

Sabine Gallep und Ursula Rölke

Ein Zwischenruf zu intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland

1. Einleitung

Die SGB VIII-Novelle (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz)¹ greift unter anderem die Thematik der Auslandsmaßnahmen auf und hat den Versuch unternommen, die bisher bereits vorhandenen, im SGB VIII verstreuten Regeln in § 36c des Entwurfes zusammenzufassen, zu straffen und zu ergänzen. Dies geschah auch vor dem Hintergrund anhaltender Probleme und Beschwerden zu den betroffenen Maßnahmen.

Intensiv- oder auch individualpädagogische Erziehungshilfen, die im Ausland durchgeführt werden, haben sich in den 1990er-Jahren etabliert. Sie sind eher selten; es gibt mehrere hundert junge Menschen pro Jahr, die aus Deutschland kommend im Ausland durchgeführte Hilfen erhalten.

Diese Angebote werden häufig als „finales Rettungskonzept“ bzw. Ultima Ratio für besonders schwierige Jugendliche, die sich im Spannungsfeld zwischen Jugendhilfe, Psychiatrie und Strafvollzug befinden, gewährt. Aufgrund der finanziell angespannten Situation der Kommunen und der ohnehin debattierten Kosten im Bereich der Hilfen zur Erziehung stehen die relativ teuren individualpädagogischen Hilfen im Ausland unter einem enormen Legitimationsdruck und einem besonderen Erfolgsdruck. Die öffentliche Kritik reicht von etwaigen Annahmen, die Jugendlichen würden auf Staatskosten „Urlaub unter Palmen“ machen, bis zur Behauptung, Deutschland exportiere seine Kriminellen ins Ausland.² Aber auch fachlich wurde diese Hilfe kritisiert – aufgrund der Alltagsferne und der Distanz zum Herkunftsmilieu seien die Erfahrungen in der Zeit nicht übertragbar und damit nicht für die Entwicklung geeignet. Nicht zuletzt haben einige Fälle, in denen Jugendliche im Ausland auffällig wurden – insbesondere durch Straftaten – zu erheblichen diplomatischen Verwicklungen geführt.

Der Deutsche Verein hat die Debatte und die Entwicklung der Thematik begleitet und vor knapp zehn Jahren Eckpunkte zur Durchführung von intensivpädagogischen Er-

ziehungshilfen im Ausland veröffentlicht.³ Darin wurden Empfehlungen gegeben, die den Rahmen und die Verantwortlichkeiten für Jugendhilfemaßnahmen im Ausland festlegen und dazu beitragen, dass die Maßnahmen effektiv und zielorientiert durchgeführt werden. Die Grundidee der Eckpunkte ist, dass das Jugendamt trotz des Auslandsbezuges die Gesamtverantwortung trägt und eine umfassende Steuerung unerlässlich ist, um die jungen Menschen nicht zu gefährden. Der Deutsche Verein hat sich deshalb in den Eckpunkten auf die Aspekte und Anforderungen, die bei Planung, Durchführung und der Nachbetreuung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland zu beachten sind, konzentriert.

Ruhe ist dennoch nie wirklich um diese Maßnahmen eingekehrt. Die Diskussion geht dabei in Deutschland meist um spektakuläre Einzelfälle, die aus unterschiedlichen Gründen Aufmerksamkeit erzielen. Im Ausland scheint die Akzeptanz dieser Maßnahmen ebenfalls problematisch zu sein, berichten deutsche Botschaften ebenso wie das Bundesamt für Justiz. Auch die Autorinnen müssen hierzu immer wieder Fragen aus dem Ausland beantworten. Besonders problematisch sind hier neben Differenzen über die Beteiligung ausländischer Fachstellen an der Planung der jeweiligen Maßnahme (Stichwort Konsultationspflicht) die Fälle, in denen die Jugendlichen im Ausland Straftaten begehen. Es hat den Anschein, dass die Folgen, die dies

1) Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0501-0600/553-17.pdf?__blob=publicationFile&v=5; siehe auch Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf des KJSG, NDV 2017, 289 ff.; über das Gesetz wurde bisher noch nicht vom Bundesrat entschieden.

