

# Entscheidungsfindung und Zwang in der Schweiz unter dem Blickwinkel internationaler Standards: Unterbringung in Pflegefamilien

## Ergebnisse eines Forschungsprojekts des NFP 76

**Prof. Philip Jaffé, Université de Genève**  
**Mia Dambach, Université de Genève / Child Identity Protection**  
**Cécile Jeannin, Université de Genève / Child Identity Protection**  
**Laurence Bordier, Child Identity Protection**  
**Christina Baglietto, Child Identity Protection**  
**Alexandra Levy, Child Identity Protection**  
**Andreas von Känel, Université de Genève**  
**Elena Kreil, Université de Genève**

Die Studie untersucht, inwieweit die Entscheidungen über die Herausnahme von Kindern aus ihrer Familie und über die Unterbringung in Pflegefamilien in der Schweiz den internationalen Standards entsprechen. Diese Entscheidungen sind mit Zwang verbunden, da sie bedeuten, dass sich der Staat in das Privatleben von Familien einmischt. Deshalb bilden die internationalen Standards einen Rahmen, innerhalb dessen diese Entscheidungen getroffen werden können, etwa im Fall von Missbrauch oder Vernachlässigung. Ausserhalb dieses Rahmens sind Zwangsentscheidungen «ungerechtfertigt» und haben «unnötige» Trennungen von Familien und Fremdplatzierungen zur Folge. Die Forschungsergebnisse (1900 bis 2022) zeigen, wie schrittweise ein internationaler Rahmen entwickelt wurde, der die Entscheidungsfindung einschränkt. Die Studie identifiziert Übereinstimmungen mit internationalen Standards, wie die Professionalisierung der Entscheidungsfindung oder die Unterstützung der Pflegefamilien, wenngleich diese nicht in allen Kantonen gleich ausgeprägt sind. Sie zeigt auch Verbesserungsmöglichkeiten auf; dazu zählen verstärkte Bemühungen in den Bereichen Prävention und Wiedereingliederung in die Familie ebenso wie die Reduktion der Kosten, die von den Familien getragen werden müssen.

## Hintergrund, Ziel des Projekts und Forschungsplan

### Hintergrund

Nach der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 im Jahr 2016 wurde 2017 das Nationale Forschungsprogramm (NFP) 76 «Fürsorge und Zwang» lanciert. Das NFP 76 «befasst sich in historischer sowie gegenwarts- und zukunftsbezogener Perspektive mit rechtlichen und gesellschaftlichen Dimensionen von Fürsorge und Zwang in der Schweiz». Die vorliegende Studie «Entscheidungsfindung und Zwang in der Schweiz unter dem Blickwinkel internationaler Standards: Unterbringung in Pflegefamilien» ist Teil des Schwerpunktes «Rechte und Rechtspraxis», der «den Wandel von Rechtspraxis, Rechtsmitteln und sozialen Normen» ebenso untersucht wie «die Frage, ob Betroffene Zugang zum Recht erhielten und ihre Rechtsansprüche durchsetzen konnten».

### Zielsetzung

Ziel der Studie ist es, die Gesetzgebung, die Politik und die Praktiken in der Schweiz mit den sich nach und nach entwickelnden internationalen Standards zu vergleichen und zu untersuchen, inwiefern die Entscheidungen über die Herausnahme und die Unterbringung von Kindern in einer Pflegefamilie in der Schweiz «gerechtfertigt» oder «ungerechtfertigt» sind bzw. mit den internationalen Standards übereinstimmen. Sie befasst sich mit der Vergangenheit, legt den Schwerpunkt jedoch auf die Gegenwart und gibt Empfehlungen ab, um «ungerechtfertigte» Entscheidungen zu vermeiden und einen Zugang zum Recht zu ermöglichen, wenn sie dennoch geschehen.

