

**Strategiepapier Achse 1 „Institutionelle Rahmenbedingungen“:** *Wo sollten in einem grenzüberschreitenden Kontext die politischen Kulturen und Verfahrensweisen bei der Begleitung von Kindern angesiedelt sein, die einer sozialpädagogischen und/oder sozialmedizinischen Betreuung unterliegen – oder unterliegen sollten?*

### **Vorbemerkung**

Die Ergebnisse früherer Arbeiten, die mit Unterstützung von Interreg durchgeführt wurden, zeigen, dass der Aufenthaltsort von Kindern, die einer besonderen sozialen Betreuung unterliegen – oder unterliegen sollten –, durch einen Wohnortwechsel grenzüberschreitend verlagert wird. Ausgehend von der Analyse der Situationen von Kindern und Familien, die selbst von einem grenzüberschreitenden Wechsel betroffen waren, haben die Kinderschutzexperten und Fachleute im Behindertenbereich jedoch festgestellt, dass dabei das Risiko besteht, dass es hinsichtlich der Kontinuität oder Qualität der Betreuung der betroffenen Kinder zu Brüchen kommt<sup>1</sup>.

Die Anzahl der Kinder in der Großregion, die von dieser Form der Migration betroffen sind, ist bis heute noch nicht gründlich in allen Grenzregionen geklärt. Tatsächlich gibt es in den am Projekt beteiligten Regionen weder eine offizielle Erfassung noch einen Abgleich der existierenden Daten.

Obwohl die Fachleute bestimmte Referenzrahmen teilen, insbesondere diejenigen, die sich aus den internationalen Übereinkommen über den Schutz von Kindern herleiten (insbesondere das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und die Verordnung (EU) „Brüssel IIa“), weisen die im jeweiligen geografischen Zuständigkeitsbereich dieser Fachleute eingeführten Mechanismen Unterschiede auf, die mit den Besonderheiten der geltenden nationalen Gesetze und öffentlichen Politiken zusammenhängen. Über den institutionellen Regulierungsrahmen hinaus können jedoch auch die alltäglichen Arbeitspraktiken aufgrund ihrer Heterogenität zu einer Diskontinuität der gegebenen Antworten führen.

Diese Befunde bestätigen somit die Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden und nach Mustern differenzierten Ansatzes, um die Probleme der unterstützten Regionen und der begleiteten Familien, die formalen und informellen Praktiken des Fachpersonals, das für die Begleitung der Kinder und ihrer Eltern zuständig ist, zu identifizieren.

Das allgemeine Ziel dieser Aktionsforschung besteht darin, ausgehend von der Anerkennung der Grundbedürfnisse von Kindern eine **gemeinsame Kultur** aufzubauen, um ihre Betreuung und die ihnen zukommende Fürsorge zu verbessern und eine **bessere Koordinierung** der sozialen und sozialmedizinischen Dienste im grenznahen Raum der Großregion zu ermöglichen. Die Herausforderung besteht darin, im übergeordneten Interesse des Kindes die Kohärenz zwischen den Maßnahmen der betreffenden Dienste sowohl im Bereich des Kinderschutzes als auch im Bereich der Behinderung zu gewährleisten.

### **Politische Kulturen und angewandte Verfahrensweisen**

*Die von den Forschern der Arbeitsgruppe durchzuführenden Arbeiten sollen Antworten auf folgende Fragen geben: Wo sollten in einem grenzüberschreitenden Kontext die politischen Kulturen und Verfahrensweisen bei der Begleitung von Kindern angesiedelt sein, die einer sozialpädagogischen und/oder sozialmedizinischen Betreuung unterliegen – oder unterliegen sollten? Diese Fragen sind*

---

<sup>1</sup> *Protéger l'enfant par-delà les frontières*, Nancy: PUN-EDULOR, 2015

eng mit der Kultur und der jeweils eigenen Terminologie jeder Seite in Bezug auf die Notwendigkeit verbunden, die Betreuungsbeziehung umfassend und in ihrer Komplexität aufzufassen.

In diesem Zusammenhang sollen die von den Forschern der Arbeitsgruppe „Institutionelle Rahmenbedingungen“ angestellten Überlegungen es ermöglichen, die Anwendbarkeit und Wirksamkeit der Rechte des Kindes bei einem grenzüberschreitenden Ortswechsel zu überprüfen. Das Ziel hierbei ist es, das Internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes in Form von konkreten und gemeinsamen rechtlichen und institutionellen Maßnahmen in jeder betroffenen Region umzusetzen.