2) <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-49378743.html>, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/erlebnispaedagogik-im-ausland-der-problemfall-export-a-529475.html>.

3) Eckpunkte des Deutschen Vereins zur Durchführung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland, NDV 2008, 163 ff.

Sabine Gallep ist wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld „Kindheit, Jugend, Familie, Soziale Berufe“ des Deutschen Vereins, **Ursula Rölke** ist Leiterin des Arbeitsfeldes I „Grenzüberschreitende Sozialarbeit, Internationaler Sozialdienst“.

für die Jugendlichen haben kann, bei der Planung der Maßnahme häufig unterschätzt werden. Daher ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass bei Durchführung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland sicherzustellen ist, dass die fallführende Fachkraft wie der junge Mensch über die Grundzüge des Strafrechts im Gastland sowie über markante Abweichungen vom deutschen Strafrecht informiert sind.⁴ Nicht alle Staaten, die für intensivpädagogische Erziehungshilfen häufig in Betracht kommen, kennen ein Jugendstrafrecht und einen Jugendstrafvollzug mit Jugendgefängnissen. Damit kann die Entscheidung des jungen Menschen und seiner Eltern, eine Hilfe zur Erziehung im Ausland durchzuführen und damit eventuell einer Jugendstrafe in Deutschland zu entgehen, dazu führen, dass der junge Mensch unter Umständen im Ausland nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt wird und eine Freiheitsstrafe in einem Gefängnis für Erwachsene im Ausland vollzogen werden muss.

2. Vorgeschlagene Reform im SGB VIII zu Auslandsmaßnahmen

Der Entwurf der neuesten SGB VIII-Novelle (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz)⁵ hat einige der Empfehlungen aus den Eckpunkten des Deutschen Vereins nun gesetzlich umgesetzt. Die bisherigen Regelungen zur Zulässigkeit von Auslandsmaßnahmen, die in §§ 27 Abs. 2 Satz 3, 36 Abs. 4, 78b Abs. 2 SGB VIII verankert waren, sollen nun im neuen § 36c SGB VIII zusammengeführt, konkretisiert und qualifiziert werden. Damit verbunden ist auch eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Durchführung von Auslandsmaßnahmen, wie sie der Deutsche Verein 2008 bereits gefordert hatte. Außerdem ist insbesondere deutlicher geworden, dass die Steuerungsverantwortung für die Maßnahme für deren gesamte Dauer beim Jugendamt bleibt.

§ 36c Abs. 1 SGB VIII-E greift die bislang in § 27 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII geregelte Einschränkung der Hilfeerbringung im Ausland auf und unterstreicht den Ausnahmecharakter der Auslandsmaßnahmen. Satz 1 konkretisiert, dass Hilfe zur Erziehung nur dann im Ausland erbracht werden kann, wenn der jeweilige Bedarf im Einzelfall das Auswahlermessen des öffentlichen Trägers auf Null reduziert. Satz 2 stellt klar, dass die eine Auslandsmaßnahme begründende Bedarfsfeststellung im Hilfeplan zu dokumentieren ist.⁶

§ 36c Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII-E entspricht dem Inhalt des bisherigen § 36 Abs. 4 SGB VIII. Die in Nummer 2 Buchstaben a und b enthaltenen Regelungsinhalte wurden aus § 78b Abs. 2 Satz 2 SGB VIII nach § 36c Abs. 2 SGB VIII verschoben, um die Anforderungen an die Erbringung von Auslandshilfen zu konkretisieren. Die Notwendigkeit einer Betriebserlaubnis im Inland für Jugendhilfemaßnahmen im Ausland verknüpft die im Inland geltenden Maßstäbe für die Erteilung einer Betriebserlaubnis mit der Qualität der Maßnahmeerbringung im Ausland. Der zusätzliche Regelungsgehalt in Nummer 2 Buchstabe c (Überprüfung und Fortschreibung des Hilfeplans unter Beteiligung des jungen Menschen in der Regel am Ort der Leistungserbrin-

