HKsÜ definiert den Anwendungsbereich. Für behördliche Unterbringungen ins Ausland bestimmend ist die Sicherstellung der Anerkennung und Vollstreckung der Schutzmassnahmen in allen Vertragsstaaten⁹.

Art. 5 HKsÜ hält den Grundsatz fest, dass die Behörden desjenigen Vertragsstaates, in dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, zuständig sind um Kindesschutzmassnahmen anzuordnen. Dies bedeutet, dass also immer genau geprüft werden muss, welcher Staat zuständig ist, um Kindesschutzmassnahmen zu ergreifen. Sofern das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt wechselt, ist der neue Staat zuständig (Art. 5 Abs. 2 HKsÜ)¹⁰. Im Zweifelsfall soll der Schutzgedanke sowie die Dringlichkeit ausschlaggebend sein¹¹. Dies kommt insbesondere in Folgendem zum Ausdruck: bei Flüchtlingskindern und bei Kindern, welche keinen gewöhnlichen Aufenthalt haben, ist der Vertragsstaat zuständig, in dessen Hoheitsgebiet sich die Kinder befinden (Art. 6 HKsÜ). Bei einer behördlichen Platzierung ins Ausland, welche für eine Zeitdauer von mehr als sechs Monaten angelegt ist, ist also der neue Staat (am Platzierungsort) zuständig für die Ergreifung von Kindesschutzmassnahmen.

Art. 23 HKsÜ sieht vor, dass die von den Behörden eines Vertragsstaates getroffenen Massnahmen kraft Gesetzes in den anderen Vertragsstaaten anerkannt werden. Dabei wird der Entscheid inhaltlich nicht nachgeprüft (Art. 27 HKsÜ).

Für behördliche Unterbringungen eines Kindes aus der Schweiz ins Ausland in einen HKsÜ-Staat ist die Einholung der Zustimmung¹² nach Art. 33 HKsÜ vorgängig notwendig. Dies hat durch Übermittlung eines Berichts über das Kind und die Gründe des Vorschlags zur Unterbringung im Ausland zu erfolgen (Art. 33 Abs. 1 HKsÜ). Die Unterbringung im Ausland kann erst vollzogen werden, wenn die zuständige Behörde des ersuchten Staates dieser Unterbringung zugestimmt hat.

⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20061344/index.html>

⁹ Die aktuelle Liste der Vertragsstaaten ist am Ende des Übereinkommens aufgeführt: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20061344/index.html>.

¹⁰ Ausnahme: bei widerrechtlichem Verbringen (Entführung) bleibt der Staat, in dem das Kind unmittelbar zuvor seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, zuständig (Art. 7 HKsÜ).

¹¹ Vgl. dazu Botschaft zur Umsetzung von HKÜ, HKsÜ und HESÜ: S. 2604.

¹² Zustimmung bezeichnet das Verfahren, das zwischen zwei Staaten vor der behördlichen Unterbringung zu erfolgen hat, damit die Kindesschutzmassnahme im Ausland anerkannt wird. Die Zustimmung wird von der Zentralbehörde des entsprechenden Landes ausgestellt. Voraussetzung dafür ist u.a. eine Bewilligung der Institution oder Pflegefamilie, die von der zuständigen Behörde im Ausland ausgestellt sein muss.

Wird dieses Verfahren (Art. 33 HKsÜ) nicht eingehalten, so ist damit zu rechnen, dass der ersuchte Staat die Kindesschutzmassnahme nicht anerkennt (Art. 23 Abs. 2 HKsÜ). Infolgedessen besteht das Risiko, dass sich der Staat, in dem das Kind untergebracht ist, als zuständig betrachtet, gestützt auf Art. 5 oder 11 HKsÜ, Kindesschutzmassnahmen nach eigenem Recht anzuordnen. Anders formuliert: wird die Zustimmung im Vorfeld einer behördlichen Unterbringung ordnungsgemäss eingeholt, so hat man Gewähr, dass die Massnahme im betroffenen Staat anerkannt und akzeptiert wird.

Keine Anwendung findet das HKsÜ bei einvernehmlichen Unterbringungen im Sinne von Ziff. 1.1 und bei Unterbringungen im Rahmen von jugendanwaltschaftlichen Massnahmen (Art. 4 lit. i HKsÜ).

