



L'UNION EUROPÉENNE ET LA WALLONIE
INVESTISSENT DANS VOTRE AVENIR

SYNTHESE DER ERGEBNISSE DER KOLLABORATIVEN AKTIONSFORSCHUNG DES PROJEKTS EUR&QUA

VERFASSERINNEN DER SYNTHESE :

ÉMILIE FÉRIEL, IREPS GRAND EST (FRANCE)

FLORENCE RENARD, UNIVERSITÄT SAARBRÜCKEN (DEUTSCHLAND)

MIT DER UNTERÜTZUNG VON:

BENOÎT ALBERT, HÉNALLUX (BELGIQUE)

CATHERINE FILPA, HÉNALLUX (BELGIQUE)

FRANÇOISE GILLEN, OKAJU (LUXEMBOURG)

ULLA PETERS, UNIVERSITÄT LUXEMBURG (LUXEMBURG)

MUGUETTE PONCELET, SPJ DE NEUFCHÂTEAU (BELGIQUE)

RENÉ SCHLECHTER, OKAJU (LUXEMBOURG)

QUELLE :

FORSCHUNGSBERICHT ERSTELLT IM RAHMEN DES PROJEKTS EUR&QUA. VERFÜGBAR AUF DER SEITE DER PLATTFORM ZUM TRANSREGIONALEN KINDERSCHUTZ IN DER GROSSREGION [HTTP://PROTECTION-ENFANT-GRANDE-REGION.EU/DE/](http://protection-enfant-grande-region.eu/de/).

DETAILLIERTE INFORMATIONEN ZU DEN REGIONALEN BESONDERHEITEN UND ZU DEN UNTERSCHIEDLICHEN PERSPEKTIVEN DER FÖRDERENDEN SIND IN DEN JEWEILIGEN REGIONSSPEZIFISCHEN

Verantwortlicher Herausgeber:

Henallux

Rue Saint Donat, 130

5002 Namur Belgique

BE 0839012683

benoit.albert@henallux.be

Layout:

Sérolène Jacquemin

UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



Einleitung	4
I. Vergleich der nationalen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen	8
1.1. Vergleich der Akteure	8
1.1.1. Akteure der Sozialpolitik im Kinder- und Jugendschutz	8
1.1.2. Akteure im Bereich der medizinisch-sozialen Politiken zum Schutz von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen	12
1.2. Rechtliche Rahmenbedingungen der sozialpolitischen Maßnahmen	13
1.2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen	13
1.2.2. Rechtliche Rahmenbedingungen für den Schutz von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen	14
Schlussfolgerungen	15
II. Zugangsschwierigkeiten zum Feld aus der Perspektive der Forschenden	16
2.1. Quantitative Erhebung von grenzüberschreitenden Fällen	16
2.2. Eingeschränkter Zugang zu den Familien	19
2.3. Zur statistischen Unsichtbarkeit transregionaler Hilfeverläufe	19
III. Die Determinanten der Hilfen: Selten überwiegen ausschliesslich pädagogische Motive	20
3.1. Strukturelle und organisatorische Bedingungen	21
3.1.1. Mangel an Ressourcen und unzureichend verfügbares Angebot	21
3.1.2. Organisatorische Bedingungen und das Phänomen der Spezialisierung	22
3.2. Bildungspolitische und pädagogische Determinanten	23
3.3. Widerstand der Familien gegen soziale Kontrolle	23
3.4. Soziale und kulturelle Determinanten	24
3.5. Schlussfolgerungen	24

SOMMAIRE



IV. Die Strukturierung von Hilfen: Ähnlichkeiten der Phasen bei unterschiedlichen Praktiken und Erfahrungen	25
4.1. Die Phasen der grenzüberschreitenden Hilfeverläufe	25
4.2. Professionelle Praktiken	26
4.2.1. Praktiken zur Anpassung an die Besonderheiten der grenzüberschreitenden Versorgung	27
4.2.2. Die professionellen Praktiken im Kinder- und Jugendschutz	30
V. Eltern- und Kinderrechte vor grenzüberschreitender Erfahrungen auf dem Prüfstand	32
5.1. Variabilität in den Arten elterlicher Mitwirkung, aber begrenzte Ressourcen in ihrer Beziehung zu den Institutionen	32
5.2. Missverhältnis zwischen familiären Erwartungen und institutionellen Lösungen	33
5.3. Die Risiken grenzüberschreitender Hilfen im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechte von Eltern und Kindern	35
5.3.1. Die Umsetzung der Kinderrechte	35
5.3.2. Elterliche Rechte im grenzüberschreitenden Hilfecours	37
Diskussion der Forschungsergebnisse und Empfehlungen	38
1. Allgemeine Empfehlungen	41
2. Spezifische Empfehlungen	42
Literaturverzeichnis	45

Einleitung

Diese Zusammenfassung basiert auf den Forschungsberichten zu den Untersuchungen in den teilnehmenden Gebieten der Großregion. Diese Berichte wurden für Rheinland-Pfalz, das Saarland, Luxemburg, Lothringen und Belgien (Wallonie, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgien). von den Forschenden verfasst und sind dieser Zusammenfassung angefügt.

Die Aktion 3 des Interreg Projekts EUR&QUA zielte darauf ab, die Art und Weise zu untersuchen, wie der Kinderschutz in grenzüberschreitenden Situationen in der Großregion umgesetzt wird. Es handelt sich um die Fortsetzung früherer, mit der Unterstützung von Interreg durchgeführter Forschungsarbeiten über die grenzüberschreitenden Hilfeverläufe von Kindern und Familien – Projekte PROXIMAM-Lothringen (2006-2009), PROXIMAM-Lothringen II (2009-2011) und Sophia-Lothringen (2012-2014). Die Ergebnisse dieser Arbeiten belegen, dass Kinder, die besondere soziale Betreuung benötigen oder bereits in Anspruch nehmen, bei einem Wohnortwechsel über die regionalen Grenzen überschreiten. Die Gewährleistung des Kinderschutzes in der grenzüberschreitenden Hilfe hängt folglich dann davon ab, wie die Verfahren zur Umsetzung des Hilfeverlaufes auf beiden Seiten der Grenze etabliert werden. Balzani und al. (2015) haben die Auswirkungen nationaler Kontexte in Bezug auf die gesetzlichen, regulatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen gezeigt, die die soziale und berufliche Praxis des Kinderschutzes leiten. Diese vorgängigen Arbeiten haben Fragen nach dem Grad der Kontinuität, dem Umfang und der Qualität der Betreuung von Kindern in einem grenzüberschreitenden Kontext aufgeworfen.

Die meisten existierenden Studien und Forschungsarbeiten beziehen sich hauptsächlich auf nationale Kinderschutzrahmen und begünstigen damit eine Form des „methodischen Nationalismus“ (Köngeter, 2009), die zu einem Mangel an Analysen der Auswirkungen von Migration und erhöhter europäischer Mobilität auf den Kinderschutz führt. Einige Arbeiten befassen sich aber auch mit der vergleichenden Analyse nationaler Systeme, ihrer institutionellen Grundlagen und Organisationsmechanismen (siehe z.B. Kindler 2010, Witte und al. 2017; Grevot, 2010, 2001) und befassen sich mit grenzüberschreitenden Dimensionen (Meysen, Kelly, 2017; Käckmeister 2017; Sievers, Bienentreu, 2016). Die Untersuchung der professionellen Praktiken und der konkreten Arbeit bei der Fallbearbeitung sowie die Erfahrungen von Familien in grenzüberschreitenden Situationen stellen jedoch noch weitgehend unerforschte Forschungsfelder in der Großregion dar. Die Zahl der von Migration betroffenen Kinder, sowie die Art und die Ursachen von Wanderungsbewegungen Umzugs sind wenig erforscht. Dagegen lässt sich mit Blick auf früherer Hilfen professionelle Bedenken hinsichtlich der Risiken der Unterbrechung von Hilfeverläufen aufzeigen.

Obwohl es bestimmte internationale Bezugsrahmen gibt, insbesondere aufgrund des internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) und die Brüssel-II-bis-Verordnung, variieren die umgesetzten Maßnahmen je nach Besonderheiten der geltenden nationalen Gesetze und öffentlichen Politiken. Jenseits institutioneller Regelwerke sind es auch berufliche Praktiken, Traditionen oder Ausbildungssysteme, die aufgrund ihrer Heterogenität zu einer Diskontinuität der Hilfen führen könnten. Unterschiedliche Konzepte des Kinderschutzes, die Qualität der Unterstützung und der professionellen Interventionen scheinen ebenfalls entscheidend zu sein.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Die Diskrepanzen lassen sich zum Teil durch die Interpretation der rechtlichen Grundlagen, auf die sich Experten stützen, erklären, wie etwa dem in der UN-Kinderrechtskonvention verwendeten Begriff des Kindeswohls, der einer breiten und unterschiedlichen gesellschaftlichen Auslegung unterliegt (Sutterlüty, Flick, 2017). Der vielgestaltige Charakter des Begriffs kann Grund sein für die Diskrepanz zwischen vorgeschriebener und tatsächlicher Praxis in Bezug auf die Beziehung zwischen den begleiteten Kindern, den Familien und den Professionellen..

Hier und in Kontinuität mit früheren Arbeiten wird die Grenze als ein Phänomen betrachtet, das sich nicht auf einen räumlichen oder geografischen Ansatz beschränkt. Andere Arten von Grenzen müssen berücksichtigt werden, wie z.B. politische Grenzen, Grenzen im Zusammenhang mit sozialen Beziehungen, mit Hilffssystemen und ihrer Organisation, mit Sprachbarrieren oder kulturellen Unterschieden. Die Zunahme der verschiedenen Formen der grenzüberschreitenden Mobilität führt auch zu einem Umdenken von Grenze als eigenständigem Raum, in dem eine Vielfalt von Regulierungen (insbesondere Europa, Staat, Region) neue Bezugsrahmen und neue Praktiken initiieren kann.

Der für das Projekt gewählte Ansatz geht über die biografische Bestimmung von Verläufen und Trajektorien hinaus (Robette, 2014; Bouquet, Dubechot, 2017), um sowohl die Überschneidung als auch die Beziehungen zwischen sozialen Strukturen und individuellen Wegen zu berücksichtigen (Servet, Melchior, Warin, 2012).

Die Forschung der Aktion 3 des EUR&QUA-Projekts zielt darauf ab, ein Verständnis der Berufspraxis zu gewinnen, sowie die Entstehung, Entwicklung und Erfahrung von grenzüberschreitenden Situationen zu analysieren und Erkenntnisse zu vermitteln. Wie verändert die Grenzüberschreitung die Hilfeverläufe? Gibt es typische Konstellationen und Fallverläufe und was sind ihre Merkmale? Was sind die spezifischen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Probleme an der Grenze oder an den „Rändern“ und welche Dimensionen beziehen sich eher auf die „Zentren“, d.h. auf nationale Systeme und/oder supranationale Entwicklungen? Mit anderen Worten: Wie passen die peripheren (grenzspezifischen) Dimensionen und die globaleren Herausforderungen der Kinderschutzsysteme zusammen? Von einem transversalen Standpunkt zu diesen Fragen, befasst sich das Projekt mit den Auswirkungen grenzüberschreitender Verläufe auf die Kinderrechte wie sie in der UN-Kinderrechtskonvention festgelegt sind (vgl. Kasten).

Die Rechte von Kindern in einem grenzüberschreitenden Kontext

Die Rechte von Kindern ergeben sich aus der UN-Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child, CRC). In einem grenzüberschreitenden Kontext sind vor allem folgende Rechte betroffen (vgl. Kapitel – Internationaler und europäischer Rechtsrahmen): Das Kindeswohl (Artikel 3), das Recht auf Identität (Artikel 8), das Recht auf persönlichen Umgang bei Trennung von den Eltern, es sei denn der Umgang ist nach richterlichem Beschluss schädlich für die Kinder (Artikel 9), das Recht auf grenzüberschreitenden Kontakt mit beiden Eltern (Artikel 10), das Recht des Kindes auf Meinungsäußerung (Artikel 12), das Recht auf eine regelmäßige Evaluation bei einer Heimunter-bringung (Artikel 25) und das Recht auf Bildung (Artikel 28).



ALLGEMEINE SYNTHESE



Die Kinder und Jugendlichen, die in das EUR&QUA-Projekt einbezogen werden, weisen folgende Eigenschaften auf:

- ▶ Kinder und Jugendliche, die in einem der Teilgebiete als behindert anerkannt sind, oder für die eine Anerkennung der Behinderung angestrebt wird
- ▶ Kinder und Jugendliche, die in einem der Teilgebiete von einer Kinderschutzmaßnahme profitieren oder für die eine Schutzmaßnahme beantragt wird (sozial-medizinische oder sozialpädagogische Betreuung)

Die Forschung beschäftigt sich daher mit den grenzüberschreitenden Maßnahmen, die in den Bereichen Kinderschutz und Behinderung innerhalb der unterschiedlichen Teilgebiete der Großregion eingerichtet wurden: dies sind das Großherzogtum Luxemburg, die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Saarland, die Wallonische Region, die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgien und die ehemalige Region Lothringen der heutigen Region Grand-Est.

Um die Herausforderungen und Realitäten der beobachteten Hilfeverläufe zu erfassen, wurden drei Forschungsachsen gewählt:

- ▶ Die erste Achse besteht aus der Analyse der nationalen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen und der Frage danach, wie sie die grenzüberschreitenden Dimensionen berücksichtigen. Die Analyse dieser institutionellen Rahmenbedingungen zielt darauf ab, Hinweise auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen Kinder- und Jugendhilfesysteme zu geben. Diese Rahmenbedingungen sind kulturell geprägt und beeinflussen die Vorstellung über die Konzepte von Kinderschutz und Kinderrechten sowie die Handlungslogik der Akteure.
- ▶ Die zweite Achse beschäftigt sich mit beruflichen Praktiken, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Hilfeverläufen zum Einsatz kommen. Ziel war es, die konkreten professionellen Praktiken zu untersuchen, insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit der Teilgebiete der Großregion, die strukturellen und organisatorischen Aspekte der Handlungslogik der Fachkräfte und die Art und Weise, wie sich die Grenze auf die Bedeutung der Arbeit aus Sicht des Personals in direktem Kontakt mit den Familien auswirkt.
- ▶ Die dritte Achse besteht in der Durchführung einer qualitativen Untersuchung der Erfahrungen und der Entwicklung grenzüberschreitender Situationen aus der Sicht der Familien. Ziel war es, zu verstehen, wie Familien den grenzüberschreitenden Kontext wahrnehmen und was ihre Sorgen und Erwartungen sind. Ziel war es auch, die Art und Weise zu analysieren, wie die Stimme des Kindes bei Unterbringungsentscheidungen und in den Betreuungsregelungen berücksichtigt wird.

Diese Synthese stellt die übergreifenden Ergebnisse der Forschung in den fünf untersuchten Teilgebieten vor (vgl. Kasten zur Methodik).