### Forschungsplan

Die Studie identifiziert die internationalen und regionalen Standards, die für Entscheidungen

über die Herausnahme und die Unterbringung von Kindern in einer Pflegefamilie in der Schweiz zwischen 1900 und 2022 anwendbar sind. Sie befasst sich auch mit dem Rahmen auf Bundesebene, wobei sie sich auf die zwei Kantone Wallis und Zürich konzentriert. Die qualitativ angelegte Studie beantwortet folgende Forschungsfragen mittels Triangulation ausführlicher Interviews und Fallanalysen:

1. Wie konnten/können Zwangsentscheidungen im Zusammenhang mit der Herausnahme von Kindern durch eine Unterstützung der Familien verhindert und an die sich weiterentwickelnden internationalen Standards angepasst werden?
2. Wie wurden die Zwangsentscheidungen im Zusammenhang mit der Unterbringung von Kindern in einer Pflegefamilie an die sich weiterentwickelnden internationalen Standards angepasst?
3. Wenn die Zwangsentscheidungen nicht an die sich weiterentwickelnden internationalen Standards angepasst wurden – welche Möglichkeiten der Wiedergutmachung gab/gibt es?

Die Analyse ist in drei Teile gegliedert: eine Einführung in die Forschung und ihre Methodik (erster Teil), gefolgt von einer Untersuchung der normativen Rahmenbedingungen von Zwangsentscheidungen über die Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien in zwei Zeitabschnitten – von 1900 bis 1989 (zweiter Teil) und von 1989 bis 2022 (dritter Teil). Bei beiden Zeitabschnitten stützen wir uns auf die wichtigsten internationalen Normen: die Kinderrechtskonvention von 1989 (CRC) und die UN-Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern von 2009. Abschliessend werden Schlussfolgerungen als Antwort auf die drei Forschungsfragen vorgelegt sowie Empfehlungen abgegeben.

## Ergebnisse

Die juristische Analyse zeigt, dass die internationalen Standards nach und nach einen Rahmen geschaffen haben, der unter bestimmten Bedingungen Zwangsentscheidungen zulässt, insbesondere zum Schutz von Kindern. Insgesamt hat sich die Schweiz an die internationalen Standards angeglichen, auch wenn noch weitere Verbesserungen notwendig sind. Das Fehlen von Grenzen für die «staatliche Zwangsbefugnis» im 19. Jahrhundert hat ein Umfeld geschaffen, das «ungerechtfertigte» Fremdplatzierungen begünstigte, wie die existierende umfassende Forschung über die Administrativhaft vor 1981 zeigt. Im Zuge der sich weiterentwickelnden internationalen Standards, die einen klareren und restriktiveren Rahmen für Zwangsentscheidungen boten, haben sich auch die Schweizer Praktiken verbessert, um fundierte und «gerechtfertigte» Entscheidungen zu ermöglichen. Die Untersuchung zeigt, dass einige internationale Standards wie die Haager Konventionen, die CRC oder die Quality4Children-Standards einen grösseren Einfluss hatten als andere. Demgegenüber hatten die UN-Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern, die derzeit als die umfassendsten Leitlinien im Bereich der Herausnahme und der Fremdplatzierung von Kindern gelten, weniger Einfluss, wodurch ein Schlupfloch für «ungerechtfertigte» Zwangsentscheidungen geschaffen wurde.

Die auf Interviews mit insgesamt 35 Fachpersonen (Akademiker:innen, Behörden, Praktizierende) basierenden Ergebnisse der empirischen Analyse bestätigen die juristische Analyse. Die Praktiken orientieren sich an den nationalen und kantonalen Rahmenbedingungen. Da diese nicht vollständig an die internationalen Standards angeglichen sind, gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Einige Fachpersonen gaben an, dass die internationalen Standards oftmals als abstrakt wahrgenommen werden und in gewissen Situationen in Anbetracht der kantonalen Strukturen nur schwer einzuhalten sind. Es gibt