4.2 Nationale Ebene

4.2.1 Bundesgesetz über [...] die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen

Das BG-KKE definiert die Zuständigkeit der Zentralbehörden des Bundes und der Kantone für HKsÜ funktional im Sinne der Übermittlung von Mitteilungen, Meinungsaustausch sowie Koordination nach innen. Das KJA als kantonale Zentralstelle und das BJ als Bundeszentralstelle übernehmen eine Koordinations- und Drehscheibenfunktion bei der Übermittlung von Gesuchen um Zustimmung und stellen den Kontakt ins Ausland her. KESB und Gerichte können aber auch direkt mit ausländischen Behörden kommunizieren (Verfahrensbeschleunigung)¹³.

4.2.2 Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern

Die folgenden Voraussetzungen, die es bei behördlichen Unterbringungen ins Ausland einzuhalten gilt, sind in Artikel 2a PAVO geregelt¹⁴:

Die Unterbringung ist zu befristen. Der Jugendliche bezeichnet eine Vertrauensperson. Die Zustimmung ist bei der zuständigen Behörde im Ausland vor der Unterbringung einzuholen. Die Institution oder die Pflegefamilie im Ausland verfügt über eine Betriebsbewilligung der zuständigen Behörde vor Ort.

4.3 Risiko

Grundsätzlich gilt, dass ungeachtet des Landes oder der vorhandenen Übereinkommen, eine Auslandsunterbringung immer zur Folge hat, dass ein Kind in die Einflussosphäre eines ausländischen Staates und in dessen Rechtssystem gelangt. Bei jeder Unterbringung im Ausland besteht somit ein potentielles Risiko, dass der Staat vor Ort selber aktiv wird.

Für die Unterbringung in alle Länder gilt, dass wenn die Vorschriften nach Art. 2a PAVO nicht eingehalten worden sind, die betroffene Person den Entscheid der Behörde mit guten Prozessaussichten anfechten kann.

Liegt bei einer Unterbringung im Ausland die Zustimmung des ersuchten Staates nicht vor, so ist damit zu rechnen, dass der ersuchte Staat die Anerkennung der Massnahme verweigert (Art. 23 Abs. 2 lit. f HKsÜ) und nach eigenem Recht Kindesschutzmassnahmen anordnet (Art. 5 HKsÜ). Sollten andere Massnahmen als die von der Schweiz verfügbaren angeordnet werden, so ist eine erschwerte Rückkehr des Kindes wahrscheinlich.

¹³ Vgl. Botschaft zur Umsetzung von HKÜ, HKsÜ und HESÜ, S. 2619.

¹⁴ Für Unterbringungen ins Ausland, die einvernehmlich zwischen Sorgeberechtigten, dem Jugendlichen und den Zuweisenden vereinbart wurden, gibt es keine gesetzlichen Grundlagen zu berücksichtigen.

4.4 Die Bewilligungs- und Aufsichtsbedingungen im Ausland

Das KJA hat bei den folgenden Ländern Informationen über die Zuständigkeiten, Grundlagen, Bewilligungs- und Aufsichtspraxen für Institutionen und Pflegefamilien eingeholt: Deutschland, Frankreich, Italien, Serbien, Polen, Slowenien, Kroatien, Mexico und Spanien.

In Deutschland, Frankreich, Polen, Slowenien, Serbien, Kroatien und Mexico sind die Zuständigkeiten und die Bewilligungs- und Aufsichtsvoraussetzungen geklärt und gesetzlich geregelt. Die Antworten aus Italien referierten schlecht auf die gestellten Fragen, so dass eine Einschätzung der Zuständigkeiten und Voraussetzungen nicht möglich ist. Von Spanien fehlt bis heute eine Rückmeldung.

Aus den bisherigen Erfahrungen des KJA im Zusammenhang mit dem Einholen einer Zustimmung zur Unterbringung im Ausland kann die Zusammenarbeit mit Frankreich als kooperativ und effizient beurteilt werden. Die Zusammenarbeit mit Kroatien hat sich in den letzten zwei Jahren als schwerfällig und nicht zielführend erwiesen.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Allgemeine Bemerkung

Sowohl das Verfahren zum Einholen der Zustimmung bei behördlich angeordneten Unterbringungen im Ausland als auch die Rollen und Zuständigkeiten der einweisenden Behörde und der Kantonalen Zentralbehörde und der Zentralbehörde des Bundes sind wenig bekannt.