ALLGEMEINE SYNTHESE



Die vergleichende Analyse der öffentlichen Politik und des institutionellen Rahmens (I) zeigt, dass länder-spezifische Besonderheiten existieren, aber auch gemeinsame Tendenzen vorzufinden sind. Die Berücksichtigung einer grenzüberschreitenden Dimension findet in den gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen nur begrenzt statt. Während die Forschenden verschiedene Arten von Hilfeverläufen identifiziert haben, die eine Heterogenität grenzüberschreitender Wege im Kinderschutz und der Behindertenhilfe aufzeigen, ist die Frage der statistischen Erfassung und des Zugangs zu diesem Forschungsfeld bezeichnend für die politischen und institutionellen Herausforderungen dieser Wege (II). Die Untersuchung der Gründe für die Verläufe deutet somit auf das Vorherrschen struktureller und organisatorischer Ursachen hin (III), die einen ziemlich großen Einfluss auf die professionellen Praktiken zu haben scheinen. Diese Praktiken basieren auf zwischenmenschlichen Beziehungen und informeller Zusammenarbeit im Rahmen manchmal divergierender Vorstellungen von Kinderschutzkonzepten (IV). Diese Praktiken können zu unterschiedlichen Arten der Beteiligung der Familien führen und manchmal nicht mit deren Anliegen und den Erwartungen übereinstimmen. Die unzureichende Ausgestaltung des grenzüberschreitenden Bereichs des Kinderschutzes birgt dann Risiken für die Gewährleistung der Eltern- und Kinderrechte (V).

Methodische Aspekte der Studie

In jeder untersuchten Region wurden zu den drei übergreifenden Forschungsachsen Interviews geführt. Die methodischen Aspekte dieser Befragungen sind in den jeweiligen Berichten zu jedem Teilgebiet detailliert aufgeführt. Es wurde ein gemeinsamer methodischer Rahmen (Zusammenstellung von Stichproben und Interviewleitfäden) wurde von den Forschenden entwickelt.

Die Forschungsachse 1 «Institutionelle Rahmenbedingungen» bestand hauptsächlich aus einer vertieften Literaturrecherche zu Rechtstexten, aber auch aus empirischen Studien und vorhandenen Statistiken zu grenzüberschreitenden Phänomenen im Bereich des Kinderschutzes.

Die Forschungsachsen 2 und 3 basierten auf qualitativen Erhebungen. Es wurden teilstrukturierte Interviews mit Professionellen, die in grenzüberschreitenden Fällen involviert sind, geführt, sowie mit Fachleuten im direkten Kontakt mit der Öffentlichkeit auf dem Gebiet des Kinderschutzes und der Behinderung (Achse 2). Hilfeverläufe wurden auch auf der Grundlage von teilstrukturierten Interviews mit Eltern, Kindern und Fachleuten rekonstruiert (Achse 3). Der Zugang zu Familien und Kindern war schwierig, was auch als Ergebnis der Forschung analysiert werden kann (vgl. Teil II). Die Anzahl der Befragten und der untersuchten Fälle ist im Anhang aufgeführt.

I. Vergleich der nationalen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen

Die Sozialpolitiken zum Schutz von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen sind in der Großregion unterschiedlich, was insbesondere auf die Vielfalt der vorfindbaren Verfassungen zurückzuführen ist.

Im Folgenden werden die an diesem Schutz beteiligten Akteure (1.1) und die rechtlichen Rahmenbedingungen (1.2) vorgestellt und analysiert, um gemeinsame Rahmenbedingungen und grundlegende Prinzipien für das Handeln innerhalb der beobachteten nationalen Systeme zu identifizieren.

1.1. Vergleich der Akteure

Auch wenn viele Fälle in der Kinder-, Jugend- und Behindertenpolitik gemeinsam sind, erfordern die in den Teilgebieten eingerichteten Organisationen eine Unterscheidung bezüglich dieser unterschiedlichen Politiken nach solchen für Kinder mit und Ohne Behinderungen.

1.1.1. Akteure der Sozialpolitik im Kinder- und Jugendschutz

Die vergleichende Untersuchung über die Akteure der Sozialpolitik zum Kinder-, Jugend- und Behindertenschutz zeigt, dass man in jeder Region Akteure ähnlicher Art findet, wie Verwaltungs- oder Justizbehörden. .

In jedem Teilgebiet wird die Sozialpolitik für Kinder und Jugendliche vor Ort von den Verwaltungsbehörden durchgeführt, während die ordnungspolitischen Aspekte in die Zuständigkeit der Fachministerien fallen: z.B. Ministerium für Familie, Kinder, Bildung, Soziales und Gesundheit.

In Deutschland, ist für jedes Bundesland die wichtigste Verwaltungsbehörde die öffentliche Jugendhilfe, also das Jugendamt. In einigen Bundesländern kann es auch eine dem Sozialministerium unterstellte Kinderschutzkommission geben. **In Frankreich** fällt der verwaltungsrechtliche Schutz in den Zuständigkeitsbereich der Departements und liegt hauptsächlich in der Kinderfürsorge (*Aide sociale à l'enfance*). Es gibt zwei weitere Akteure auf Ebene der Departements: die Departementeinheit für die Prüfung, Verarbeitung und Auswertung von Informationen, die Anlass zur Besorgnis geben (*cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes*), und die Kinderzentren der Departements. **In Luxemburg** organisiert das Nationale Kinderbüro (ONE) die Umsetzung der Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien (Finanzierung, Koordinierung der eingegangenen Anträge und der Entscheidungen des Jugendgerichts). Die Fallmanager (CPI – coordinateur de projet d'intervention), die in das ONE integriert sind, betreuen grenzüberschreitende Fälle. **In Belgien** können sich Kinder oder Jugendliche, die mit einer Situation von Missbrauch konfrontiert oder gefährdet sind, sich an das Team von „SOS Enfants“ oder an einen kompetenten regionalen Dienst wenden. Sollten die getroffenen Maßnahmen

jedoch nicht ausreichen, greift der Jugendberater ein. **In der deutschsprachigen Gemeinschaft** kümmert sich der Jugendhilfedienst um Minderjährige in schwierigen Situationen (familiäre Konflikte, Suchtprobleme, Gewalt usw.). Der Jugendhilfedienst berät und informiert über die Möglichkeiten von Hilfen in der deutschsprachigen Gemeinschaft.

Neben diesen Verwaltungsbehörden wird die Kinder- und Jugendschutzpolitik auch von den Justizbehörden umgesetzt.

In Deutschland ist das Familiengericht für diese Angelegenheiten zuständig und stellt die erste Instanz dar. Berufungen gegen seine Entscheidungen werden beim Oberlandesgericht eingelegt. **In Frankreich** kann ein breites Spektrum von Richtern und Staatsanwälten im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes eingreifen: Der Jugendrichter (in Straf- und Zivilsachen; *juge des enfants*), der Koordinierungsrichter der Gerichtsbarkeit für Minderjährige (*magistrat coordonnateur de la juridiction pour mineurs*), der Kinderschutzberater, die Staatsanwaltschaft, der Generalvertreter für Minderjährige, der speziell für Fälle von Minderjährigen zuständige Untersuchungsrichter und der Familienrichter (*juge aux affaires familiales*). **In Luxemburg** ist das Jugendgericht für den Kinderschutz zuständig. Der Sozialdienst SCAS (*Service Central d'Assistance Sociale*), eine Abteilung der Staatsanwaltschaft, führt Untersuchungen für das Jugendgericht und das Familiengericht durch und sorgt für die Umsetzung der vom Jugendgericht getroffenen Maßnahmen. **In Belgien** wurde 2013 ein Familien- und Jugendgericht eingerichtet. Es besteht aus drei Kammern, die sich die Kompetenzen teilen. Die Jugendkammer ist für Fragen des Kinderschutzes zuständig. Darüber hinaus ist der Direktor der Jugendhilfe, der den Justizschutzdienst leitet, für die Überwachung der vom Gericht getroffenen Maßnahmen verantwortlich. Falls erforderlich, werden diese Maßnahmen am Ende eines Jahres einer Intervention überprüft und darüber berichtet.

Die Familie muss als dritter Akteur in der Kinder- und Jugendschutzpolitik betrachtet werden. In jeder Region zeigen die umgesetzten Politiken, dass der Familie in diesem Prozess ein besonderer Platz eingeräumt wird und dass bei der Suche nach Lösungen, die Zusammenarbeit mit der Familie eine Priorität besitzt.

Der Platz der Familie und ihre Rolle ist **in Deutschland** besonders geschützt, weil das Grundgesetz, unter anderem das Recht der Eltern auf „Erziehung der Kinder“ vorsieht. Die Einzelheiten sind im Buch 4 des Bürgerlichen Gesetzbuches beschrieben. Der Staat soll nur dann eingreifen, wenn das Kindeswohl gefährdet ist. Das Mitentscheidungsrecht der Eltern bei erzieherischen Maßnahmen verpflichtet das Jugendamt zur Zusammenarbeit mit den Eltern. Viele Dienste bieten Eltern Unterstützung an.

Auch **in Frankreich** findet man die Beteiligung der Familie an den Entscheidungen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes. Daraus folgt, dass die Zustimmung der Eltern für die Einführung einer Verwaltungsmaßnahme erforderlich ist. Nur wenn die Eltern sich weigern oder nicht in der Lage sind, ihre Zustimmung zu geben, wird der juristische Schutz greifen. Und selbst wenn das Verfahren vor Gericht geht, wird der Jugendrichter dennoch immer versuchen, die Zustimmung der Familie zu der geplanten Maßnahme einzuholen.

Das luxemburgische Gesetz zur Kinder- und Familienhilfe sieht eindeutig vor, dass der Verbleib des Kindes in seinem familiären Umfeld so weit wie möglich angestrebt werden soll. Für eine Unterstützung durch das Nationale



ALLGEMEINE SYNTHESE



Kinderbüro (ONE) ist die Zustimmung der Familie erforderlich. Das geltende Jugendschutzgesetz erlaubt es dem Richter jedoch, dem Kind und/oder seiner Familie eine Maßnahme der Erziehungshilfe oder der Unterbringung aufzuerlegen. Bei einer gerichtlichen Unterbringung geht die Ausübung der elterlichen Sorge automatisch von den Eltern auf die neue Betreuungseinrichtung (Einrichtung oder Pflegefamilie) über und die Eltern haben keine Rechte mehr.

Auch **nach belgischem Recht** ist der Vorrang der Familie in Fragen der Erziehung oder Beratung in den Gesetzestexten verankert, wobei stets die Unterbringung des Kindes in seinem familiären Umfeld gefördert wird. Sie bevorzugen freiwillige Hilfen, die vom Jugendberater mit dem Jugendlichen, seinen Eltern und Familienangehörigen ausgehandelt werden. Zwangshilfen setzen nur dann ein, wenn die Gefährdungslage dies erfordert und wenn die Eltern und der Jugendliche über zwölf Jahre die vorgeschlagene Hilfe ablehnen.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten zeigte die Untersuchung der Akteure des Kinder- und Jugendschutzes einige Unterschiede auf.

So lässt die föderale Struktur Deutschlands regionale Unterschiede in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechte zu. Der rheinland-pfälzische Landtag hat im Mai 2017 die Stelle der Ombudsstelle für Kinder- und Jugendhilfe eingerichtet. Im Saarland gibt es keine Stelle, die sich speziell mit der Verteidigung von Kinderrechten beschäftigt. Eine außergerichtliche Schlichtungsstelle, die Ombudsstelle, die mit einem föderalen Netzwerk verbunden ist, interveniert jedoch in Fragen des Zugangs zu Rechten, insbesondere für Sozialleistungen.

In Frankreich wird die Rolle des Schutzes der Kinderrechte dem Verteidiger der Rechte zugewiesen, der 2008 die Kompetenzen übernommen hat, die seit 2000 einem Verteidiger der Kinderrechte zugewiesen waren. Er kann angerufen werden oder von Amts wegen tätig werden und verfügt heute über ein breites Handlungsfeld. Der Ombudsmann für Kinder und Jugendliche (OKaJu), der **in Luxemburg** seit April 2020 eingerichtet ist (vorher seit 2002 ORK), übernimmt die Aufgaben der Förderung, der Sicherung und des Schutzes von Kindern vom Ombudskomitee für die Rechte des Kindes (ORK). Das OKaJu kann mit jeder Beschwerde befasst werden, die sich auf die Verletzung eines Rechts des Kindes oder eine den Interessen des Kindes zuwiderlaufende Praxis bezieht. **In Belgien** schließlich hat diese Rolle der Verteidiger der Kinderrechte (*Délégué Général aux Droits de l'Enfant*, (DGDE) der Föderation Wallonie-Brüssel.

Er verfügt über ein hohes Maß an Handlungs- und Meinungsfreiheit, indem er beispielsweise Beschwerden entgegennimmt und Vorschläge zur Verbesserung der geltenden Vorschriften unterbreitet.

Ein zweiter Unterschied ergab sich aus der vergleichenden Untersuchung der am Kinder- und Jugendschutz beteiligten Akteure hinsichtlich der Reihenfolge der Intervention der verschiedenen Akteure. Das Verhältnis zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden ist von Region zu Region unterschiedlich. In Deutschland, Frankreich und Luxemburg werden zunächst die Verwaltungsbehörden eingeschaltet; es besteht jedoch die Möglichkeit, gegen jede Verwaltungsentscheidung vor Gericht zu klagen. In Luxemburg kann es jedoch vorkommen, dass ein Richter eine Entscheidung zeitlich vor dem ONE treffen muss. Belgien seinerseits stellt die Verwaltungs- und Gemeinschaftsbehörden in den Mittelpunkt der Bearbeitung von Schwierigkeiten und wendet sich nur dann an



ALLGEMEINE SYNTHESE



die Justizbehörden, wenn eine ernsthafte Gefahr für das Kind besteht und die Eltern die vom Jugendberater (*Conseiller de l'Aide à la Jeunesse*) vorgeschlagene Hilfe ablehnen.

In Deutschland sind die Jugendämter, die in der ersten Reihe stehen, die Einzigen, die berechtigt sind, Sozialleistungen anzuordnen. Der Rückgriff auf das Gericht erfolgt subsidiär.

Nach **französischem Recht** besteht der gleiche Grundsatz des Vorrangs des verwaltungsrechtlichen Schutzes vor dem gerichtlichen Schutz. Die Justizbehörden können nur von dem Departement oder direkt vom Staatsanwalt oder vom Jugendrichter beauftragt werden, wenn die Umsetzung des Sozialschutzes gescheitert oder unmöglich ist oder wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr für den Minderjährigen besteht. **In Belgien** folgt die allgemeine und spezialisierte Sozialhilfe oft einem spontanen Antrag der Familie. Es ist jedoch zu beachten, dass es notwendig ist, zuerst die Jugendhilfe zu durchlaufen, bevor die Angelegenheit an das Jugendgericht verwiesen werden kann, das nur für auferlegte Hilfen zuständig ist. Nur **das luxemburgische Recht** sieht den Vorrang des Eingreifens der Gerichte vor dem Eingreifen des ONE (*Office nationale de l'enfance*) vor, unter dem Vorbehalt, dass eine gerichtliche Entscheidung nur bei einer Gefahr erforderlich ist.