gung) und d (Abschluss von Vereinbarungen mit dem Leistungserbringer über Qualität der Maßnahme) sowie in Nummer 3 (Überprüfung der Eignung der mit der Leistungserbringung zu betrauenden Einrichtung oder Person an Ort und Stelle) erweitert die Qualitätsanforderungen an die Gewährung von Auslandshilfen. Sie sind Ausfluss des in den Eckpunkten 2008 nicht ohne Grund so betonten Grundsatzes, dass die Verantwortung für den Jugendlichen und damit die Steuerungsverantwortung beim beauftragenden Jugendamt bleibt und nicht dem Maßnahmeträger überlassen werden kann. Die in Nummer 4 eingeführte Meldepflicht soll zu Transparenz im Hinblick auf Jugendhilfemaßnahmen im Ausland führen und setzt auch die betriebserlaubniserteilende Behörde über Beginn, Ende und Ort der Leistungserbringung in Kenntnis.⁷ Es bleibt im Übrigen bei der bereits in § 78b SGB VIII bestimmten Pflicht zur Zusammenarbeit sowohl mit den ausländischen Behörden als auch mit den jeweiligen Auslandsvertretungen. Letztere ist keine reine Formalie, sondern dient dem konsularischen Schutz der betroffenen Jugendlichen – auch und insbesondere im Fall einer Straftat, aber auch bei möglichen Eingriffen in Sorgerechte.⁸

3. Weiterer Entwicklungsbedarf

Mit dem KJSG wurden folglich viele der Empfehlungen aus den Eckpunkten zur Durchführung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland aufgegriffen; auf andere Forderungen des Deutschen Vereins wurde nicht eingegangen. Auf einige Forderungen ist aufgrund der Dringlichkeit besonders hinzuweisen:

- a) In § 36c Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII ist nun, wie auch vom Deutschen Verein empfohlen, verankert, dass eine Überprüfung der Eignung der mit der Leistungserbringung zu betrauenden Einrichtung oder Person an Ort und Stelle zu erfolgen hat. Dabei bleibt die bestehende Problematik ungeklärt, dass dies die Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe im Ausland darstellt. Aufgrund der fehlenden hoheitlichen Befugnisse deutscher Behörden im jeweiligen Ausland bestehen nur eingeschränkte Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des fallzuständigen Jugendamtes.
- b) Vor dem Hintergrund der intensiven Diskussionen um die jungen Volljährigen im SGB VIII ist es erforderlich, die Übergänge langfristig zu planen. Die Erziehungshilfe im Ausland sollte nur ein Teil eines umfassenden Hilfeframeworks mit Inlandsbezug sein. Aufgrund ihres Ausnahmecharakters sollte sie zeitlich begrenzt sein und bereits vor der Reise ins Ausland die Rückführung

4) Eckpunkte des Deutschen Vereins zur Durchführung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland, NDV 2008, 163 ff., Nr. 6.1.

5) Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0501-0600/553-17.pdf?__blob=publicationFile&v=5; siehe auch Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf des KJSG, NDV 2017, 289 ff.

6) Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen zu § 38, Drucksache 18/12330, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/123/1812330.pdf>; vgl. dazu Eckpunkte des Deutschen Vereins zur Durchführung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland, NDV 2008, 163 ff.

7) Siehe Fußn. 9.

8) Art. 5, 37 Wiener Konsularisches Übereinkommen.

und soziale Integration des jungen Menschen im Inland im Blick haben. Bei der Hilfeplanung sollten daher auch Feststellungen über den Zeitrahmen des Auslandsaufenthalts und über Anschlusshilfen getroffen werden. Insbesondere sollten Möglichkeiten der Nachbetreuung gesichert werden, sofern der junge Mensch vor Beendigung der Erziehungshilfe das 18. Lebensjahr vollendet. In diesem Fall sollte sichergestellt werden, dass entweder seine Reintegration vor Abschluss des 18. Lebensjahres erfolgreich abgeschlossen ist oder die Hilfe über das 18. Lebensjahr hinaus gemäß § 41 SGB VIII fortgeführt werden kann.⁹