Zudem gilt es festzustellen, dass die Erwartungen, die mit dem internationalen Übereinkommen HKsÜ verknüpft worden sind, noch nicht erfüllt sind. Insbesondere das Ziel, eine rasche und unkomplizierte, staatenübergreifende Zusammenarbeit in Kinderschutzverfahren zu gewährleisten, ist noch nicht gewährleistet.

5.2 Haltung des KJA

Das KJA vertritt den Grundsatz, dass eine Unterbringung im Ausland nur dann angeordnet werden soll, wenn diese subsidiär erfolgt, d.h. wenn alle anderen Lösungen und Angebote geprüft und verworfen werden mussten. Zusätzlich soll eine gute sozialpädagogische Begründung für die Unterbringung im Ausland und die gewählte Unterbringungsform vorliegen. Die Unterbringung im Ausland ist keine Option unter vielen, sondern eine Ergänzung, wenn kein Angebot im Inland zur Verfügung steht. Das bedeutet, dass Notfallplatzierungen im Ausland nicht nur aufgrund äusserer Umstände, insbesondere wegen der rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch aus fachlichen Überlegungen ausgeschlossen sind. Das KJA ist der Meinung, dass eine Unterbringung im Ausland frühzeitig geplant und die nachfolgenden Kriterien zwingend berücksichtigt werden sollten¹⁵.

¹⁵ Ein solcher Katalog könnte eine Art Checkliste werden. Diese Kriterien müssten zwingend geprüft werden, auch wenn sie in begründeten Fällen (je nach Konstellation) nicht alle erfüllt werden können.

5.3 Allgemeine Kriterien für eine Unterbringung im Ausland

Für die Unterbringung im Ausland sind grundsätzlich die spezifischen Qualitäten wie in Ziff. 2.2 beschrieben angezeigt. Weiter gilt es die nachfolgenden Kriterien vor jeder behörlichen Unterbringung im Ausland zu prüfen und zu berücksichtigen (vgl. Kübler 2015):

- Die Herausforderungen in der Entwicklung wurden abgeklärt und es besteht ein vertieftes Verständnis der Umstände der Auffälligkeiten;
- Es ist bereits mind. ein Platzierungsversuch in der Schweiz gescheitert;
- Alle möglichen Alternativen in der Schweiz sind geprüft worden, und eine Lösung in der Schweiz kann begründet ausgeschlossen werden;
- Die Ziele der Auslandunterbringung sind festgelegt und stimmen mit den Leistungen des Angebots überein, resp. können im Grundsatz durch dieses erfüllt werden;
- Die Frage der Dauer ist geklärt und sorgfältig erwogen;
- Die Bedürfnisse des Jugendlichen, der pädagogische Bedarf und das konkrete Angebot müssen übereinstimmen;
- Das Einverständnis der Beteiligten liegt vor (Jugendliche und Inhaber der elterlichen Sorge);
- Anschlussperspektiven und Rückkehrszenario liegen vor.

5.4 Anforderungen an die Zielgruppe / Indikation

Für die genannten Zielgruppen der Jugendlichen sind bei der Hilfeplanung andere Prioritäten zu setzen als dies in der Regel der Fall ist. An dieser Stelle wird daher nochmals auf die möglichen Indikationen, die häufig in Kombinationen auftreten, hingewiesen (vgl. auch Ziff. 3.3):

- Der Jugendliche lässt sich nicht in eine Gruppe integrieren oder hat massive Abgrenzungsschwierigkeiten;
- Tiefe Motivation des Jugendlichen, Perspektiven zu entwickeln und oder diese umzusetzen;
- Biografie mit vielen Abbrüchen;
- Hohe psychische Belastung;
- Delinquentes Verhalten;
- Drogenmissbrauch;
- Häufige Kurvengänge;
- Frühe Sexualisierung.