Der letzte bemerkenswerte Unterschied in Bezug auf die an der Kinder- und Jugendschutzpolitik beteiligten Akteure betrifft die Zusammensetzung und gegebenenfalls die Kompetenzverteilung der Gerichte. Die Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen zeigt, dass es drei Möglichkeiten gibt:

- Zum einen gibt es den Ansatz, bei dem einem einzigen Gericht die gesamte Zuständigkeit in Familienangelegenheiten übertragen wird, unabhängig davon, ob es um den Schutz gefährdeter Kinder oder andere familiäre Angelegenheiten geht – dies ist **in Deutschland** der Fall, wo das Familiengericht beide Kompetenzen vereint.
- Im Unterschied dazu kann die Zuständigkeit für den Schutz gefährdeter Kinder und für die elterliche Sorge zwei verschiedenen Gerichten übertragen werden. Dieser Ansatz wurde von **Frankreich und Luxemburg** gewählt, die diese beiden Befugnisse dem Jugendgericht und den Familienrichtern übertragen. Es ist darauf hinzuweisen, dass das französische Recht eine gerichtliche Zusammenarbeit zwischen diesen Richtern vorschreibt, um unvermeidliche Zuständigkeitsstreitigkeiten zu vermeiden, auch wenn beide Instanzen im Interesse der Kinder miteinander kommunizieren müssen. Eine weitere Einschränkung, die auch im luxemburgischen Recht besteht: Der Entzug der elterlichen Sorge fällt in die Zuständigkeit des Bezirksgerichts für Zivilsachen (*tribunal d'arrondissement en matière civile*), das insbesondere aus dem Jugendrichter (*juge de la jeunesse*) besteht.
- Die **belgische Rechtsordnung** bietet einen Mittelweg zwischen diesen beiden Ansätzen. Auch wenn es nur ein zuständiges Gericht zu geben scheint, nämlich das Familien- und Jugendgericht, so besteht doch eine Dualität dahingehend, dass sich die Zuständigkeit auf zwei Kammern aufteilt. Es gibt eine Fa-



ALLGEMEINE SYNTHESE



milien- und eine Jugendkammer, je nachdem, ob es sich um eine reine Kinderschutzmaßnahme handelt oder ob andere Angelegenheiten wie die elterliche Sorge betroffen sind.

1.1.2. Akteure im Bereich der medizinisch-sozialen Politiken zum Schutz von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen

Wenn bei einem Kinderschutzfall Kinder oder Jugendliche mit Behinderungen betroffen sind, werden spezialisierte Akteure in die Betreuung einbezogen, die sich möglicherweise von den bisher aufgeführten Fachleuten unterscheiden.

Manchmal behalten die Kinderschutzakteure ihre Zuständigkeit unabhängig davon, ob die betroffenen Personen eine Behinderung aufweisen oder nicht. Dies ist insbesondere **in Deutschland** der Fall, wo eine Dualität besteht einerseits zwischen der Jugendhilfe, die dem Jugendamt zugeordnet ist und die Erziehungshilfe für Kinder und Jugendliche anbietet, die nicht behindert oder geistig behindert sind, und andererseits der Behindertenhilfe des Sozialamtes, die auch für Jugendliche mit einer geistigen und/oder körperlichen Behinderung zuständig ist. **In Frankreich** betrifft die Dualität zwei verschiedene Akteure: die regionale Gesundheitsbehörde und die Kontakt- und Beratungsstelle für Behinderte des Departements.

Im Bereich Integration und Arbeit gibt es ebenfalls verschiedene öffentliche Akteure auf regionaler Ebene, die über zuständige Dienste für behinderte Menschen verfügen, sei es die Bundesagentur für Arbeit **in Deutschland** oder auch die **Luxemburger Agentur** für den Übergang in die Selbständigkeit. Diese Akteure sind u.a. für die Vernetzung der Angebote dieser Dienste sowie für die Erleichterung des Zugangs zu beruflicher Bildung und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zuständig.

In jedem Land gibt es zusätzlich zu diesen lokalen Stellen öffentliche Behörden, die die Ministerien im Bereich Behinderung unterstützen, wie z.B. das Ministerium für Familie, Bildung und Arbeit. Dies ist **in Luxemburg** der Fall, wo der Höhere Rat für Menschen mit Behinderungen ein beratendes Organ des Familienministeriums ist und seine Stellungnahme abgibt, bevor ein Gesetzesentwurf eingebracht wird.

Die **Wallonische Region** ist die einzige Region, die die Mechanismen der Gesundheits- und Sozialpolitik vereinfacht hat, indem sie eine Agentur geschaffen hat, die für alle Aspekte im Zusammenhang mit Behinderung zuständig ist: die Agentur für ein Lebensqualität (AViQ), die als letzte Instanz eingreift, wenn ein spezifisches Bedürfnis nicht durch einen anderen allgemeinen öffentlichen Dienst gedeckt werden kann.



ALLGEMEINE SYNTHESE



1.2. Rechtliche Rahmenbedingungen der sozialpolitischen Maßnahmen

Die getrennte Darstellung der Sozialpolitiken zum Behindertenschutz und der Sozialpolitiken zum Kinder- und Jugendschutz ist notwendig, da die Sozialpolitik für Kinder und Jugendliche breiter angelegt ist als die Sozialpolitik für Minderjährige mit Behinderungen und die Bedürfnisse von Minderjährigen mit Behinderungen eine gewisse Eigenart aufweisen.

1.2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen

Die verschiedenen internationalen oder europäischen Konventionen, die die Kinderschutzpolitik regeln, haben zur Annahme gemeinsamer Prinzipien geführt, die sich auf nationaler Ebene widerspiegeln.¹

Der Jugend- und Kinderschutz hat **in jeder Region** immer das gleiche Ziel: Kinder vor allen Arten von Schäden zu schützen, indem die sie betreffenden Gefahren verhindert oder sogar beseitigt werden, um stets das Wohl des Kindes zu gewährleisten.

Diese Maßnahmen zeichnen sich durch eine Fülle von Gesetzestexten aus, die sich ständig ändern, was de facto zu einem schwierigen Zugang und einem schwierigen Verständnis der von den Akteuren vor Ort umgesetzten Mechanismen führt. Vor allem **in Frankreich und Deutschland** erschwert die Vielzahl internationaler, europäischer und sogar nationaler Texte den Zugang zum regulatorischen und rechtlichen Rahmen den Zugang zum rechtlichen Kontext.

Nach **deutschem Recht** bilden verschiedene Bestimmungen den ordnungspolitischen Rahmen für die Kinder- und Jugendschutzpolitik. Neben den Bestimmungen des Grundgesetzes und des Bürgerlichen Gesetzbuches sowie des Sozialgesetzbuches wurden zwischen 2008 und 2012 zahlreiche Gesetze zur Entwicklung der Hilfen durch Änderung des Sozialgesetzbuches erlassen. Dazu gehören das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz. Nach **französischem Recht** ist der Kinder- und Jugendschutz zusätzlich zu den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, des Gesetzbuches für soziale Hilfen und des Familiengesetzbuches, der lokalen Behörden durch zwei Gesetze aus den Jahren 2007 und 2016 geprägt. Nach **luxemburgischem Recht** regeln drei Gesetze die sozialen Hilfen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Nach **belgischem Recht** bilden drei Dekrete die wichtigsten anwendbaren Texte. Es handelt sich dabei um das Dekret der Französischen Gemeinschaft von 1991 über die Jugendhilfe, das durch den «Erlass vom 18. Januar 2018 über das Gesetzbuch für Prävention, Jugendhilfe und Jugendschutz» geändert wurde, der die Betreuung von gefährdeten und straffällig gewordenen Minderjährigen in der Region Wallonien neu regelt, weiter das neue Dekret der Französischen Gemeinschaft von 2004 über die Hilfe für Opfer von Kindesmisshandlung und

1 - Siehe dazu das Kapitel über internationale und europäische Regelungen in den jeweiligen Abschlussergebnissen zur Forschung im Projekt Eur&Qua



das Dekret des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft von 1995 über die Jugendhilfe. Darüber hinaus wurde 2018 eine Reform eingeführt, um die Betreuung gefährdeter und straffälliger Minderjähriger in der wallonischen Region zu reformieren.

Trotz der Vielzahl dieser Texte zeichnet die Politik der verschiedenen untersuchten Regionen ein gemeinsames Merkmal aus: Die Entwicklung von Präventionsmaßnahmen. Dieses Ziel ist in einem **rheinland-pfälzischen Landesgesetz** (*Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit*) von 2008 festgeschrieben, das die Aufsichtsfunktion des Landes durch den Aufbau lokaler Kinderschutznetzwerke konkretisiert. Nach **französischem Recht** wurde die Bedeutung der Prävention durch zwei Gesetze von 2007 und 2016 bekräftigt. Letzteres fördert die Erstellung eines Protokolls in jeder Abteilung, das die Mobilisierung und Koordinierung der betroffenen Akteure zum Ziel hat. Die Mutter- und Kinderschutzdienste intervenieren im Rahmen der Präventionspolitik bei den Familien. **In Luxemburg** ergänzt eine präventive und partizipatorische Hilfe das Konzept des Wohlfahrtsstaates und fördert die frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Fachleuten und Familien. Die Prävention ist eine Priorität in der **wallonischen Region**. Diese soll spezialisiert sein und in Absprache und Ergänzung zu anderen Maßnahmen stattfinden. Sie wird von einem neuen Akteur namens «Präventions-beauftragter» und seiner Generalpräventionsabteilung umgesetzt.

Trotz dieser Konvergenz hat die in den Regionen durchgeführte Politik nicht das gleiche Ansehen, obwohl die Mehrheit der Staaten den Schutz der Kinder und der Familie zu einem verfassungsmäßigen Wert gemacht hat. Dies ist insbesondere im **französischen Recht** der Fall, wo der verfassungsrechtliche Wert des Kinderschutzes in der Präambel der Verfassung vom 27. Oktober 1946 verankert wird, aber auch im **belgischen Recht**, wo die belgische Verfassung in den Jahren 2000 und 2008 geändert wurde, um spezifische Rechte für Kinder zu verankern. Nach deutschem Recht ist das Recht auf Kindererziehung im Grundgesetz verankert, die Familie wird unter staatlichen Schutz gestellt. Diesem Grundrecht steht das im Zivilgesetzbuch verankerte Recht der Kinder auf Schutz gegenüber. Ungeachtet der Reformwünsche enthält die **luxemburgische Verfassung** nur eine spezifische Bestimmung für Kinder: Das Recht auf Bildung, das unter dem Aspekt der Staatspflicht behandelt wird.

1.2.2. Rechtliche Rahmenbedingungen für den Schutz von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen

Die Verabschiedung von Gesetzestexten internationaler Tragweite hat es ermöglicht, die Behindertenpolitik zu vereinheitlichen. In jeder Region zeichnen sich diese Maßnahmen durch den Vorschlag einer individualisierten Politik aus, die auf lokaler Ebene personennah umgesetzt wird.

In Deutschland agieren, je nachdem, ob es sich um bildungs- oder behinderungsspezifische Bedürfnisse handelt, das Jugendamt und das Sozialamt auf der Ebene des jeweiligen Bundeslandes. Das Bundesbehindertenbeteiligungsgesetz wurde in jedem Bundesland durch die Verabschiedung des regionalen Ausführungsgesetzes umgesetzt.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Belgien, das wie Deutschland bundesstaatlich organisiert ist, hat für jede Sprachgemeinschaft spezifische Regeln zum Behindertenschutz aufgestellt. Die Wallonische Region hat einen wallonischen Kodex für soziales Handeln und Gesundheit sowie die Schaffung der Agentur für Lebensqualität (AViQ) verabschiedet. **In Frankreich** ist der Staat auf regionaler Ebene vertreten und das Departement ist der lokale Akteur im Bereich der Behinderung, jeweils vertreten durch die regionale Gesundheitsagentur und die Departementhäuser für Behinderte.

Ein zweites gemeinsames Merkmal der Behindertenpolitik ist, dass es bei allen Maßnahmen um das Verständnis und die verbesserte Unterstützung bei der Integration geht. Diese Ziele werden sowohl durch das deutsche Bundesteilhabegesetz (BTHG-Gesetz) als auch durch die französischen Gesetze von 2005 oder 2013 vertreten.

Wie die Kinder- und Jugendhilfepolitik ist jedoch auch die Behindertenpolitik letztlich dadurch gekennzeichnet, dass sie von einer Vielzahl von Auslegungstexten begleitet wird, die verschiedene Bereiche abdecken, wodurch wiederum ein schwieriger und komplexer Zugang für Inländer sowie in internationalen und grenzüberschreitenden Zusammenhängen geschaffen wird.

Neben länderübergreifenden Gesetzestexten gibt es zahlreiche Bestimmungen zum Thema Behinderung. **Im deutschen Recht** gelten das Grundgesetz, die Sozial-, Straf- und Bürgerlichen Gesetzbücher, verschiedene allgemeine Gesetze zur Kinder- und Jugendhilfe und familienrechtliche Verfahren sowie speziellere Gesetze wie das Bundesteilhabegesetz. **Im französischen Recht** geben zwei Hauptgesetze den allgemeinen Rahmen der Behindertenpolitik vor: Das Gesetz von 2005, das eine Definition des Begriffs Behinderung und einen Rahmen für die Gleichberechtigung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen enthält und das Gesetz von 2013, das Fragen des Schulwesens regelt. **Nach belgischem Recht** sind die entsprechenden Gesetzestexte auf verschiedenen Ebenen zu finden, insbesondere auf nationaler und regionaler Ebene mit dem Wallonischen Kodex für soziales Handeln und Gesundheit. **Nach luxemburgischem Recht** bilden neun Gesetze sowohl zu Leistungen als auch zur Bildungsintegration den Rahmen für Behinderung. Im Jahr 2012 wurde in einem nationalen Aktionsplan der integrativen Bildung eine oberste Priorität zugewiesen.

Schlussfolgerungen

Während die Bestimmung der Akteure und die Wahl der Art der einzubehaltenden Norm - lokales Recht, nationales Recht, Grundgesetz - von jedem Land nach den Regeln seiner Souveränität abhängt, gibt es einige Gemeinsamkeiten im Bereich des Kinder-, Jugend- und Behindertenschutzes.

Trotz der Existenz gemeinsamer internationaler und europäischer Texte, wie der internationalen Konvention über die Rechte des Kindes und der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, und trotz der Existenz von Harmonisierungsinstrumenten wie der Verordnung Brüssel-II-bis, weisen die Gesetzestexte, die von den in unserer Studie erfassten Staaten erlassen wurden, Unterschiede auf: Unterschiede



ALLGEMEINE SYNTHESE



bei den Akteuren, Vorherrschen des administrativen gegenüber dem gerichtlichen Vorgehen oder umgekehrt, Einheit des Gerichts oder Zwei Gerichte, Mediator oder Verteidiger der Rechte. Die Vervielfachung der anwendbaren Texte und das Eingreifen zahlreicher Reformen erschweren den Laienakteuren den Zugang zu den anwendbaren Texten und Prinzipien. Diese Folgen sind nicht spezifisch für den grenzüberschreitenden Kontext, aber wenn diese Schwierigkeiten bereits auf nationaler Ebene bestehen, werden sie im transnationalen Kontext noch akzentuiert.