Um erste Antworten zu geben, wurden drei Untersuchungsebenen ausgewählt: die Referenzen, die Kompetenz und die Effizienz.

## 1. Die Referenzen

Eine erste Beobachtung betrifft die **Definition der verschiedenen Begriffe**, auf die Bezug genommen wird, wenn ein Kind, das einer sozialpädagogischen Betreuung unterliegt oder unterliegen sollte, und/oder sich in einer benachteiligten Situation befindet, den Wohnort grenzüberschreitend wechselt. Diese Begriffe beinhalten **Weltanschauungen/Paradigmen**, welche die beruflichen Praktiken und Handlungsvorstellungen sowie die Handlungsrahmen der verschiedenen beteiligten Akteure leiten und beeinflussen können.

Unter diesen Referenzen konnte durch die begonnen Arbeiten in den 5 Regionen des Projekts ein zentraler Begriff herausgearbeitet werden: **das übergeordnete Interesse des Kindes**.

Das **Internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes** führt in Artikel 3.1 aus: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das **übergeordnete Interesse des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist**“.

Während das Übereinkommen darauf abzielt, den Schutz des Kindes und den Status des Kindes als Rechtssubjekt zu stärken, hat der Ausschuss für die Rechte des Kindes keine spezifischen Kriterien vorgeschlagen, um zu beurteilen, was im übergeordneten Interesse des Kindes liegt. Das Übereinkommen benennt hauptsächlich Lebensbereiche wie Gesundheit, Sicherheit und Wohlbefinden und rückt sie in die Nähe anderer Begriffe wie den Schutz.

*Letztendlich* ist der Begriff des Kindesinteresses somit als ein bewusst **vielgestaltiger** Begriff anzusehen. Er muss es jedem, der beruflich mit Kindern zu tun hat, ermöglichen, seine Bedeutung von Fall zu Fall festzulegen. Er muss evolutiv sein und ist daher nicht ein für allemal definiert. Er ist auch eine Referenz: Er steht im Zentrum komplexer Spannungen um die Begriffe Gefahr, Schutz, Arten der gesetzlichen Schutzmaßnahmen, Förderung des Rechts, Elternschaft und elterliche Autorität, Erwartungen und grundlegende Bedürfnisse des Kindes, Identitätsbildung und das Kind als Rechtssubjekt. Es erscheint unerlässlich, danach zu fragen, inwieweit die vorgeschriebenen und tatsächlichen Praktiken unter dem Aspekt der Beziehung zwischen den betreuten Kindern und der Familien einerseits und den Fachleuten andererseits voneinander abweichen.

Über die „moralischen Herausforderung“ hinaus, die dieser Begriff gegebenenfalls impliziert, geht es darum, ihn in Bezug auf Recht, Politikwissenschaft, Soziologie und Psychologie zu untersuchen.

## 2. Institutionelle Kompetenz

Das Kompetenzniveau bezieht sich auf die Identifizierung, Rolle, Funktionen, Legitimität, Herausforderungen und Strategien der betroffenen Institutionen und Strukturen. Während die Kompetenzen der für Familien und Kinder zuständigen Institutionen und Strukturen durch die beteiligten Seiten ermittelt wurden (vgl. die in der Sitzung vom 18. Juni 2018 vorgeschlagenen Produktionen der verschiedenen Seiten), bleibt die Frage nach einem **wechselseitigen Verständnis** der Kompetenzen der für Familien und Kinder zuständigen Institutionen und Strukturen. Ein oder mehrere Instrumente für Fachleute, Familien sowie Justiz- und Verwaltungseinrichtungen müssen noch ausgearbeitet werden, die ein gemeinsames Verständnis des Kinder- und Behindertenschutzes ermöglichen (cf. Dokument „Vergleichende Beschreibung von Organisationssystemen zum Schutz von Kindern und Behinderten“).

Soziale, sozialmedizinisch, rechtliche und administrative Kompetenzen wurden definiert, dagegen ist eine Vergleichstabelle, welche die problematischen Punkte sowie Divergenz und Konvergenz aufzeigt noch zu erstellen. Was ergibt sich daraus für die Effektivität der Rechte?