5.5 Anforderungen an das Angebot

Grundsätzlich muss das Angebot den hiesigen, sozialpädagogischen Standards entsprechen und zwingend über das entsprechend geschulte Personal, die geeignete Infrastruktur und das geeignete Netzwerk verfügen, um die Bedürfnisse des Kindes und den pädagogischen Bedarf abdecken zu können. Zudem ist der Gestaltung der Tagesstruktur besondere Beachtung zu schenken. Weitere Anforderungen an das Angebot im Ausland:

- Bewilligung der zuständigen Behörde des Landes liegt vor;
- Qualifikation und Ausbildung der Mitarbeitenden decken sich mit den spezifischen Leistungen;
- Möglichkeiten, die Anforderungen an den Jugendlichen flexibel zu gestalten;
- Erreichbarkeit der Destination resp. die maximale Distanz mit dem Auto beträgt sieben Stunden;
- Medizinische und/oder psychiatrische Versorgung ist gewährleistet;
- Kooperation mit den Behörden vor Ort (Schule, Einwohnerkontrolle, Polizei etc.) ist gewährleistet;
- Krisenkonzept liegt vor;
- Pädagogisches Konzept liegt vor.

5.6 Anforderungen an die Aufsicht

Die Aufsicht ist in der Praxis die grosse Schwachstelle dieser Unterbringungsform. Weil die Angebote durch die zuständige Behörde im Ausland beaufsichtigt (und bewilligt) werden, besteht von Seiten unserer Behörden kaum Einflussmöglichkeit. Zudem ist die konkrete Praxis der Aufsicht vor Ort wenig bekannt. Folgende Kriterien und Massnahmen können Defizite in der Aufsicht bis zu einem gewissen Grad kompensieren:

- Besuche vor Ort durch die Beistandsperson sind gewährleistet;
- Vorgaben an die Meldepflichten und die Informationsstrategie bestehen;
- Vorgaben an die Dokumentation (des Hilfeverlaufs) sind vorhanden;
- Zusammenarbeit mit einer begrenzten Anzahl Anbietern

5.7 Normierungsbedarf

Mit Blick auf die Gesetzgebung im Rahmen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (eHE) sollen gesetzliche Regelungen zu den Anforderungen an das Alter und an die Hilfeplanung berücksichtigt werden. Zudem soll gesetzlich ausgeschlossen werden, dass Kostengutsprachen der öffentlichen Hand bei einvernehmlichen Unterbringungen im Ausland (im Sinne von Ziff. 1.1) genehmigt werden.

Unterbringung im Ausland

Die zuständige Behörde kann im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme eine befristete Unterbringung von Kindern in Familien oder Heimen im Ausland unter Einhaltung folgender Voraussetzungen anordnen:

- a) Die Voraussetzungen von Art. 2a PAVO sind erfüllt,
- b) Das Kind ist mindestens 12 Jahre alt
- c) Das Einverständnis der Eltern und des Kindes zur Unterbringung liegen vor,
- d) Alle möglichen Alternativen in der Schweiz sind geprüft worden und eine Unterbringung in der Schweiz kann begründet ausgeschlossen werden.

Kostengutsprachen für Kindesschutzmassnahmen im Ausland können nur unter Einhaltung der Voraussetzungen in Artikel (siehe oben) lit. a-d gewährt werden.

6. Literaturverzeichnis

Kübler, D. (2015). *Referat anlässlich der Fachtagung „Auslandplatzierungen, überflüssiges unverzichtbares Angebot in der Jugendhilfe?“*. Handout, Kanton Zürich, Sozialpädagogik

Michael Macsenaere, K. E. (2015). *Was wirkt in der Erziehungshilfe?* München Basel: Ernst Reinhard Verlag.

Wendelin, H. (2011). *Erziehungshilfen im Ausland*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Wolf, K. (2007). *Metaanalyse von Fallstudien erzieherischer Hilfen hinsichtliche von Wirkung "wirkungsmächtigen" Faktoren aus Nutzersicht*. Wirkungsorientierte Jugendhilfe, ISA_heft

Wolf, K. (2013). *Subjektkonstitution oder Erziehung von Menschen?* Frankfurt: GAFB.

6.1 Links

[Merkblatt des BJ zur Rolle der Behörden im Rahmen des HKsÜ](#)

[Die verschiedenen Funktionen gemäss HKsÜ](#)