II. Zugangsschwierigkeiten zum Feld aus der Perspektive der Forschenden

Ein Ziel der Studie war es, die Zahl der Kinder zu erfassen, die im Rahmen eines grenzüberschreitenden Verlaufs sozialmedizinische oder sozialpädagogische Unterstützung erhalten. Die in den einzelnen Bereichen durchgeführten Erhebungen wurden durch die Unzulänglichkeit oder das Fehlen verfügbarer Daten über grenzüberschreitende Situationen und zu den Bereiche Kinderschutz und Behinderung erschwert, dies hat allerdings die Analyse der wichtigsten Arten von Verläufen innerhalb der Großregion nicht verhindert (2.1.). Diese Schwierigkeiten spiegeln sich auch in den Problemen wider, die bei der Umsetzung der Rekonstruktion der Hilfeverläufe im Hinblick auf den Zugang zu Familien aufgetreten sind (2.2.). Mehr noch als methodische Einschränkungen sind diese Schwierigkeiten ein Ergebnis der Studie über die strukturellen und institutionellen Fragen im Zusammenhang mit den untersuchten Verläufen (2.3.).

2.1. Quantitative Erhebung von grenzüberschreitenden Fällen

Die Forschungsergebnisse zeigen die Schwierigkeit, eine quantitative Bestimmung des Phänomens der grenzüberschreitenden Verläufe im Bereich des Kinderschutzes und/oder der Behinderung zu erreichen. Erstens werden zwar einige Daten systematisch erfasst - dies ist beispielsweise in Luxemburg der Fall bei den Daten des Office National de l'Enfance oder in Frankreich bei den Zahlen der regionalen Gesundheitsbehörde über Kinder mit Behinderungen, die in das belgische System aufgenommen werden -, aber die Grenze ist im Allgemeinen kein Kriterium für die Aufnahme in die offiziellen Statistiken der nationalen Systeme. Darüber hinaus verfügen Fachleute, die mit den Betroffenen in Kontakt stehen, über kein standardisiertes Instrument zur Überwachung grenzüberschreitender Hilfeverläufe. Einige von ihnen sind gezwungen, ihre eigenen Praktiken zu entwickeln, wenn sie mit dieser Art von Hilfen konfrontiert werden. Schließlich mussten die Forschungsteams die Zurückhaltung der institutionellen Akteure überwinden, indem sie ein formelles Protokoll für den Datenzugriff einführten. Innerhalb ein und desselben Landes können die institutionellen Zugänge daher von einem Gebiet zum anderen variieren. In diesem Zusammenhang wurden die erhobenen statistischen Daten oder das Fehlen solcher Daten häufig durch informelle Daten über «Kontakte vor Ort» ergänzt. In einigen Gebieten, wie z.B. in Rheinland-Pfalz, wurde die Zahl

der Vermittlungen von Minderjährigen aus dem Ausland auf der Grundlage der Anwendung des Brüssel-II-bis-Verfahrens ermittelt, da keine signifikanten Zahlen über die Zahl der grenzüberschreitenden Fälle vorliegen.

Angesichts dieser Schwierigkeiten beim Zugang zu den Daten konnte eine grobe Schätzung der Zahl der im Jahr 2018 beobachteten Fälle vorgenommen werden. Mengenmäßig betreffen die Grenzübergänge im Rahmen des Kinderschutzes in erster Linie Lothringen, in Wallonien sind etwa 142 Kinder in der Obhut medizinisch-pädagogischer Institute (IMPs), unter ihnen 30 luxemburgische Kinder. Die meisten Fälle, die nach Luxemburg eingehen, kommen aus den Regionen Lothringen, Wallonien und Rheinland-Pfalz und finden als vorübergehende Unterbringung in der Kinder- und Jugendpsychiatrie (KJP) statt. Auch Kinder aus Lothringen und Wallonien werden in der Tagesklinik in Luxemburg behandelt. Darüber hinaus gibt es 29 Unterbringungen in Jugendhilfeeinrichtungen im benachbarten Saarland und Rheinland-Pfalz (JHE). Es gibt auch etwa 50 luxemburgische Familien in den benachbarten deutschen Regionen. Es gibt jedoch keine genauen Zahlen für luxemburgische Familien, die in Lothringen leben. Ein umgekehrter Strom findet mit 2 grenzüberschreitenden Verläufen von Ostbelgien nach Rheinland-Pfalz statt.

Région de départ / Entsenderegion	Région de prise en charge / Grenzüberschreitende Hilfe in:			
	Wallonie Ost-Belgien	Luxembourg / Luxemburg	Sarre / Saarland Rhénanie-Palatinat / Rheinland-Pfalz	Lorraine / Lothringen
Lorraine / Lothringen	142 (IMP ²) Wallonie	11 (KJP ³), 5 T		
Wallonie		16 (KJP), 4 T ? Familien	?	
Ost-Belgien			2 (Rheinland-Pfalz)?	
Rhénanie-Palatinat / Rheinland-Pfalz		5 (KJP)		
Luxembourg / Luxemburg	30 (IMP) Wallonie		29 (JHE ⁴) ca. 50 Familles / Familien	Familles / Familien

Trotz der methodischen Schwierigkeiten, die mit der Identifizierung und Erfassung grenzüberschreitender Situationen im Bereich des Kinderschutzes und des Behindertenschutzes verbunden sind, haben es die in jedem Teilgebiet durchgeführten Untersuchungen ermöglicht, drei Hauptarten von Strömen innerhalb der Großregion zu unterscheiden.

2 - Medizinisch-pädagogisches Institut (Institut Médico-Pédagogique).

3 - Kinder- und JugendPsychiatrie.

4 - Jugendhilfeeinrichtung.

Die verschiedenen Arten von grenzüberschreitenden Strömen



→ Instituts Médico-Pédagogiques (IMP), Internats scolaires spécialisés/ Medizinisch-pädagogische Institute, spezialisierte Schulinternate

→ Hébergement : services de protection de l'enfance et de la jeunesse ou assistance aux personnes handicapées/Heimunterbringung, Jugendhilfeeinrichtungen oder soziale Hilfen für behinderte Menschen. Services psychiatriques enfance et jeunesse/Kinder- und Jugendpsychiatrie

→ Services psychiatriques enfance et jeunesse/Kinder- und Jugendpsychiatrie

Diese Ströme weisen typische Routen entsprechend der Teilgebiete auf, die durch bilaterale Verbindungen entsprechend der Territorien gekennzeichnet sind:

- ▶ Ankommende Ströme aus Lothringen/Luxemburg nach Wallonien bezüglich Folgemaßnahmen und Unterbringung im Bereich Behindertenschutz
- ▶ Ströme aus Luxemburg und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Wallonien nach Deutschland im Zusammenhang mit Praktika in den Bereichen Kinderschutz und Behinderung
- ▶ Ströme von allen Regionen nach Luxemburg für kinderpsychiatrische Dienste

Auch wenn es nicht möglich war, eine vollständige Bilanz zu ziehen, zeigen die mit den Professionellen vor Ort geführten Interviews, dass die Zahl der grenzüberschreitenden Fälle im Verhältnis zum Gesamtvolumen der betreuten Kinder, insbesondere im Bereich des Kinderschutzes, eine Minderheit darstellt (zum Vergleich: alle grenzüberschreitenden Fälle aus Lothringen machen weniger als 2 % der in Lothringen gezählten Gesamtzahl der Fälle im Bereich der Hilfen für Kinder aus). Diese Fälle betreffen jedoch eine beträchtliche Anzahl von Professionellen und sie verdeutlichen die Komplexität der Situationen und die damit verbundene Arbeitsüberlastung.

2.2. Eingeschränkter Zugang zu den Familien

Wie bei der Erhebung der quantitativen Daten stößt man auch beim Zugang zu den Familien auf Hindernisse. Die angefragten Institutionen stellen oftmals selbst die Ursache für diese Schwierigkeiten dar. Bei den verschiedenen Aspekten wurde Zurückhaltung oder Ablehnung geäußert, wobei Gründe im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten (DSGVO), dem Berufsgeheimnis und den unbeabsichtigten Auswirkungen, die die Durchführung von Befragungen auf gefährdete Familien haben könnte, angeführt wurden. Einige Fachleute haben ihre Anwesenheit bei den Interviews verlangt. Das Engagement der verschiedenen Akteure vor Ort drückte sich auf unterschiedliche Weise aus und offenbarte zahlreiche Akteursgruppen. Die Umfrage zeigt also professionelle und institutionelle Muster auf, ohne dass man manchmal zwischen einer internen Logik des Schutzes und der Sorge um den Schutz der Familien entscheiden kann. Dies wirft Fragen über die Ausübung der elterlichen Rechte und den Ermessensspielraum der Eltern bezüglich des Zugangs zur Befragung auf sowie über die Möglichkeit, eine eigene Erzählung zu präsentieren, die sich vom Diskurs der Fachleute unterscheidet. In diesem Zusammenhang und insbesondere im Falle der Verweigerung jeglicher Form der Befragung handelt es sich um eine asymmetrische Beschreibung der Situationen, zu denen die Untersuchung führt. Beim Zugang zu den Kindern selbst sind die Forscher auch auf eine Reihe zusätzlicher Hindernisse gestoßen, die insbesondere mit der Minderjährigkeit und dem Rechtsstatus der Kinder zusammenhängen. Die einzigen teilnehmenden Kinder konnten nur im Beisein eines Erwachsenen befragt werden. Der von ihnen geführte Diskurs erwies sich als umso schwieriger zu erforschen, als er besonders sensible Punkte berührte (Fälle von Gewalt, sexuelle Übergriffe usw.).

Diese Einschränkungen bedeuten, dass die erzielten Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten sind, da sie nicht verallgemeinert werden können und es nicht möglich ist, alle Standpunkte zu grenzüberschreitenden Verläufen zu rekonstruieren. Vor allem aber sind diese Einschränkungen auch bezeichnend für den Zustand der Kinder- und Behindertenschutzdienste in bestimmten Gebieten: Sie sind oft überfordert, unterbesetzt, unter Druck und können nicht allen Anforderungen, die von den Familien gestellt werden, angemessen gerecht werden. Einige grenzüberschreitende Hilfen wurden gerade initiiert, um diese institutionellen Defizite auszugleichen, auch abhängig von den fehlenden Ressourcen, die einigen Familien zur Verfügung stehen (wirtschaftliche, soziale, kulturelle usw.).

2.3. Zur statistischen Unsichtbarkeit transregionaler Hilfeverläufe

Die aufgetretenen Schwierigkeiten der Forschenden beim Zugang zu Statistiken und beim Kontakt mit den Familien – selbst wenn die Behörden sich als Beteiligte des EUR&QUA-Programms erklärt haben – stehen in einem größeren Zusammenhang mit dem Phänomen der Unsichtbarkeit der grenzüberschreitenden Verläufe.

Dieses Phänomen hängt mit den strukturellen und institutionellen politischen Fragen zusammen, die mit der Tätigkeit der Kinder- und Behindertenschutzdienste in bestimmten Bereichen verbunden sind. In den öffent-



ALLGEMEINE SYNTHESE



lichen Debatten geht es im Fall von Lothringen um das „Exil“ von Bevölkerungsgruppen in Schwierigkeiten oder um Behinderte, die nach Belgien gehen. Die Medienberichterstattung über diese Debatten weist ständig auf die Unzulänglichkeit der Versorgung in Frankreich hin. Sie trägt dazu bei, die Frage der grenzüberschreitenden Hilfen zu politisieren und die Sensibilität der lokalen Institutionen zu schärfen. Einige Institutionen berichten über das Fehlen oder die Unsichtbarkeit dieser Hilfen, obwohl eine restriktive staatliche Politik oder eine Politik zur Regulierung der grenzüberschreitenden Hilfen umgesetzt wird. Solche Hilfen werden jedoch von den Familien oft als persönliche Angelegenheiten erlebt und gelten daher eher als individuelles Problem als ein strukturelles. Es sei darauf hingewiesen, dass dieses Phänomen der Unsichtbarkeit in Gebieten, in denen ein klarer politischer Wille besteht, die Hilfeverläufe zu regulieren, viel weniger ausgeprägt ist, wie dies in Luxemburg der Fall ist, wo ein Teil der grenzüberschreitenden Hilfen institutionell organisiert ist (vgl. 3.1.).

Ganz allgemein scheinen sich die angesprochenen Institutionen nicht über die spezifischen Probleme grenzüberschreitender Situationen im Klaren zu sein. Die bestehenden Datenbanken sind in erster Linie als Verwaltungsinstrumente konzipiert, die einen administrativen Ansatz verfolgen, der der Handlungslogik der Familien letztlich fremd sind. Die eigentliche Kategorie „Kinder, die Grenzen überschreiten“ stellt keine Kategorie öffentlicher Maßnahmen dar und wird als solche von den Institutionen nicht systematisch quantifiziert. Letztendlich führt die statistische Unsichtbarkeit, die auch in den Debatten zu sehen ist und die je nach spezifischem institutionellen Kontext variiert, trägt zu einer Nichtwahrnehmung dieser Population und zu ihrer Isolation bei.

III. Die Determinanten der Hilfen: Selten überwiegen ausschließlich pädagogische Motive

Die Analyse der Gründe für grenzüberschreitende Verläufe zeigt gemeinsame und allgemeine Determinanten in allen Teilgebieten. Die untersuchten Fälle, so unterschiedlich ihre einzelnen Merkmale auch sein mögen, beruhen auf einem spezifischen Bedarf, der im Rahmen des bestehenden Angebotes einer Region nicht mehr gedeckt werden kann. In diesem Zusammenhang sind die grenzüberschreitenden Hilfeverläufe eng mit der strukturellen Konfiguration der verschiedenen Systeme zum Schutz von Kindern und Behinderungen verbunden, aus denen sich in den Teilgebieten typische Verläufe bilden. Strukturelle und organisatorische Bedingungen (3.1.) scheinen somit häufig neben sozialpädagogischen Determinanten vorherrschend zu sein (3.2) und gegenüber familiär entwickelten Widerstandsstrategien (3.3.) und sozialen und kulturellen Determinanten (3.4.) zu überwiegen.

3.1. Strukturelle und organisatorische Bedingungen

3.1.1. Mangel an Ressourcen und unzureichend verfügbares Angebot

Eine gemeinsame Erkenntnis der Forschung ist, dass eine der Hauptdeterminanten für grenzüberschreitende Hilfeverläufe der Mangel an verfügbaren Plätzen oder kinderfreundlichen Angeboten ist. Grenzüberschreitende Verläufe verweisen daher auf die Unzulänglichkeiten der Systeme im Herkunftsland und gleichen diese aus. Diese Konfigurationen, die bei den Gründen für die Wege immer noch vorherrschen, beziehen sich auf Fälle, die oft durch Professionelle als „komplex“ angesehen werden, wobei diese oft der Ausgangspunkt einer Überweisung sind. In diesem Zusammenhang sind grenzüberschreitende Unterbringungen manchmal eine Reaktion auf ein „systemisches Burnout“, verbunden mit der Unfähigkeit der Organisation, die Verantwortung aufgrund fehlender Ressourcen zu übernehmen.