4. Konsultationspflichten

Es ist grundsätzlich festzustellen, dass bezogen auf Hilfen im Ausland die Empfindlichkeit und Aufmerksamkeit im In- und Ausland sehr hoch sind. Aus diesem Grund wurden von verschiedenen Akteuren Hinweise zu dieser Thematik erarbeitet, von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ) insbesondere bezogen auf die Unterbringung von jungen Menschen aus dem Ausland im Inland.¹⁰ Gerade die Unterbringung von deutschen Minderjährigen in intensivpädagogischen Maßnahmen wird dabei international immer wieder besonders wahrgenommen. Die wenigen verfügbaren Zahlen¹¹ deuten darauf hin, dass deutlich mehr Minderjährige von Deutschland aus im Ausland platziert werden als von anderen Staaten. Nicht überraschend haben ebenfalls andere EU-Mitgliedstaaten Anforderungen an das Verfahren der Unterbringung von jungen Menschen aus dem Ausland im Inland erarbeitet.¹² Gesetzlich ist die Zusammenarbeit bei grenzüberschreitender Unterbringung von jungen Menschen in der Brüssel IIa-Verordnung (Verordnung [EG] Nr. 2201/2003 des Rates über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung [EG] Nr. 1347/2000) und dem KSÜ (Haager Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern) verankert. Damit sind für aktuell 47 Staaten¹³ – neben der EU ohne Dänemark sind dies u.a. Schweiz, Türkei und Russland – Konsultationsverfahren, die vor der Platzierung stattzufinden haben, geregelt. Die Regelungen unterscheiden sich zurzeit noch unter anderem dadurch, dass nach Art. 56 Abs. 1 Brüssel IIa-VO eine Konsultationspflicht nur für den Fall vorsieht, dass die geplante Maßnahme nach dem nationalen Recht des Zielstaates ebenfalls die Beteiligung einer Behörde/eines Gerichtes vorsieht. Ist dies nicht der Fall, besteht allerdings weiterhin eine Informationspflicht. Dagegen sieht Art. 33 KSÜ keine solche Unterscheidung vor, sondern postuliert eine uneingeschränkte Konsultation bei jeder Platzierung durch eine Behörde/ein Gericht. In der Praxis kommen aber nicht nur die BAGLJÄ, sondern auch die meisten EU-Staaten zu einer Konsultationspflicht für die meisten Platzierungen, die nicht reine private Entscheidungen der Eltern sind. Daher sollte bei jeder ins Auge gefassten Platzierung im Ausland die Kon-

sultationspflicht zumindest geprüft werden. Detailinformationen zu den jeweiligen Staaten und ihren Regelungen finden sich auf der Webseite des Bundesamtes für Justiz, das als Zentrale Behörde für diese Fälle fungiert.¹⁴

Die Europäische Kommission hat anlässlich der Überprüfung der Brüssel IIa-Verordnung im Jahr 2016 erste Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Verordnung veröffentlicht.¹⁵ Hintergrund ist vor allem, dass die Verfahren in grenzüberschreitenden Fällen beschleunigt und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten verbessert werden sollen. Im Zusammenhang mit Auslandsmaßnahmen soll das Verfahren, nach dem gemäß Art. 56 vor der Anordnung der Unterbringung die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats konsultiert werden müssen, weiterentwickelt werden. Der Entwurf sah eine Anpassung an die Regelung des KSÜ sowie eine Pflicht, die Konsultation über die Zentralen Behörden zu betreiben, vor. Zu den 2016 veröffentlichten Vorschlägen hat auch der Deutsche Verein Stellung genommen.¹⁶ So empfahl er zum Beispiel, darauf zu verzichten, dass die Konsultation ausschließlich über die Zentralen Behörden erfolgen muss. Vielmehr sollten auch weiterhin andere Wege, direkt oder mit Hilfe geeigneter Stellen, möglich sein. Der Deutsche Verein regte daher an, dass die Mitgliedstaaten die für ihren Staat zweckmäßige Übermittlungsform bestimmen können. So wäre es möglich, im Interesse der betroffenen Minderjährigen, den jeweils notwendigen und zeitlich günstigsten Weg zu bestimmen. Diesem Gedanken folgend begrüßte der Deutsche Verein die Regelung, die eine Mitteilung der Entscheidung über den Antrag spätestens zwei Monate nach Eingang bei der ersuchten Zentralen Behörde vorsieht. Darüber hinaus empfahl er eine Regelung zu den Folgen des Verstreichens dieser Frist: „Erfolgt innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrages bei der Zentralen Behörde keine Rückäußerung durch Entscheidung oder Hinweis auf ein noch laufendes Verfahren, so gilt die Zustimmung nach Absatz 3 als erteilt.“¹⁷