kein Bundesgesetz über den Schutz von Kindern und daher auch keine einheitliche Praxis. Um diese Lücke zu schliessen, veröffentlichten die KOKES und die SODK im Jahr 2020 umfassende Empfehlungen zur Qualität und Aufsicht der ausserfamiliären Unterbringung. Bis heute gibt es keine Empfehlungen zur Prävention und zur Wiedereingliederung. Die befragten Praktizierenden geben an, dass es einem echten Anliegen entspricht, die Kinder zu unterstützen, die fehlenden Ressourcen jedoch weiterhin ein grosses Hindernis darstellen, insbesondere in den Bereichen Prävention und Aufrechterhaltung der familiären Bindungen. Im Rahmen der Analyse konnte in einigen Kantonen eine Reihe von erfolgversprechenden Praktiken identifiziert werden, um «ungerechtfertigte» Zwangsentscheidungen zu verhindern und ein qualitativ hochwertiges System der Unterbringung in Pflegefamilien zu fördern.

Die Fallanalysen (60 insgesamt, davon 26 vor 1989 und 34 nach 1989) von Fällen vor 1989 stimmen weitgehend mit den Ergebnissen der juristischen Analyse und der Interviews mit den Fachpersonen überein. Bemühungen, den Familien bei der Verarbeitung der Gründe für die Trennung zu helfen, fehlten systematisch. Bei den Fällen zwischen 1989 und 2013 sind zunehmend Bemühungen erkennbar, die Familie zu unterstützen, insbesondere, indem Geschwister nicht getrennt werden, was das Risiko von «ungerechtfertigten» Zwangsentscheidungen verringert. Allerdings könnten andere Aspekte, wie das Fehlen einer systematischen Beteiligung des Elternteils/der Eltern sowie der Kinder, auf «ungerechtfertigte» Zwangsentscheidungen hinweisen. In einigen Fällen aus dem Kanton Wallis zeigt sich seit 2013, dass auf die Herkunftsfamilie Druck ausgeübt wurde, damit sie sich den Entscheidungen der Behörden füge, auch in Bezug auf Suchtbehandlungen und Kosten. Im Kanton Zürich stand die Kostenfrage weniger im Vordergrund.

**Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Studie bei den Entscheidungen über die Herausnahme und die Fremdplatzierung von Kindern einige Aspekte identifiziert, die den internationalen Standards entsprechen, darunter:**

### 1. Gesetzgebung und Harmonisierung

- die unter dem Einfluss der internationalen Standards erfolgte Aufhebung der Unterscheidung zwischen ehelichen und unehelichen Kindern im Schweizerischen Zivilgesetzbuch und damit der Diskriminierung von ledigen Müttern;
- das Ende der Administrativhaft;
- die Entwicklung von Gesetzen auf Bundes- und Kantonsebene, die dazu führten, dass eine Vielfalt von allgemeinen Unterstützungsangeboten für Familien (Gesundheit, Erziehung, Sozialversicherung usw.) sowie von spezialisierten Unterstützungsangeboten für Familien in schwierigen Situationen (häusliche Gewalt, Drogenmissbrauch usw.) eingerichtet wurden;
- die Einführung eines Gesetzesrahmens für die Genehmigung und Aufsicht über die Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien und der dafür zuständigen Akteure (KiBeV 1977, dann PAVO 2012);
- die Einrichtung von Mechanismen in und zwischen den Kantonen für eine bessere Harmonisierung der Praktiken (*Groupe latin de familles d'accueil*: GLAF, Kantonales Jugendobservatorium im Wallis usw.);

### 2. Professionalisierung

- die Entwicklung hin zu einer stärkeren Professionalisierung der Strukturen (KESB), die für die Entscheidungen über die Herausnahme und die Fremdplatzierung zuständig sind, um zu gewährleisten, dass die Entscheidun-

gen von entsprechend qualifizierten Fachpersonen in multidisziplinären Teams getroffen werden;