In Lothringen sehen sich die Familien im Behindertenbereich und die in einigen Departements im Bereich der Kinderfürsorge tätigen Fachkräfte, mit besonders langen Wartezeiten konfrontiert, da es an Plätzen fehlt, die den Bedürfnissen des Kindes entsprechen. Dieser Mangel an Plätzen ist nicht neu; er ist der öffentlichen Politik bekannt. Er erklärt einen großen Teil der Überweisungen von Kindern an medizinisch-pädagogische Institute in Belgien. Im Falle Luxemburgs und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens führt das Fehlen spezialisierter Strukturen in den beiden untersuchten Sektoren zur Organisation von Überweisungen in das französischsprachige Wallonien, nach Rheinland-Pfalz und ins Saarland. Die strukturellen Bedingungen können auch über die betrachteten Sektoren hinausgehen und z.B. die Ressourcen der Schulen betreffen. Einige Überweisungen von Kindern aus Luxemburg nach Rheinland-Pfalz und in das Saarland lassen sich durch die Existenz spezifischer Bildungsmaßnahmen und schulischer Unterstützung in Deutschland erklären. In Lothringen sind die Schulen nicht ausreichend darauf vorbereitet, Kinder mit Behinderungen in einem normalen Umfeld aufzunehmen, was die in Belgien angebotenen schulischen Lösungen etwas attraktiv macht. Die Frage nach den Mitteln bezieht sich hier weiter gefasst auf die unterschiedlichen Überlegungen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Großregion.

Angeichts all dieser strukturellen Bedingungen wird eine institutionelle Organisation bestimmter Programme eingeführt, die je nach Art der Verläufe und der spezifischen institutionellen Kontexte variiert. In den Entsendeländern, in denen die abgehenden Überweisungen erheblich sind, werden die Programme durch die öffentliche Politik so gestaltet, dass sie begrenzt oder im Gegenteil ausgebaut werden. In Lothringen wurde eine restriktive öffentliche Politik mit dem Ziel eingeführt, die Unterbringung von Kindern in belgischen Strukturen zu reduzieren und zu kontrollieren. Diese Politik ist Teil der politischen und institutionellen Fragen im Zusammenhang mit dem oben beschriebenen Phänomen der Unsichtbarkeit (vgl. 2.3.). Die Größe Luxemburgs wird von den Ministerien seit langem als Argument dafür angeführt, keine differenzierteren Angebote zu entwickeln („Wir können nicht für jedes Problem eine Lösung finden und anbieten“). Infolgedessen hat sich die Praxis der Übertragung „schwieriger“ Fälle an „Sozialdienstleister“ außerhalb des Landes etabliert und ist Gegenstand



ALLGEMEINE SYNTHESE



einiger Bestimmungen, die von den staatlichen Behörden formuliert und vorgesehen sind. Die Aufnahmeländer, die stärker von eingehenden Überweisungen betroffen sind, sind die Angebote, manchmal „marktähnlich“ strukturiert, um den eingehenden Nachfragen gerecht zu werden. In Deutschland und Belgien schaffen die grenzüberschreitenden Hilfen somit einen wirtschaftlichen Anreiz, die entsprechenden Angebote zu entwickeln oder zu vertiefen, wenn die finanziellen Aspekte manchmal attraktiver sind, insbesondere in Belgien, aus der Sicht der lothringischen und luxemburgischen Seite.

Der finanzielle Aspekt scheint somit ein entscheidender Faktor bei der Strukturierung der Hilfen zu sein und hängt mit der strukturellen Ausgestaltung der verschiedenen Kinder- und Behindertenschutzsysteme zusammen.

3.1.2. Organisatorische Bedingungen und das Phänomen der Spezialisierung

Angesichts dieser Konfigurationen scheinen die beobachteten grenzüberschreitenden Hilfen Teil eines Phänomens der Spezialisierung in bestimmten Bereichen zu sein. Die Hyperspezialisierung der Strukturen kann zunächst einmal der Grund für das Fehlen von Lösungen sein, die in der Nähe gefunden wurden. In Frankreich können der segmentierte und abgeschottete Ansatz der Kinder- und Behindertenschutzsysteme sowie die mangelnde Koordination zwischen den Akteuren zu Situationen des Abbruchs und zur der Erschöpfung der institutionellen Ressourcen führen. Die Spezialisierung der Institutionen im Behindertenbereich in Verbindung mit einer starren Tarifnomenklatur macht die Betreuung von Kindern mit komplexen Profilen, die zudem einer Kinderschutzmaßnahme unterliegen können, äußerst kompliziert. Es ist vor allem diese organisatorische Strukturierung und nicht die Singularität oder „Komplexität“ der behandelten Fälle, die dann die Suche der Professionellen nach flexibleren und umfassenderen Lösungen über die Grenzen hinweg erklärt.

Spezifische Finanzierungsbedingungen können auch der Ursprung einer Form der Spezialisierung der Hilfeverläufe auf bestimmte Bereiche sein, wie dies in Luxemburg der Fall ist, das den größten Teil der eingehenden Hilfeanfragen im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie verzeichnet. Dies lässt sich durch die Möglichkeit erklären, diese Hilfe auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den betroffenen Krankenkassen zu finanzieren.

Schließlich ist die Spezialisierung der Territorien eine Antwort auf die Bedürfnisse der Grenzgebiete, die, wie wir gesehen haben, sogar zu einer Strukturierung des Angebots in den Aufnahmeländern führt: Wallonien hat sich seit langem auf die stationäre Betreuung von Personen aus den Nachbargebieten spezialisiert, sowohl im Alters- als auch im Behindertenbereich und insbesondere im autistischen Spektrum, das von Verhaltensstörungen begleitet wird. Man kann davon ausgehen, dass das Fehlen von Institutionen in den angrenzenden Gebieten mit dieser Spezialisierung zusammenhängt, da diese Situation eine Anziehungskraft ausübt und die Entwicklung gleichwertiger Institutionen in anderen Territorien, insbesondere im französischen Raum, verhindert. Auf der deutschen Seite spiegelt sich diese Spezialisierung im Aufbau eines spezifischen Dienstleistungsangebots für Luxemburg wider, das sich aufgrund der historischen Konfiguration und der zwischen beiden Ländern eingerichteten Praxisroutinen sowie der damit verbundenen Gesetze und Verfahren entwickelt hat.



ALLGEMEINE SYNTHESE



3.2. Bildungspolitische und pädagogische Determinanten

Eine weitere Kategorie von Determinanten, die auf allen Seiten identifiziert wurde, hängt mit der Art des Bildungs- und pädagogischen Angebots zusammen. Hier können die Eltern die Initiatoren eines grenzüberschreitenden Bildungsweges sein, wie es beispielsweise in Lothringen der Fall ist, wo die Unzufriedenheit der Familien mit dem Angebot in Frankreich einige von ihnen veranlasst, über die Grenze hinaus, vor allem in Richtung Belgien, nach einem Bildungsangebot zu suchen, das ihren Erwartungen nach einem oder mehreren aufeinander folgenden Misserfolgen besser entspricht. Diese Elternstrategien beziehen sich ganz allgemein auf die unterschiedlichen Ansätze im Zusammenhang mit den Interventionsmethoden, die in den Systemen zum Schutz von Kindern und Behinderungen vorherrschen. Dies gilt insbesondere für Autismus, bei dem die belgischen Unterstützungsmethoden im Vergleich zu Frankreich eher erzieherisch als therapeutisch sind. In Luxemburg führt der Mangel an „intensiven Bildungsangeboten“ oder an Möglichkeiten für eine angepasste Schulbildung manchmal zu Situationen, in denen eine Schulbildung von der Institution als unmöglich erachtet wird. Hier sind es dann eher Fachkräfte, die nach grenzüberschreitenden Angeboten suchen, vor allem auf belgischer und deutscher Seite, wo das Spektrum der angebotenen Unterstützungspraktiken als breiter angesehen wird (individuelle pädagogische Unterstützung, intensive Selbsthilfegruppen oder schulische Unterstützung in Deutschland, Bearbeitung von Verhaltensstörungen in Belgien).

Dabei können die bildungspolitischen und pädagogischen Determinanten nicht unabhängig von der strukturellen Ausgestaltung des regionalspezifischen Angebots analysiert werden, da insbesondere die oben beschriebenen strukturellen und organisatorischen Determinanten die Ursache für den Mangel oder umgekehrt für die Entwicklung bestimmter spezialisierter Angebote sein können.

3.3. Widerstand der Familien gegen soziale Kontrolle

Eine dritte Gruppe von Motiven, die in einem Teil der Länder identifiziert wurden, insbesondere im Bereich der Kinderfürsorge, bezieht sich auf Vermeidungs- oder Widerstandsstrategien der Familien gegen soziale Kontrolle. Diese Verläufe sind von den Forschenden am schwierigsten zu identifizieren und zu berücksichtigen. Besonders sichtbar sind sie auf den Verläufen von Luxemburg nach Rheinland-Pfalz, aber auch von der lothringischen, belgischen und deutschen Seite aus wurden Bewegungen dieser Art festgestellt. Mit diesen Migrationen versuchen die Familien vor allem, ein Eingreifen der Behörden zu vermeiden, das sie manchmal als zu rigoros erachten, hier insbesondere im Hinblick auf das luxemburgische System. Manchmal geht es auch darum, Zugang zu günstigeren wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen zu haben. Diese Familien stehen oft in mehr oder weniger intensivem Kontakt mit den Kinderdiensten des Herkunftslandes. Wenn sie ihre Ausreise nicht bei den Herkunftsdienststellen melden, sehen sich die Fachkräfte im Gastland mit Folgeproblemen konfrontiert, die mit dem Fehlen oder der Verzögerung der Informationsübermittlung zwischen den Dienststellen der beiden Länder zusammenhängen.



ALLGEMEINE SYNTHESE



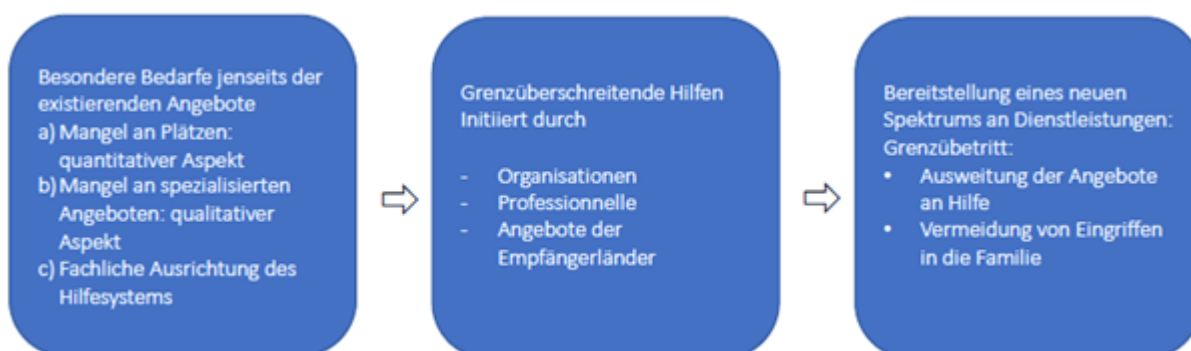
3.4. Soziale und kulturelle Determinanten

Eine letzte Kategorie von Determinanten bezieht sich auf Faktoren in der Umgebung des Kindes, die die Richtung und die Art des grenzüberschreitenden Verlaufs beeinflussen. Die Nähe des Familienwohnsitzes zu einer Grenze erklärt, warum Familien oder Institutionen Dienstleistungen über Grenzen hinweg suchen. So führt beispielsweise die geringe Bevölkerungszahl in einigen französischen Grenzregionen dazu, dass auf belgische Institutionen zurückgegriffen wird, die manchmal einfach näher am Wohnort der Familie liegen als französische Institutionen. In diesem Zusammenhang ist es auch und vor allem die sprachliche und kulturelle Nähe der rechtlichen Rahmenbedingungen, die die grenzüberschreitenden Verläufe strukturiert, zumal sie die Art und Intensität der beruflichen Zusammenarbeit im Rahmen dieser Wege weitgehend bestimmt. Auf der anderen Seite stellen sprachliche Barrieren, kulturelle Unterschiede, aber auch Unterschiede im Verständnis der Konzepte des Kinderschutzes und des Kindeswohls Grenzen dar, die über die rein physischen Grenzen hinausgehen und die Art und Weise erklären, wie die Verläufe strukturiert sind.

3.5. Schlussfolgerungen

Obwohl es eine Vielfalt grenzüberschreitender Hilfeverläufe gibt, zeigt die Analyse der Ursachen für die Verläufe gemeinsame Muster in den beobachteten Bewegungen auf. Die strukturelle und organisatorische Konfiguration der jeweiligen Kinderschutz- und Behindertensysteme scheint bei der Entstehung typischer Ströme auf beiden Seiten bestimmend zu sein. In diesem Sinne können die Heterogenität der Programme und die Besonderheiten der einzelnen Regionen starke Regelmäßigkeiten durch grenzüberschreitende Dynamik nicht verhindern. Innerhalb dieser Regelmäßigkeiten ist es interessant festzustellen, dass ausschließlich pädagogische Dimensionen selten die einzigen Motive für die Ströme sind, die weitgehend von den institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen, aber auch und vor allem vom Zustand der verfügbaren Angebote und Ressourcen abhängen. In diesem Zusammenhang ermöglichen es grenzüberschreitende Bewegungen, Bedürfnisse, die im Herkunftsland nicht mehr befriedigt werden können, durch ein neues Dienstleistungsangebot zu bedienen.

Die Logik der grenzüberschreitenden Verläufe



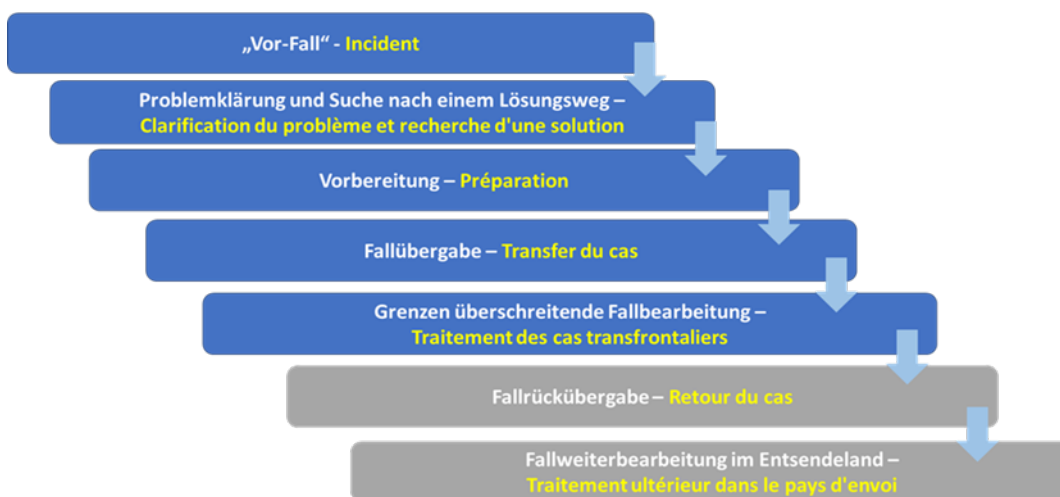
IV. Die Strukturierung von Hilfen: Ähnlichkeiten der Phasen bei unterschiedlichen Praktiken und Erfahrungen

Auch wenn die beobachteten grenzüberschreitenden Bewegungen heterogen sind, ist es möglich, die wichtigsten Etappen bei der Umsetzung der Routen zu identifizieren (4.1.). Die Abfolge und der Ablauf dieser Etappen hängen ziemlich stark von der professionellen Praxis und den Bedingungen für die vorhandenen Möglichkeiten des Austauschs und der Zusammenarbeit auf beiden Seiten der Grenze ab. In Ermangelung der Strukturierung eines grenzüberschreitenden Kooperationsfeldes resultieren diese Praktiken oft aus Einzelinitiativen in einem eingeschränkten Umfeld, in dem divergierende Auffassungen der mit dem Kinderschutz verbundenen Konzepte in Konflikt geraten können (4.2.).