## 3. Effizienz und Effektivität des Gesetzes

Diese dritte Analyse-Ebene stellt die Frage nach den Herausforderungen bezüglich einer besseren Kenntnis, der Anerkennung und des wechselseitigen Austausches über die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, Verfahrensweisen, Gesetze, Praktiken und Kulturen in den verschiedenen betroffenen Regionen. Es geht darum, zu verstehen, wie man den Entwicklungsweg der Kinder besser unterstützen kann; wie man die Einführung von Verfahrensweisen zur Förderung der Kontinuität und eines kontinuierlichen Entwicklungsweges, den wechselseitigen Austausch unter den verschiedenen Akteure in jeder Region, die Einrichtung von Orten, welche die Anwendbarkeit des Rechts und die Wechselseitigkeit des Austauschs gewährleisten, angehen kann.

Die Rechte auf Schutz, Partizipation und Förderung werden von verschiedenen Akteuren und auf verschiedenen Ebenen umgesetzt. Es ist notwendig zu beschreiben, wer sich für diese Rechte einsetzt, wann, wo und wie, mit welchen Möglichkeiten und aus welchen Gründen.

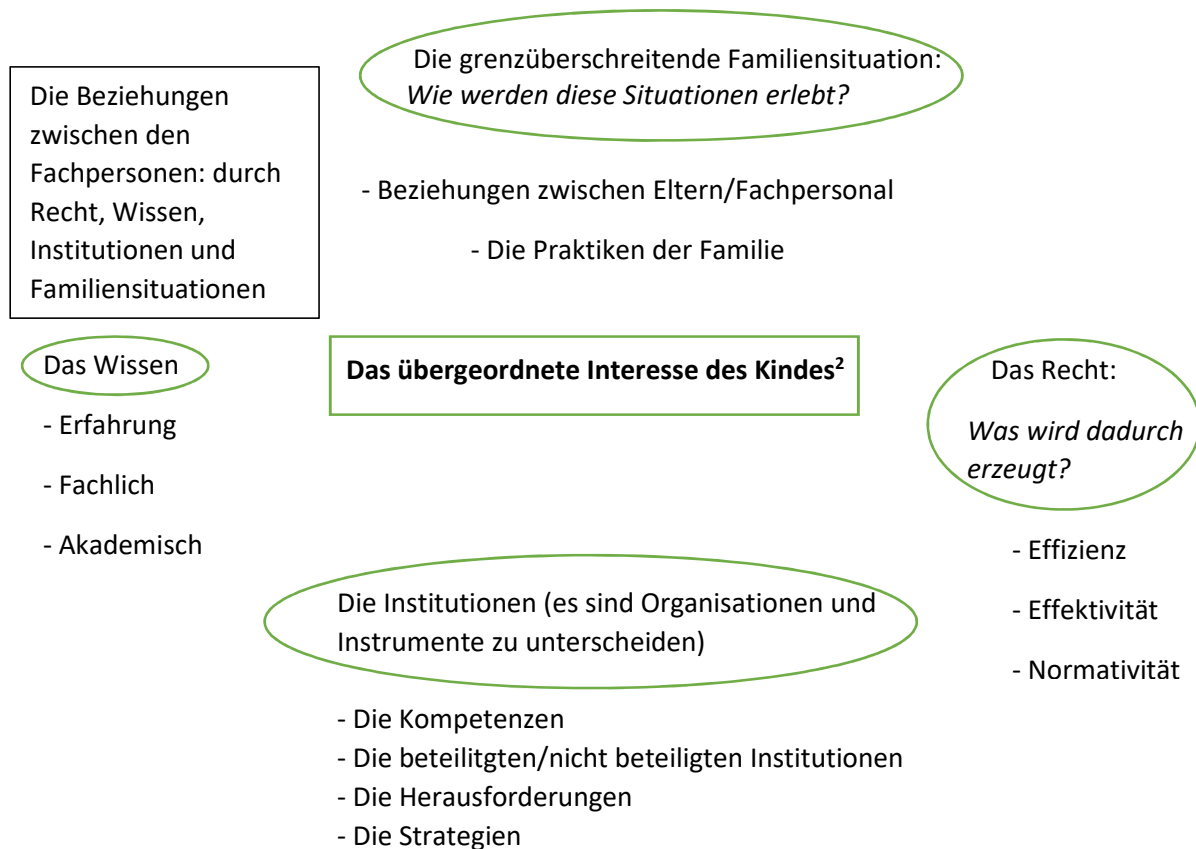
- Wie wurden die Rechte des Kindes in nationale Regelungen umgesetzt?
- Welche normativen Auffassungen vom übergeordneten Interesse des Kindes liegen diesen Regelungen zugrunde?

Bei diesen Fragen kommt jenen, die das Recht schützen, und allen Verantwortlichen für die Umsetzung internationaler Texte eine Schlüsselrolle bei den Empfehlungen zu, die sich aus den Forschungsergebnissen ergeben werden.