### 3. Unterstützung der Familien

- ein besserer Zugang der Familien zu Rechtsmitteln gegen die von den Behörden getroffenen Entscheidungen über die Herausnahme und die Fremdplatzierung von Kindern;
- die Entwicklung von zahlreichen allgemeinen und gezielten Unterstützungsangeboten (z.B. «La Maisonnée» im Kanton Wallis), Erziehungsbeistandschaften, die Schaffung von Erziehungshilfen im offenen Umfeld (*actions éducatives en milieu ouvert*: AEMO);

### 4. Ausbildung und Betreuung von Pflegefamilien

- eine bessere Ausbildung von Pflegefamilien, obgleich unterschiedlich je nach Kanton;
- eine bessere Betreuung und Unterstützung von Pflegefamilien wurde insbesondere im Kanton Wallis beobachtet, wo im Laufe der Zeit ein Sektor eingerichtet wurde, der sich mit der Unterbringung in Pflegefamilien befasst;

**Parallel dazu weist die Studie auf Aspekte hin, mit denen sich die Schweiz befassen sollte, um die internationalen Standards besser einzuhalten. Auf einige dieser Aspekte wurde bereits in den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz hingewiesen:**

### 1. Gesetzgebung auf Bundesebene, Harmonisierung und Koordination (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, KOKES, SODK)

- auf Bundesebene eine Stärkung des gesetzlichen Rahmens bezüglich der Rechte von Kindern im Allgemeinen und von fremdplatzierten Kindern im Speziellen, mit dem Ziel einer besseren Abstimmung der Gesetze und Praktiken auf kantonaler Ebene (Revision der PAVO, Verabschiedung eines Bundesgesetzes über den Schutz von Kindern);
  - eine bessere Koordination der verschiedenen Akteurinnen und Akteure;
- 2. Ausbildung (Universitäten, Hochschulen, PACH, Integras, Caritas, Vereine)**
- eine spezialisierte Grund- und Weiterbildung der in diesem Bereich tätigen Akteurinnen und Akteure, die insbesondere die Kenntnis der wichtigsten internationalen Instrumente (z.B. UN-Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern von 2009) umfasst;
  - eine bessere Kenntnis der Möglichkeiten der Wiedergutmachung von nach 1981 erfolgtem Missbrauch.
- 3. Prävention (Pro Juventute, Pro Familia, kantonale Jugendämter, Erziehungshilfen im offenen Umfeld (AEMO), Erziehungsberatende, Fachpersonen im Bereich des Kinderschutzes, Lehrpersonen, Kinderärztinnen und -ärzte)**
- eine Stärkung des Präventionsansatzes, indem die noch bestehenden Hindernisse für den Zugang der Familien zu Unterstützungsangeboten beseitigt werden (mitunter Druck auf die Eltern hinsichtlich Zeitaufwand und finanzielle Leistungsfähigkeit, Hindernisse auf kultureller und geografischer Ebene, spätes Erkennen des Unterstützungsbedarfs usw.);
  - weitere Bemühungen, die präventiven Unterstützungsmaßnahmen zu diversifizieren, um besser für die breite Palette von Bedürfnissen der Kinder und Familien in prekären Situationen gewappnet zu sein (ambulante Massnahmen, Entlastungsmöglichkeiten, Mediation usw.);
- 4. Ressourcen und Statistiken (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Statistik, Staatsrätinnen und Staatsräte, kantonale Jugendämter)**
- fortgesetzte Bemühungen um eine familiäre Wiedereingliederung bei einer Trennung, sofern dies im übergeordneten Kindesinteresse ist;
  - ein Ausbau der Unterstützung für fremdplatzierte Kinder, die die Volljährigkeit erreichen, um sie sozial einzugliedern;
  - die Einrichtung eines effizienten Systems, um statistische Daten über die in Pflegefamilien untergebrachten Kinder zu erheben – ein wichtiges Element, um die spezifischen Bedürfnisse in diesem Bereich zu identifizieren;
  - eine Aufstockung der Budgets im Bereich des Kinderschutzes und insbesondere der Personalressourcen, um eine bessere Betreuung und Unterstützung der Kinder und Familien zu gewährleisten;
- 5. Partizipation des Kindes und Zugang zum Recht (kantonale Jugendämter, KESB)**
- eine stärkere Partizipation der Kinder und Familien durch die Entwicklung geeigneter Informations- und Kommunikationsinstrumente;
  - eine Klärung der Rolle der vom Kind ausgewählten Vertrauensperson, um ihre zentrale Rolle bei der Wahrung des Rechts des Kindes zu stärken, angehört zu werden und an Entscheidungen, die es betreffen, beteiligt zu werden;