4.1. Die Phasen der grenzüberschreitenden Hilfeverläufe

Die in den verschiedenen Gebieten durchgeführten Befragungen haben es ermöglicht, die spezifischen Phasen der untersuchten grenzüberschreitenden Verläufe zu identifizieren⁵. Die so beschriebenen Phasen werden in der konkreten Praxis der beobachteten Begleitung nicht systematisch überprüft und hängen ganz wesentlich vom Grad der Fallplanung und der Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten ab. Obwohl grenzüberschreitende Parcours als durch relativ identische Etappen strukturiert betrachtet werden können, unterscheiden sich die sektoralen Praktiken je nach dem Aufenthaltsort der Familien, den beteiligten Akteuren und der Hauptdeterminante des Verlaufes.

Die verschiedenen Phasen der grenzüberschreitenden Hilfeprozesse



⁵ - Die Strukturierung dieser Phasen orientiert sich stark an dem rheinland-pfälzischen Modell, das von allen Forschern im Rahmen der Datenübermittlungstage am 21. und 22. November 2019 verabschiedet wurde.

Grenzüberschreitenden Hilfsprozessen geht in der Regel ein bestimmtes „Ereignis“ voraus (Phase 1). Dieses Anfangsereignis kann auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein: Situation des Kindes (Gefahrensituation), Unzufriedenheit der Eltern mit dem nationalen Angebot, Platzmangel oder Mangel an einer geeigneten Lösung, Wohnortwechsel der Familie oder Ausschluss aus einer nationalen Einrichtung. Eine gemeinsame Erkenntnis der Untersuchungen ist, dass der Grenzübertritt im Allgemeinen nicht der Ausgangspunkt eines Hilfeverlaufes ist. In der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Fälle gingen der Inanspruchnahme grenzüberschreitender Hilfe mehrere Vorschläge zur Unterstützung in der Herkunftsregion voraus, die jedoch nicht den gewünschten Effekt erzielten. Zur Klärung der Situation „diagnostiziert“ man einen Hilfebedarf, der durch das bestehende Dienstleistungsangebot in einer Region nicht mehr gedeckt werden kann (Phase 2). In dieser Hinsicht wird der Fall oft als ein „Problem“ definiert, das innerhalb des regionalen Systems der Kinderfürsorge und Behindertenhilfe nicht mehr gelöst werden kann. Der Grenzübertritt wird zum jetzigen Zeitpunkt als die einzige Möglichkeit betrachtet, um die Betreuung des Falles fortzusetzen. Die Vorbereitungs- und Übergabephasen (Phasen 3 und 4) bestehen aus der Suche nach einem geeigneten Angebot über die Grenze sowie aus der Übergabe des Falles. Zu diesen Phasen gehört die Einbeziehung der betroffenen Verwaltungsstrukturen durch die Anwendung der Brüssel-IIa-Verordnung; insbesondere durch die Vereinbarung der Unterbringung durch die Verwaltungsbehörde des Gastlandes, die dem Konzept des Kindeswohls entsprechen muss. Die empirische Forschung zeigt eine unterschiedliche Anwendung dieser gesetzlichen Richtlinien, die gleichwohl den einzigen verbindlichen institutionellen Rahmen für die Harmonisierung von Kinderschutzkriterien im Rahmen von Grenzübergängen darstellen. Der Austausch zwischen Fachleuten über die Fallgeschichte ist je nach der Besonderheit des Falles unterschiedlich und reicht von einem Besuch in der Einrichtung mit vollständiger Übermittlung der Akte bis hin zu gar keiner Übertragung. Auch die grenzüberschreitende Bearbeitung des Falles (Phase 5) kann je nach den institutionellen und organisatorischen Aspekten des Kinderschutz- und Behindertensystems unterschiedlich organisiert werden. Schließlich wirft die Rückkehr der Betroffenen in das Herkunftsland (Phasen 6 und 7) die Frage nach der Planung einer Fortsetzung der Unterstützung auf. Empirische Daten deuten darauf hin, dass Letztere bei weitem noch nicht systematisch in eine gemeinsame Reflexion während der Vorbereitungs- und Übergabephase des Falles integriert ist. Die untersuchten Fälle zeigen jedoch einen starken Einfluss der Rückkehrplanung auf die Kontinuität des Hilfeverlaufes und die Wahrung der Rechte des Kindes (vgl. §6).

4.2. Professionelle Praktiken

Die Analyse der professionellen Praktiken ermöglicht es, für alle Gebiete gemeinsame Ergebnisse zur Art und Weise der Begleitung der Verläufe herauszuarbeiten. Diese Analyse ermöglicht es auch, den Sinn der Arbeit einer Begleitung transregionaler Hilfen zu zeigen. Es scheint ziemlich weit verbreitet zu sein, dass diese Praktiken vor allem darin bestehen Strategien zur Bewältigung eines einschränkenden Handlungsrahmens zu mobilisieren und sich daran anzupassen. (4.2.1). Der substanzielle Charakter der Unterstützung scheint durch den spezifischen grenzüberschreitenden Charakter der Tätigkeit nicht besonders beeinträchtigt zu werden, da sich die von den Fachkräften im Bereich des Kinderschutzes verfolgten Ziele nicht von denen einer innerstaatlichen Betreuung



ALLGEMEINE SYNTHESE



unterscheiden (4.2.2.). Innerhalb dieser gemeinsamen Trends gibt es jedoch Divergenzen, die wiederum mit den institutionellen, kulturellen und organisatorischen Besonderheiten jedes Landes zusammenhängen.

4.2.1. Praktiken zur Anpassung an die Besonderheiten der grenzüberschreitenden Versorgung

Grenzübergreifende Zusammenarbeit und gegenseitiges Wissen / Missverständnis

Die befragten Fachleute bestehen auf der Wichtigkeit der institutionellen Koordination zwischen den Regionen in den verschiedenen Etappen der Verläufe. Diese sehen sie als einen entscheidenden Faktor für die Qualität der Unterstützung an. Die Einschätzbarkeit des Falls scheint höher zu sein, wenn die Informationsübermittlung detailliert ist und die gegenseitigen Erwartungen klar formuliert sind. Das Vorhandensein eines regelmäßigen Austauschs in derselben Sprache mit stabilen und klar identifizierten Gesprächspartnern wird als Voraussetzung für den reibungslosen Ablauf der Unterstützungsarbeit angesehen. Mit anderen Worten: Die konkrete Arbeit der Begleitung und Bearbeitung von grenzüberschreitenden Fällen scheint untrennbar mit dem Inhalt und der Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verbunden zu sein. Insbesondere die Kenntnis und die gemeinsame Arbeit an Fällen werden von den Professionellen als erleichternde Bedingungen hervorgehoben. Die empirische Analyse ermöglicht es, mehrere Faktoren zu identifizieren, die den Grad der grenzübergreifenden Zusammenarbeit beeinflussen.

Zunächst einmal gibt es zwar in allen untersuchten Regionen eine informelle Zusammenarbeit, die manchmal durch das Vorhandensein einer gewissen beruflichen Routine gekennzeichnet ist, doch sind formalisierte Regelungen je nach Land mehr oder weniger entwickelt. Beispielsweise können innerhalb der Institutionen Referenzstellen für grenzüberschreitende Situationen eingerichtet werden (Verbindungsbeamte in Luxemburg, benannte Referenzpersonen im Behindertenbereich in Belgien), während es in anderen Bereichen keine Ansprechpartner gibt. Es können auch routinemäßig mobilisierte Netzwerke identifiziert werden. In Deutschland, wo vor allem mit Luxemburg Partnerschaften aufgebaut werden, sind dies beispielsweise die Behörden (Gericht, Kinderschutzdienste) und Betreuungseinrichtungen. Was die Ströme zwischen der lothringischen und der walonischen Seite betrifft, so werden zwar sehr enge Beziehungen zwischen den französischen Behörden und den belgischen Institutionen geknüpft, doch die Verhandlungen mit den französischen Dienststellen werden von den belgischen Gesprächspartnern als grundsätzlich kompliziert, langsam und sehr abhängig von Personen und Institutionen beschrieben, während die Reaktionsfähigkeit der luxemburgischen Behörden als höher eingeschätzt wird.

Abgesehen von diesen – manchmal historischen – interregionalen Partnerschaften kann auf einer allgemeineren Ebene auf einen Mangel an Rahmenbedingungen und standardisierten Verfahren für grenzüberschreitende Hilfeverläufe hingewiesen werden. In Abwesenheit einer Anlaufstelle, eines Ressourcenzentrums oder grenzüberschreitender Vermittler ist die tägliche Praxis von Sozialarbeitern oft ein mühsames, komplexes und zeitaufwändiges Arbeiten, das nicht institutionalisiert und formalisiert ist und sich auf die Erfahrung des Dienstes stützt.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Manchmal ist es die Anwesenheit von zu vielen Gesprächspartnern (wie in Luxemburg), die bereits gut etablierte Formen der Zusammenarbeit erschweren. Es kann auch festgestellt werden, dass es in den spezifischeren Fällen von Familien, die versuchen, bestimmten Maßnahmen zu entgehen, sehr schwierig ist, Formen der interregionalen Zusammenarbeit umzusetzen.

Diese Beobachtungen verweisen erneut auf die Bedeutung struktureller Determinanten in der Art und Weise, wie sie die berufliche Praxis beeinflussen. Insbesondere das Fehlen eines formalisierten Verfahrens, aber auch das Fehlen von organisatorischen Ressourcen und ausreichend zeitlichen und personellen Ressourcen schwächen nach Ansicht der befragten Fachleute die Möglichkeiten der Zusammenarbeit erheblich. Auch Fragen im Zusammenhang mit den strukturellen Bedingungen der nationalen Kinderschutz- und Behindertensysteme scheinen von entscheidender Bedeutung zu sein. Beispielsweise werden in Luxemburg mit finanzieller Unterstützung des Bildungsministeriums dauerhafte Kontakte zwischen den luxemburgischen Verwaltungen und wallonischen Strukturen hergestellt. Wirtschaftliche Anreize führen hier ebenso zur Entwicklung von Kooperationen, wie sie zur Strukturierung spezifischer Angebote beitragen.

Die sprachliche und kulturelle Nähe der rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt auch und in hohem Maße die Art und Intensität der fachlichen Zusammenarbeit. Unterschiede in den rechtlichen Bezeichnungen und Praktiken können beispielsweise zu Verwirrung beim Austausch zwischen Fachleuten führen, ebenso wie Unterschiede in der Praxis der Sozialarbeit zu einem unterschiedlichen Verständnis von Fällen führen können. Normative Darstellungen des Kinderschutzes, die spezifisch für bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen, aber auch für ihre Anwendung in der Berufspraxis sind, können zu Unterschieden in der Beurteilung von Fällen von einem Land zum anderen führen. In einigen Fällen führen die aufnehmenden Organisationen neue Beurteilungen durch, auch wenn zuvor möglicherweise ein eingehender Austausch über den Inhalt des Falles stattgefunden hat.

In diesem Zusammenhang erklären sich die von den Fachleuten festgestellten Schwierigkeiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit weniger durch Unterschiede in der Berufskultur bei der Unterstützung, als vielmehr durch eine gegenseitige Unkenntnis der rechtlichen Rahmenbedingungen, Verfahren und Kontakte im Gast- oder Herkunftsland. Die Kenntnis der Praktiken von Kollegen, Institutionen und der rechtliche Rahmen im Ausland werden von den befragten Fachleuten überwiegend als entscheidende Faktoren für die Qualität der Unterstützung wahrgenommen. Dieser Gedanke wird zudem meist unabhängig von der grenzüberschreitenden Frage im Hinblick auf eine allgemeine Professionalisierung vorgebracht. Als Elemente, die dazu einen Beitrag leisten können, wurden die nachfolgenden genannt:

- ▶ Die Notwendigkeit, ausländische Institutionen, Verfahren und Gesetze zu kennen.
- ▶ Kenntnis der von einem Land zum anderen unterschiedlichen Herangehensweisen an das Thema Behinderung, Autismus usw.
- ▶ Die Umsetzung von Immersionserfahrungen im Ausland

► Die Einrichtung einer Anlaufstelle im Ausland statt einer Schulung über den rechtlichen Rahmen.

Letztlich scheint die Intensität der professionellen Zusammenarbeit sowohl von den institutionellen Rahmenbedingungen, ihrer organisatorischen und professionellen Interpretation als auch von den zwischenmenschlichen Beziehungen abzuhängen. Diese verschiedenen Elemente tragen zur Entwicklung zweier widersprüchlicher Tendenzen bei, die sich innerhalb desselben Gebiets ausdrücken und als Wege verstanden werden können, innerhalb derer die berufliche Praxis die Erweiterung oder umgekehrt die Verringerung der Zusammenarbeit begünstigt.

Arbeit im Kontext von Zwang und Mangel an Mitteln

Im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Programmen wird die von Fachleuten durchgeführte Unterstützung in einem Umfeld mit mehr oder weniger komplexen und expliziten Zwängen stattfinden. Dieses Umfeld muss mit dem Zwangscharakter der Hilfen selbst zusammenhängen, da grenzüberschreitende Hilfeverläufe hauptsächlich auf Mängel oder strukturelle und organisatorische Schwierigkeiten bei der Versorgung auf lokaler Ebene zurückzuführen sind. In den meisten Fällen bezieht sich der Diskurs der Fachleute daher auf eine Wahrnehmung ihrer Arbeit als „standardmäßige“ Unterstützung.

Der Zwangscharakter drückt sich zunächst einmal im Vorfeld der Hilfen aus, die, wie wir gesehen haben, in der Regel aufgrund fehlender Angebote und Plätze im Herkunftsland eingeleitet werden. Die Dringlichkeit einer Situation, insbesondere wenn sich das Kind in einer dauerhaften und komplexen Gefahrensituation befindet, verstärkt dies. Die Sozialarbeiter suchen dann unverzüglich nach einer Lösung, indem sie ihr übliches - sehr oft gesättigtes - Suchumfeld auf die Nachbarländer ausdehnen. Die Dringlichkeit einer Situation kann auch mit einem Burnout verbunden sein, bei dem die Organisation mit akutem Stress umgehen muss, was zum Ausschluss des „Stressfaktors“ aus dem System führt. Die Dringlichkeit bezieht sich hier weniger auf die innere Situation des Minderjährigen als vielmehr auf eine organisatorische Art des Notfalls. Wir werden dann Zeuge einer systematischen Etikettierung von Kindern, verbunden mit der Unfähigkeit der Organisation, aufgrund fehlender Ressourcen die Verantwortung zu übernehmen. In diesem Zusammenhang zeigen die Befragungen, die in den verschiedenen Gebieten durchgeführt werden, manchmal die Eile der Entscheidungen, die zur Suche nach einer Lösung außerhalb der Grenzen führen.