Des Weiteren müssen sich die Relaisgruppen mit diesen Fragen in den jeweiligen Bereichen jeder Gruppe und unter Berücksichtigung der vier Aspekte des Programms befassen.

#### 4. Vorschläge für ein Analyseschema

Die Überlegungen zu Referenzen, Kompetenz und Effizienz haben zur Entwicklung eines Analyseinstruments geführt, mit dem die bei diesem Arbeitsschwerpunkt gesammelten Daten strukturiert werden können (es steht hier der Begriff des übergeordneten Interesses des Kindes im Mittelpunkt. Es könnten hier jedoch auch andere Konzepte stehen, wie z.B. die **grundlegenden Bedürfnisse des Kindes** oder die **elterliche Autorität ...**):



In diesem vorgeschlagenen Modell basieren die übergeordneten Interessen des Kindes (oder eines anderen Schlüsselkonzepts im Zentrum) auf vier Hauptelementen: Recht, Wissen, Institutionen und die Beziehung zwischen Eltern und Kindern. Aus diesen Elementen lassen sich die zentralen Fragen ableiten, die es ermöglichen, die Überlegungen der Forscher zu den drei Arbeitsschwerpunkten der Forschungsarbeit (institutionelle Rahmenbedingungen, Berufspraktiken, Familien) zu entwickeln und zu strukturieren.

So stellt sich bei dem Begriff des übergeordneten Interesses des Kindes für **Institutionen** in Frage: Welche Institutionen arbeiten an Themen, die mit dem übergeordneten Interesse des Kindes zusammenhängen? Was sind die Kompetenzen der betroffenen Institutionen? Welches sind die

<sup>2</sup> Kann durch die Begriffe der grundlegenden Bedürfnisse des Kindes, der Gefahr, der elterlichen Verantwortung oder andere Schlüsselbegriffe der fachlichen Praktiken oder der familiären Praktiken ersetzt werden ...

Herausforderungen für diese Institutionen? Welche Strategien werden von letzteren umgesetzt?  
Welche Institutionen sind nicht vertreten?

Der Begriff des übergeordneten Interesses des Kindes basiert ebenfalls auf **Wissen**: Wenn auf diesen Begriff Bezug genommen wird, auf welche Art(en) von Wissen stützen sich die Akteure? Akademisches Wissen aus der Wissenschaft? Fachliches Wissen? Erfahrungswissen aus dem Erlebten von Kindern und Familien?

Aus dieser Sicht scheint **die grenzüberschreitende Familiensituation** ein grundlegendes Element zu sein: Wie wird diese Situation erlebt? Wird sie als Leid empfunden? Welche Familienpraktiken – und Sozialpraktiken (primäre und sekundäre) – und welche Vorstellung von der Familie impliziert die Vorstellung vom übergeordneten Interesse des Kindes? Ebenso erscheint es unerlässlich, die Beziehung zwischen Fachleuten zu hinterfragen, die im übergeordneten Interesse des Kindes handeln.

Schließlich ergeben sich, wie oben erwähnt, aus diesem Begriff Fragen an das Recht, seine Effizienz, seine Effektivität, seine Normativität: Was sagt das Gesetz und was erzeugt es diesbezüglich? Wenn beispielsweise ein Richter bei der grenzüberschreitenden Situation eines Kindes eine sozialpädagogische Betreuung verfügt, auf welcher Seite steht er dann? Auf der Seite des Rechts? Auf der Seite des akademischen Wissens/des Erfahrungswissens? Auf der Seite der Institution, die er vertritt? Auf welches Familienbild bezieht er sich? Was bedeutet für diesen Richter eine „gute Familienbeziehung“? Was bedeutet es, ein „guter Elternteil“ zu sein?

Darüber hinaus wird bietet dieses Analysemodell die Möglichkeit, fachübergreifend eine Reihe von Dingen zu hinterfragen: die Art der Maßnahmen, die bei einem freiwilligen oder nicht freiwilligen grenzüberschreitenden Wohnortwechsel ergriffen werden, die Qualität und Kontinuität der Betreuung, die Rolle der Bindungen (welche Änderungen können diese in einem grenzüberschreitenden Kontext erfahren), sowie die Projekte des Kindes/für das Kind/mit dem Kind.

Die erzielten Ergebnisse werden diskutiert und fließen in die Arbeiten der Arbeitsschwerpunkte „Berufspraktiken“ und „Familien“ der Aktion 3, der Relaisgruppen (Aktion 4) und der Trainingsaktion des Programms (Aktion 5) ein.