9) Eckpunkte zur Durchführung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland, NDV 2008, 163 ff.

10) BAGLJÄ: Verfahren bei grenzüberschreitenden Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen im Inland, Arbeitshilfe der Landesjugendämter zur Durchführung der Konsultationsverfahren nach Art. 56 Brüssel IIa-VO, Art. 33 KSÜ, §§ 45 ff. IntFamRVG, beschlossen auf der 120. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 18. bis 20. Mai 2016 in Münster.

11) Siehe z.B. Laura Carpaneto: Cross-border placement of children in the European Union. 2016. study, commissioned by the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the JURI Committee, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

12) Ähnliches findet sich z.B. in den Niederlande und Irland, zitiert nach Carpaneto, FN 14.

13) Zu beachten ist, dass für die EU-Mitglieder ohne Dänemark die Regelung der Brüssel IIa-VO der des KSÜ vorgeht. Aktuelle Vertragsstaatenlisten sind z.B. einsehbar unter https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/HKUE/Staatenliste/Staatenliste_node.html und <http://www.issger.de/de/materialien/vertragsstaatenliste-zu-wichtigen-internationalen-konventionen/vertragsstaatenliste-zu-wichtigen-internationalen-konventionen.html>.

14) https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/HKUE/Unterbringung/Unterbringung_node.html

15) http://ec.europa.eu/justice/civil/files/family-matters/brussels2_regulation_en.pdf.

16) Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf der Europäischen Kommission zur Neufassung der VO (EG) Nr. 2201/2003 vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1347/2000 (Brüssel IIa-VO), NDV 2016, 440 ff.

17) Eckpunkte zur Durchführung von intensivpädagogischen Erziehungshilfen im Ausland, NDV 2008, 163 ff.

Mittlerweile ist der Entwurf noch einmal gründlich überarbeitet worden. Diese Fassung ist bisher nicht veröffentlicht, soll aber im Januar 2018 dem Europaparlament vorgelegt werden. In den internationalen Diskussionen, die den Verfasserinnen bekannt geworden sind, ist eine Tendenz hin zur Verschärfung der Regelungen zu erkennen.

Der Deutsche Verein wird weiterhin die Thematik der Erziehungshilfen im Ausland begleiten und sich in den Weiterentwicklungsprozess einbringen.¹⁸

18) Auch die Handreichung zur grenzüberschreitenden Einzelfallarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe, die gegenwärtig im Deutschen Verein unter Federführung des Arbeitsfeldes I/Internationaler Sozialdienst erarbeitet wird, behandelt Fragen der Platzierung im Ausland.

SOZIALE ARBEIT

Jetzt auch mit
CAMPUSLIZENZ
für Hochschulen,
Bibliotheken und
Organisationen

1.2018

Arbeitsbedingungen in der Sozialen Arbeit | 2

Gesundheitsarbeit in der Sozialen Arbeit | 10

Erfahrungsdimensionen von Übergängen im Bildungssystem | 20

Barrierefreier Tourismus für alle | 26

► Die renommierte Fachzeitschrift

► Unabhängig, kritisch, innovativ

► 11x jährlich

Bestellung beim Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen
Bernadottestr. 94
14195 Berlin

E-Mail: sozialinfo@dzi.de

125 JAHRE
DZI

Graphikbüro 12/2017

DIE WAFFE DER FRAU.

BILDUNG MACHT MÄDCHEN STARK!





„WERDEN SIE PATE!“

www.plan.de



Gibt Kindern eine Chance