- die Einsetzung einer oder eines Kinderschutzbeauftragten (Ombudsperson), die oder der auf nationaler Ebene offiziell anerkannt und unterstützt wird;
- konkrete wirksame und bekannte Beschwerdemechanismen für Kinder.

## Bedeutung der Ergebnisse für die Praxis und Empfehlungen

Die Empfehlungen, die zum Abschluss der Studie geliefert werden, zeigen Handlungsmöglichkeiten mit Beispielen erfolgversprechender Praktiken auf. Sie dienen als konkrete politische, rechtliche und praktische Leitlinien, um das Schweizer System der Unterbringung in Pflegefamilien stärker an die internationalen Standards anzugleichen, insbesondere an die UN-Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern von 2009. Im Folgenden die Empfehlungen und wichtigsten Botschaften:

### 1. Gesetzgebung, Harmonisierung und Koordination (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Statistik, KOKES, SODK, GLAF, *Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse*)

- Der koordinierte nationale Ansatz des Kinderschutzes muss gestärkt werden, was seitens der zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden angemessene Budgetinvestitionen, eine Revision der bundesgesetzlichen Regelung der Unterbringung in Pflegefamilien (PAVO) bzw. eine Erarbeitung eines Bundesgesetzes über den Kinderschutz bedingt. Eine solche Gesetzesgrundlage würde zu einer besseren Harmonisierung der Praktiken beitragen, die im Hinblick auf die internationalen Standards in den einzelnen Kantonen noch uneinheitlich sind. Damit dieser koordinierte Ansatz umgesetzt werden kann, braucht es ein solides System für die Erhebung von Daten im Bereich der Unterbringung in Pflegefamilien in der Schweiz, wie der UN-Kinderrechtsausschuss betonte;

### 2. Ausbildung (Universitäten, *Centre Interfacultaire en droits de l'enfant de l'Université de Genève*, Hochschulen, PACH, Integras, Caritas, Vereine)

- Sämtliche Fachpersonen, die für und mit den Kindern arbeiten, müssen systematisch nach den internationalen Standards ausgebildet werden. Hochschulen und Kinderschutzbehörden müssen ihre Bemühungen fortsetzen, um zu gewährleisten, dass internationale Standards wie die UN-Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern von 2009 berücksichtigt werden, die im Bereich der Fremdplatzierung ein wichtiges Instrument darstellen. Das Forschungsteam hat zu diesem Zweck einen Leitfaden zu den internationalen Standards für die Fachpersonen des Kinderschutzes in der Schweiz erarbeitet;

### **3. Prävention (Pro Familia und Pro Juventute, Jugendämter und KESB, Schulen, Kinderärztinnen und -ärzte, Vereine, die mit Kindern und Familien arbeiten, Ciao.ch)**