In allen Gebieten scheint die Arbeit im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Versorgung besonders zeitaufwendig zu sein. Die Fachleute bestehen auf diese verlängerten Zeiträume, die sie in erster Linie mit der mangelnden Identifikation der ausländischen Gesprächspartner in Verbindung bringen. Der Gedanke, der in den Interviews der befragten Fachleute am häufigsten auftaucht, besteht darin, dass es keine Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit dem ausländischen Kollegen gibt, wenn diese einmal identifiziert ist. Die Schwierigkeit besteht also gerade darin, diese zu identifizieren und gegenseitig erkennbar zu werden. Die Konstituierung dieses Netzwerks basiert auf individuellen Wünschen und wird von der Institution weder beaufsichtigt noch unterstützt. Nichtsdestotrotz kommt die Idee, dass Zusammenarbeit „standardmäßig“ stattfindet, wieder auf, weil man dazu verpflichtet ist und nicht, weil man sie etablieren will, indem man ihr einen intrinsischen Wert verleiht.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Fachleute führen den Umfang der Arbeitszeit im Zusammenhang mit den grenzüberschreitenden Fällen auch auf einen Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen zurück. Eine solche Betreuung stellt eine zusätzliche Arbeitsbelastung dar, die in die täglichen Aktivitäten integriert werden muss. In Wallonien wirft die Aufnahme französischer Kinder in spezialisierten Internaten mit belgischen Strukturen, Fragen für die spezialisierten Dienste auf, die bedauern, dass die Internate nicht über ein Team mit den erforderlichen Kompetenzen verfügen (Psychologen, spezialisierte Pädagogen mit einer angemesseneren Ausbildung usw.), um den Bedürfnissen der in ihrer Obhut befindlichen Kinder in vollem Umfang gerecht zu werden.

Grenzüberschreitende Verläufe sind mit weiteren Schwierigkeiten institutioneller oder rechtlicher Art verbunden. Die finanziellen Zwänge verstärken das Gefühl eines Parcours und der Unterstützung, die sie erfahren haben, erheblich. Darüber hinaus wird der finanzielle Aspekt von den Fachleuten oft mehr oder weniger absichtlich ignoriert (es handelt sich nicht um eine Priorität im Sinne der Aktivität). In Lothringen zum Beispiel glauben mehrere befragte Sozialarbeiter fälschlicherweise, dass es die Institutionen oder der belgische Staat sind, die die Begleitung französischer Kinder in Belgien direkt finanzieren. Diese Sichtweise verstärkt das Gefühl der Auslandsdelegation und kann zu einer relativen Desinvestition führen. Wenn die Ströme gering sind, kann die mangelnde Erfahrung der Fachleute auch zu Verwaltungs- oder Überwachungsschwierigkeiten führen (fehlende gegenseitige Versicherung, Ausweispapiere, Krankenrückerstattung, medizinische Betreuung), wie dies bei den belgischen Sozialarbeitern im Bereich des Kinderschutzes der Fall ist. Die möglichen zeitlichen Unterschiede zwischen z.B. den Schulferienzeiten und anderen Zeiten, sollte ebenfalls als institutionelle Einschränkung berücksichtigt werden, die die Unterstützung komplexer macht. Ganz konkret führt diese Diskrepanz dazu, dass Fachkräfte mit einem zusätzlichen Element der Heterogenität konfrontiert werden, wenn sie sich um Kinder kümmern müssen, die allein sind, während die anderen in der Schule sind.

4.2.2. Die professionellen Praktiken im Kinder- und Jugendschutz

Die grenzüberschreitende Begleitung unterscheidet sich naturgemäß nicht von Situationen ohne Auslandsbezug, da die im Bereich des Kinderschutzes verfolgten Ziele, für sich gesehen, unverändert bleiben. Beobachtete Abweichungen in den Befragungen betreffen vielmehr die Begriffsbestimmungen des Kinderschutzes bzw. des „Kindeswohls“. Diese Unterschiede werden nicht nur in grenzüberschreitender Sicht deutlich, sondern treten innerhalb jedem Teilgebiet auf, insbesondere innerhalb der öffentlichen Aufnahmeeinrichtungen. Diese Heterogenität liegt an der Vielfalt der Organisationen und Institutionen, der internen Vertretungen und der entsprechenden Handlungspolitiken. Sie stellt folglich keine grenzüberschreitende Besonderheit dar.

Betrachtet man lediglich die Teilgebiete untereinander, so weisen Fachleute vor allem auf das gemeinsame Verständnis der Kinder- und Jugendschutzpraktiken auf beiden Seiten einer Grenze als Faktor hin, der die tatsächliche Arbeit beeinflusst. Fachleute vertreten manchmal unterschiedliche Vorstellungen von Kinderrechten, was ihrer Meinung nach, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Kontinuität der Unterstützung beeinflusst. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Aussage vor allem bei den Verläufen von Luxemburg nach Deutschland getroffen wird, weniger jedoch bei anderen.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Normative Darstellungen des Kinderschutzes können zu unterschiedlichen Beurteilungen von Fällen von einem Land zum anderen führen. Auch wenn zuvor möglicherweise ein eingehender Austausch über den Inhalt des Falls stattgefunden hat, führen die aufnehmenden Organisationen in manchen Situationen neue Beurteilungen durch. Deutsche Fachkräfte äußern manchmal Zurückhaltung gegenüber den Ansätzen ihrer luxemburgischen Kollegen, insbesondere hinsichtlich der Übertragung der elterlichen Sorge, die ihnen bei der Übertragung einer Akte obliegt. Diese Fachleute werfen auch einen kritischen Blick auf das luxemburgische Kinder- und Jugendhilfesystem, welches sie im Hinblick auf seine Interventionen für zu streng halten. Einigen Fachleute mangelt es an Verständnis dafür, dass das luxemburgische System selbst keine Strukturen für die Arbeit mit herausfordernden Kindern in Luxemburg schafft („Warum können sie diese Kinder nicht aufnehmen?“). Umgekehrt können luxemburgische Professionelle über schlechte Erfahrungen im Zusammenhang mit der Rückkehr von Kindern berichten, die in Deutschland untergebracht wurden. Einige glauben, dass andere Maßstäbe das professionelle Handeln in Deutschland bestimmen und weisen auf Diskrepanzen zwischen ihren eigenen Ansichten und denen ihrer Partner hin. Im Diskurs über die Schlüsselemente der Wege zur Gewährleistung der Kinderrechte besteht jedoch eine recht große Einigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Risiken der Entwurzelung, die Distanz zur vertrauten Umgebung, die Einbeziehung von Eltern und Kindern in den Unterstützungsprozess und die Frage der Rückkehr. Diese relative Homogenität des professionellen Diskurses deutet wiederum darauf hin, dass in erster Linie der Mangel an Wissen über nationale Kinderschutzakteure und -systeme die Wahrnehmung und Praktiken der Fachleute im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit tangieren.

Darüber hinaus können die strukturellen und institutionellen Zwänge nationaler Rahmenbedingungen zu erheblichen Spannungen, zwischen den verschiedenen mit dem Kinderschutz verbundenen Unterstützungsaufgaben, führen. Dies ist insbesondere in komplexen Situationen, welche sowohl Kinder- und Jugendschutz, aber auch Behindertenhilfe betreffen, der Fall. Diese Situationen können manchmal zu Ausschlüssen aus Diensten führen, an die Minderjährige verwiesen wurden. Insbesondere in Frankreich kann die Segmentierung der Kinderschutz- und Behindertensysteme es den Fachleuten erschweren, angemessene Lösungen im Rahmen ihrer Kompetenz zu finden. Fachleute bedauern die „Einkerkerung“ der Kinder innerhalb der Kinderschutzsysteme aufgrund des Mangels an Plätzen und des fehlenden Kontakts mit dem Behindertensektor. Umgekehrt können Behindertenstrukturen manche Situationen mangels angebrachter Lösungswege nicht bewältigen. Diese Spannungen führen zu einer impliziten Priorisierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wohlergehen von Kindern, bei denen die Fachkräfte gezwungen sind, der Sicherheit von Kindern Vorrang einzuräumen und in erster Linie nach Notlösungen suchen. Auch wenn diese Spannungen nicht grenzspezifisch sind, verstärkt die Anwendung grenzüberschreitender Lösungen, wenn sie zur Bewältigung von Aufnahmeknappheiten mobilisiert werden, diesen Gegensatz der strukturierenden Dimensionen der Aktion und beeinträchtigt somit die Bedeutung der Arbeit für die Fachkräfte.



ALLGEMEINE SYNTHESE



V. Eltern- und Kinderrechte vor grenzüberschreitender Erfahrungen auf dem Prüfstand

Fallbeschreibungen und Interviews von und mit Familien zeigen, dass strukturelle Bedingungen die Wege von Familien und Kindern beeinflussen. Unabhängig von den Ressourcen der Familien und dem Grad der elterlichen „Beteiligung“ sind die Familien weitgehend von den Fachleuten und ihrer Zusammenarbeit mit anderen Teilbereichen, abhängig (5.1.). Auch die Familien haben ihre eigenen Strategien, die sich von denen der Fachleute unterscheiden. Ihre Erwartungen werden in ihren eigenen institutionellen und nationalen Kontexten aufgenommen, was zu Diskrepanzen mit den institutionellen Antworten führt (5.2.). Letzteres kann in Ermangelung eines strukturierten Bereichs der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kinderschutz die Garantie bestimmter Rechte des Kindes, wie sie in der UN-Kinderrechtskonvention definiert sind, in Frage stellen (5.3.).

5.1. Variabilität in den Arten elterlicher Mitwirkung, aber begrenzte Ressourcen in ihrer Beziehung zu den Institutionen

Die Arten der elterlichen Beteiligung, die bei der Ausarbeitung der Wege beobachtet werden, sind variabel. Sie unterscheiden sich je nach nationalem Rahmen der Interventionsbereiche (Kinder- und Jugendschutz oder Behindertenhilfe) und der sozioökonomischen und kulturellen Ressourcen der Familien. Im Rahmen des Kinder- und Jugendschutzes sind die Familien den strukturellen Regelungen relativ passiv unterworfen. Im Falle einer Unterbringung im Ausland, können die Eltern einen starken Rückzug erleben. Einige der befragten Eltern äußern nicht nur das Gefühl wenig Kontrolle über die unmittelbare Zukunft zu haben, sondern auch das Gefühl des Kontrollverlusts in Bezug auf Lebensräume (wiederkehrende Veränderungen in den Strukturen, Gewalterfahrung in kollektiven Aufnahmestrukturen), Beziehungen zu Institutionen und Fachkräften (Instabilität der Gesprächspartner und Kontinuität der Beziehung zu den Fachleuten) und Informationen über das tägliche Leben der Kinder (fehlende Kommunikation über Ereignisse des täglichen Lebens). Bei der Betreuung von Behinderten sind Familien viel eher der für den Grenzübertritt verantwortliche Akteur. Die Berichte sind kontrastreicher als im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes und variieren je nach familiären Ressourcen. Einige Berichte erwähnen sogar eine starke Einbindung von Fachkräften durch die Eltern in der Ausarbeitung des Hilfeverlaufs, was hauptsächlich auf eine Unzufriedenheit mit dem im Herkunftsland verfügbaren Angebot zurückzuführen ist. Sie bevorzugen eine fortschrittlichere Vorstellung für ihre Kinder, welche in der Struktur des Heimatslandes „festzusitzen“ scheinen“ scheinen, und ersuchen eine räumliche Änderung. Umgekehrt sind auch Fachkräfte mit der Abwesenheit oder Demobilisierung eines oder beider Elternteile konfrontiert, was durch unterschiedliche Faktoren zu erklären ist (Erleichterung aufgrund einer die Behinderung verstärkenden, komplexen Familiensituation oder Weigerung der Zusammenarbeit mit einer Institution, deren Entscheidungen als erzwungen erlebt werden).

Über alle Teilgebiete hinweg, ob die Verläufe von Fachleuten oder von den Eltern selbst initiiert werden, erscheinen die Ressourcen der Familien in ihrer Beziehung zu den Institutionen insgesamt schwach oder schlecht angepasst, wenn auch manchmal stark mobilisiert. Insbesondere die „Planungs“-Elemente der mit Fachkräften festgelegten Wege scheinen oft begrenzt oder gar nicht vorhanden zu sein. Die mangelnde Planung von Kinderschutzvorkehrungen trägt dazu bei, dass es für Familien unmöglich oder nur eingeschränkt möglich ist, den einzuschlagenden Weg bestmöglich zu antizipieren und zu organisieren, obwohl dies oft der Maßstab ist, nach dem Eltern von Fachkräften beurteilt werden. Einige Familien scheinen sich der Ziele einer langfristigen Nachbetreuung nicht bewusst zu sein und äußern Bedenken hinsichtlich der räumlichen Trennung und der Möglichkeit eines regelmäßigen Kontakts mit dem Kind. Eltern sind daher in besonderem Maße darauf angewiesen, dass Fachkräfte ihre Rechte in einem grenzüberschreitenden Kontext sowie Möglichkeiten der Beteiligung am Entscheidungsprozess klären.

In diesem Zusammenhang sind die institutionellen Rahmenbedingungen für Kinder- und Jugendschutz und Behindertenhilfe den Familien relativ unbekannt. Umgekehrt gehen die an der Kinderbetreuung beteiligten Institutionen von Erwartungen der Familien aus, ohne diese tatsächlich zu kennen. Diese Konstellation des gegenseitigen Missverständnisses zwischen Familien und Institutionen führt zu vielen Schwierigkeiten während des gesamten Weges (vgl. Abschnitt 5.2.). Innerhalb dieser Diskrepanz macht der Begriff der grenzüberschreitenden Hilfe für die befragten Eltern keinen Sinn, da sie keine grenzüberschreitende kollektive Hilfeleistung wahrnehmen. Vielmehr weisen sie auf ein Nebeneinander von Interventionen ohne tatsächliche Koordination hin. In manchen Fällen liegt es an den Eltern, die Artikulationsarbeit zwischen den Institutionen zu leisten und dafür zu sorgen, dass ein noch schlecht konstituierter Unterstützungsprozess ausgebaut wird. Die Elternberichte zeigen starke Erwartungen an die Bereitstellung von Unterstützung durch Kinderschutzakteure, die über die organisatorischen, rechtlichen oder regulatorischen Kompetenzen des Landes hinausgehen und die Eltern zwingen, Institutionen in die grenzüberschreitende Lösung von Fällen einzubeziehen. Erzählungen der Eltern offenbaren auch ein Gefühl der Ausgrenzung aus zwischenmenschlichen Beziehungen, die sich unter Fachleuten in zahlreichen informellen Netzwerken gebildet haben.

Letztlich führt die fehlende Strukturierung im Bereich des grenzüberschreitenden Kinderschutzes zu einem asymmetrischen Verhältnis zwischen Familien und Institutionen. Sie führt auch dazu, dass grenzüberschreitende Lösungswege als singulär angesehen werden, die sich auf individuelle Problematiken beziehen und zwar selten insofern, als sie umfassendere politische und strukturelle Fragen aufwerfen.