- Die Familien müssen von den zuständigen kantonalen Sozial- und Kinderschutzdiensten stärker unterstützt werden, um unnötige Trennungen zu vermeiden und die Wiedereingliederung in die Familie zu fördern. Die Prävention erfordert eine aktive Mobilisierung und Ausbildung sämtlicher Akteurinnen und Akteure, die mit dem Kind zu tun haben und in der Lage sind, den Unterstützungsbedarf eines Kindes/einer Familie in Schwierigkeiten möglichst früh zu erkennen (Mitarbeitende in Schulen, Krippen oder anderen Kinderbetreuungseinrichtungen, Kinderärztinnen und Kinderärzte usw.). Überdies sollten die zuständige Behörden ein besonderes Augenmerk auf die Verfügbarkeit und den Zugang der Familien zu Präventivmassnahmen legen, wie beispielsweise ambulante und frühzeitige Interventionen in den Familien, Entlastungsmöglichkeiten, Mutter-Kind-Häuser usw. Die Fachleute sollten auch über Instrumente verfügen, die es ihnen insbesondere ermöglichen, Pläne für die Wiedereingliederung in die Familie zu erarbeiten (Bearbeitung der Ursachen für die Trennung, Vorbereitung und Evaluation, Betreuung usw.), sofern dies im übergeordneten Kindesinteresse ist;

### **4. Kosten (akademische Forschung)**

- Die Kosten, die einkommensschwachen Familien im Zusammenhang mit den Zwangsentscheidungen entstehen, sind stärker zu berücksichtigen – die Übertragung dieser Kosten auf Familien widerspricht den internationalen Standards;

### **5. Zugang zum Recht (Jugendämter, KESB)**

- Es muss eine stärkere Angleichung in Bezug auf die Kenntnis und die Effizienz der Beschwerdemechanismen stattfinden, die den Kindern zur Verfügung stehen und die von den internationalen Standards stark gefördert werden.

## **Wissenschaftliche Bedeutung der Ergebnisse**

Der Schutz und das Wohl des Kindes bringen komplexe Entscheidungen mit sich, die grosse Auswirkungen auf das Leben der Kinder und der Familien haben. Es ist daher wesentlich, dass auf der rechtlichen und auf der praktischen Ebene ausreichende Garantien existieren, damit «ungerechtfertigte» Entscheidungen und qualitativ unzureichende Platzierungen vermieden werden können. Ziel der Studie ist es daher, den betroffenen Behörden und Fachpersonen den internationalen und regionalen Rechtsrahmen näher zu bringen und die Stärken des Schweizer Systems in Bezug auf diesen Rahmen sowie Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Indem die Studie Bereiche identifiziert, in denen Verbesserungen möglich sind, fördert sie die Entwicklung neuer Studien (z.B. zur Frage der Kosten zulasten der Familien und der Wie-

dereingliederung) sowie von Ausbildungen und Instrumenten für die Akteurinnen und Akteure vor Ort (z.B. Leitfaden für Kinder, denen eine Trennung von ihrer Familie droht oder die von ihrer Familie getrennt sind). Zudem zeigt die Studie im Hinblick auf eine Unterstützung und Orientierung der betroffenen Akteurinnen und

Akteure in der Schweiz erfolgversprechende Praktiken auf, die in anderen Ländern entwickelt wurden und als Inspirationsquellen für Bereiche dienen können, die in der Schweiz noch verbesserungswürdig sind.

## Entscheidungsfindung und Zwang in der Schweiz unter dem Blickwinkel internationaler Standards: Un- terbringung in Pflegefamilien

Prof. Philip Jaffé, Université de Genève, Hauptgesuchsteller

Mia Dambach, Université de Genève / Child Identity Protection, Koordinatorin

Cécile Jeannin, Université de Genève / Child Identity Protection,  
wissenschaftliche Mitarbeiterin

Laurence Bordier, Child Identity Protection, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Christina Baglietto, Child Identity Protection, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Alexandra Levy, Child Identity Protection, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Andreas von Känel, Université de Genève, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Elena Kreil, Université de Genève, wissenschaftliche Mitarbeiterin

### Kontakt:

Mia Dambach

Child Identity Protection

+41 78 924 09 74

[mia.dambach@child-identity.org](mailto:mia.dambach@child-identity.org)

### Weitere Informationen:

[www.nfp76.ch](http://www.nfp76.ch)

August 2023