5.2. Missverhältnis zwischen familiären Erwartungen und institutionellen Lösungen

Die Grenze strukturiert das Verhältnis von Familien zu Institutionen durch eine Reihe von Verschiebungen, die sich im Rahmen der räumlichen, aber auch sozialen Distanz vollziehen, neu.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Die Erwartungen der Eltern - in Bezug auf die Einstellung zu Behinderung, sozialen Diensten oder Lernen - werden in ihren eigenen institutionellen und nationalen Kontexten entwickelt, was zu Unterschieden zwischen diesen Erwartungen und den institutionellen Lösungen im Grenzgebiet führt.

Die Prozesse der institutionellen Sozialisation im nationalen Rahmen können spezifische Erwartungen an Schulstandards hervorrufen. Bei lothringischen Kindern, die in belgischen Behindertenstrukturen beschult werden, drehen sich die Erwartungen der Eltern z.B. vor allem um das Schreiben-, Lese- und Rechnenlernen, was die französische Bildungseinrichtung in den Mittelpunkt der Orientierungsprozesse legt und was die Entwicklungspsychologie altersspezifisch mitsteuert. Die von belgischen Kinderbetreuungseinrichtungen vorgeschlagene Organisation in Gruppen von biopsychologischen und relationalen Fähigkeiten, bzw. Behinderungsarten, erfüllt jedoch die französischen – stärker am Schulrang orientierten - Erwartungen nicht.

Diskrepanzen entstehen auch bei den Bildungs- und Beziehungserwartungen. Genauso wie Eltern schriftliche Aufzeichnungen über den Lernprozess erwarten, bitten sie um regelmäßigen Austausch über Kleinereignisse des Tages. Fachkräfte neigen währenddessen dazu, die Kommunikation eher um Meilensteine als um Routinen zu strukturieren. Die Grenze stellt hier die durch die Entfernung gefährdete Aufrechterhaltung der praktischen Elternschaft in Frage. Angesichts des Mangels an adäquaten Betreuungsperspektiven in ihrem Herkunftsland fühlen sich einige Familien durch diese Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung der elterlichen Bindung zu ihren Kindern umso mehr an den Rand gedrängt, als sie sich in der Hoffnung auf Lösungen für ihre Schwierigkeiten entschlossen haben, nationale Grenzen zu überschreiten.

Diese Diskrepanzen können teilweise recht stark von den kulturellen Ressourcen der Eltern abhängen. Im Falle einer Schulbildung im Bereich Behinderung sind die Erwartungen umso höher als die Eltern über geringe Ressourcen verfügen und auf Fachleute angewiesen sind oder pädagogischen Rat benötigen. Die wohlhabenderen Klassen, die die direkte Verantwortung für die Bildung übernehmen, drücken geringere Erwartungen aus und sind mit der mangelnden Einmischung von Fachleuten zufrieden. Diese Erwartungen ergeben sich auch aus den Ansichten der Eltern über Behinderung und die mögliche Entwicklung ihres Kindes.

Interessant ist hier die Feststellung, dass sich die Erwartungen der Eltern nicht auf Ansprüche beziehen, die auf der Beherrschung des rechtlichen Repertoires formaler Rechte beruhen, sondern auf eine Diskrepanz zwischen ihren Erwartungen und den institutionellen Antworten. So wird der Begriff der Kinderrechte nicht von den Familien genutzt. Bestehende Rechte – sowohl Elternrechte als auch Kinderrechte – scheinen letzteren relativ unbekannt zu sein. Die in den Interviews formulierten Erwartungen sind daher nicht juristisch, sondern eher bezogen auf die nationalen Kontexte der Herkunftsregionen.



ALLGEMEINE SYNTHESE



5.3. Die Risiken grenzüberschreitender Hilfen im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechte von Eltern und Kindern

Gleichwohl weist eine kontrastierende Analyse der grenzüberschreitenden Erfahrungen von Fachleuten und Familien letztlich auf eine Reihe von Einschränkungen hin, die im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Bewegung im Hinblick auf die Gewährleistung der Kinder- und Elternrechte bestehen.

5.3.1. Die Umsetzung der Kinderrechte

Die bereichsübergreifenden Ergebnisse der Untersuchungen zeigen, dass grenzüberschreitende Hilfeverläufe einige der Hauptaspekte der Kinderrechte, wie sie in der Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes (KRK) aufgeführt sind, beeinflussen, insbesondere in Bezug auf:

- ▶ Das Wohl des Kindes (Artikel 3);
- ▶ Das Recht des Kindes, gehört zu werden (Artikel 12);
- ▶ Die Risiken der Entwurzelung und das Problem der Rückkehr in das Herkunftsland (Artikel 10), wozu auch das Recht auf Bildung (Artikel 28) gehören kann;
- ▶ Die Aufrechterhaltung des Kontakts und der Verbindungen zu den Eltern (Artikel 9 und 10).

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich während der Untersuchung die Unfähigkeit, die Sichtweisen der Kinder zu erfassen, sowohl als Schwierigkeit als auch als Ergebnis erwies. Um dieses Hindernis zu überwinden, bemühten sich die Forschenden, die Sichtweisen der Familien und/oder Verwandten zu sammeln, die sich auf die vermeintliche Perspektive der Kinder beziehen. Dieses Verfahren ist unter dem Gesichtspunkt der wissenschaftlichen Objektivität nicht ganz zufriedenstellend, da es impliziert, dass die Befragten die Sichtweisen der Kinder nicht verzerrt oder uminterpretiert haben. Im Fall der Kinderfürsorge werden Familien jedoch manchmal als „Versager“ etikettiert und neigen dazu, bestimmte schwierige Themen herunterzuspielen. Darüber hinaus sei daran erinnert, dass Institutionen sich häufig geweigert haben, Forschern direkte Treffen mit Kindern zu gestatten.

Die mangelnde Berücksichtigung der Sichtweisen der Kinder findet sich nicht nur im Forschungsprozess, sondern scheint auch in einigen der beobachteten Unterstützungssysteme vorhanden zu sein. So werden beispielsweise die Verfahren für die Beteiligung von Kindern und insbesondere die rechtsverbindlichen Konsultationsverfahren, die während eines Auslandsaufenthalts vorgesehen sind, nicht systematisch eingehalten. Die Behörden stellen nicht immer sicher, dass Informationen über die Entgegennahme der Aussage des Kindes durch einen Richter vor der Unterbringung aufgezeichnet und die Bedingungen, unter denen die Unterbringung stattfand, überprüft

werden. Kinder haben wenig Mitspracherecht bei Entscheidungen, aber auch bei der Erklärung von institutionellen Wegen. Ebenso ist die Interpretation ihrer Situation in den Berichten der Fachleute wenig integriert, dies ist insbesondere in den wenigen Interviews mit Forschenden in Anwesenheit von Kindern zu beobachten ist. Die Meinung der Kinder scheint auch wenig berücksichtigt zu werden, wenn sie sich auf die Rückkehr in das Elternhaus nach einer Rückkehrentscheidung beziehen (dies wurde insbesondere im Saarland und in Lothringen beobachtet, obwohl hier aus der Sicht der Eltern berichtet wurde).

Aus diesen Ergebnissen geht hervor, dass die Berücksichtigung der Sichtweisen von Kindern ein wichtiges Thema für Institutionen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Bewegungen ist.

Eine weitere Frage, die auf allen Seiten aufgeworfen wird, betrifft die Möglichkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland. Die meisten der untersuchten Fälle zeigen das Fehlen oder einen Mangel an Planung und Vorbereitung für diese Phase. Die Frage der Rückkehr stellt sich oft für die Mehrheit der Begünstigten in dem Moment, in dem die finanzielle Unterstützung durch das Herkunftsland endet. Die betroffenen Familien sind dann mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontiert. Während die Frage der Kontinuität der Hilfe, die mit dem Übergang zur Volljährigkeit oder der Einstellung einer Maßnahme verbunden ist, nicht spezifisch für grenzüberschreitende Bewegungen ist, trägt die Grenze dazu bei, die damit verbundenen Probleme neu zu konfigurieren. Im Bereich der Behinderung können innerhalb der Betreuungsstrukturen die nationalen gesetzlichen Bestimmungen des Herkunftslandes zur Anwendung kommen. Insbesondere in Belgien erklären die „Verfügungen Creton (amendment Creton)“ die Präsenz von Einwohnern französischer Nationalität über dem zulässigen Alter in den IMP. Ganz allgemein wirft das Ende des Auslandsaufenthaltes Fragen zur Gleichwertigkeit der Ausbildung und zu den Möglichkeiten der beruflichen Integration im Herkunftsland auf. Bedenken werden z.B. von französischen Familien geäußert, deren Kinder in Belgien ausgebildet werden oder sich in der Betreuung für behinderte Kinder befinden, insbesondere im Hinblick auf die fehlende Ausbildung, die zu einem Diplom führt, das wiederum von französischen Arbeitgebern anerkannt werden kann. In Luxemburg werden die Aussichten für die Rückkehr und die Schulausbildung von Kindern, die vor der Volljährigkeit ins Ausland vermittelt wurden, durch Einschränkungen erschwert. Diese werden ihnen von den Fachleuten selbst auferlegt und durch kulturelle und sprachliche Unterschiede legitimiert, die sich aus der grenzüberschreitenden Hilfe ergeben. Das Problem der Rückkehr wirft viele Schwierigkeiten auf, die von Forschenden aller Seiten beobachtet werden und die mit dem Risiko der Entwurzelung aufgrund der Entfernung vom gewohnten Lebensumfeld, der Entfernung zur Familie und der Unvereinbarkeit der Schulsysteme zusammenhängen.

Schließlich scheinen die Rechte des Kindes im weiteren Sinne eher aus einer praktischen Verwandtschaft und Intimität über die Grenzen hinweg zu resultieren, die einen Austausch mit den Eltern über die Mikroereignisse des Tages voraussetzt, als aus einem formalen Recht. Wenn es in diesem Punkt eine Form des elterlichen Verlangens gibt, dann drückt sich dies in der Art und Weise aus, wie Kinder verlangen können, diesen täglichen Austausch mit ihren Eltern zu haben. Die Studie zeigt, dass trotz des Bestehens regelmäßiger Kontakte ein Bedarf an verbesserten Zugangsrechten von Familien geäußert wird.



ALLGEMEINE SYNTHESE



5.3.2. Elterliche Rechte im grenzüberschreitenden Hilfecours

Bei der Artikulation der Eltern- und Kinderrechte wird der Austausch zwischen Eltern und Kindern im Rahmen der physischen Distanz neu konfiguriert, was die Möglichkeiten zur Gewährleistung der Kontinuität des Kontakts einschränkt. Obwohl sich die Unterbringung von Kindern im Ausland manchmal durch geografische Kriterien erklären lässt, gibt es eine Vielzahl von individuellen Situationen hinsichtlich der Entfernung zwischen dem Ort der Unterbringung und dem Elternhaus.

Über das rein geografische Kriterium hinaus sind die Praktiken der Fachkräfte unterschiedlich und schwanken zwischen der organisierten Aufrechterhaltung der Verbindung (vierzehntägige Treffen, Befragung der Eltern, Gespräche von Angesicht zu Angesicht oder auf Distanz usw.) und dem eingeschränkten Kontakt mit den Familien, der sogar den Abbruch der Verbindung beinhalten kann. Fachkräfte können den fehlenden Kontakt zu den Eltern durch ihren Tätigkeitsbereich legitimieren (ihrer Meinung nach besteht die Notwendigkeit nicht, mit Verwandten zu arbeiten, was gegen Artikel 9 der KRK zu verstoßen scheint), aber auch durch den Wunsch, nicht in das Familienleben einzugreifen - insbesondere in Fällen des Wegbleibens der Eltern, was auch durch die Entfernung zu klären ist, oder wenn Fälle von Behinderung zu einer Störung der familiären Situationen geführt haben. Ganz allgemein besteht, wie bereits erwähnt, eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Eltern in Bezug auf das praktische Erleben von Elternschaft und dem einfachen Umgangsrecht, das häufig von Fachleuten ausgeübt wird.

Die Auswirkungen grenzüberschreitender Hilfeprozesse auf die elterlichen Rechte betreffen laut der geäußerten elterlichen Bedenken auch die Beteiligung der Eltern an Entscheidungen und die Kontrolle der Beziehungen zu Institutionen, so dass wir gesehen haben, dass sie in einer asymmetrischen Beziehung resultieren. Die beobachteten Fälle zeigen oft, dass die Eltern wenig Einfluss auf die Gestaltung der Hilfen haben, außer bei wohlhabenden Familien, die die Überweisung ihres Kindes mit einer Behinderung organisiert haben. Die Eltern bitten darum, zu ihren erzieherischen Anliegen gehört zu werden - auch wenn ihre Kinder schwere Behinderungen haben und wenn sie in erster Linie in Betreuungsinstitutionen leben. Eltern können auch Meinungsverschiedenheiten über die Bildungshoheit äußern. Der Grenzübergang wirft hier gewisse Schwierigkeiten auf, insbesondere dann, wenn es in der Verantwortung des Aufnahmelandes liegt, die elterliche Autorität zu gewährleisten (was bei ausgehenden Verläufen von Luxemburg nach Deutschland besonders deutlich wird). Schließlich ist anzumerken, dass auch Eltern ein Mitspracherecht haben, wenn es darum geht, Gewalt, die ihre Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen erleiden, anzuprangern. Da sie häufig als Privatangelegenheit wahrgenommen wird, scheinen die strukturellen und politischen Dimensionen dieser Art von Problemen hier von den befragten Behörden und Fachleuten nicht berücksichtigt zu werden.

Da die Studie eher eine explorative und beschreibende Form als eine Art „Bedürfnismessung“ anstrebt, können die Bedenken der Familien bezüglich der Eltern- und Kinderrechte wie folgt zusammengefasst werden:

- die Aufrechterhaltung der praktischen verwandtschaftlichen Beziehungen und der regelmäßige Austausch über erzieherische und beziehungsbezogene Aspekte der Betreuung

- ▶ die Anwesenheit von ständigen und verlässlichen Gesprächspartnern
- ▶ eine Klärung der verschiedenen Ebenen der Zusammenarbeit und Interventionen der Akteure und des gesamten Hilfsprozesses.
- ▶ das Fehlen von Sprachbarrieren
- ▶ Eltern in Entscheidungen einzubeziehen und auf ihre pädagogischen Bedenken einzugehen
- ▶ verbesserte Hilfeplanung und Berücksichtigung der Rückkehr ins Herkunftsland

Diskussion der Forschungsergebnisse und Empfehlungen

Die Aktion 3 des Interreg-Projektes EUR&QUA zielte darauf ab, die Art und Weise zu hinterfragen, wie Kinderrechte und Kinderschutz und die Beachtung der Rechte von Kindern mit Behinderungen in grenzüberschreitenden Situationen in der Großregion umgesetzt werden. Die Forschung wirft ein Licht auf die professionelle Praxis und gibt Einblicke in die Entstehung, Entwicklung und den Verlauf dieser grenzüberschreitenden Situationen. Durch die grenzüberschreitenden Erfahrungen unterstreichen die Ergebnisse die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung der Kontinuität und Kohärenz der Interventionen zwischen den verschiedenen untersuchten Seiten verbunden sind. Die internationalen Vorschriften für die grenzüberschreitende Unterbringung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere die Verordnung Brüssel-II-bis, scheinen unzureichend zu sein, um die Koordinierung der verschiedenen Dimensionen dieser Hilfen zu gewährleisten. Aus allen durchgeführten Analysen lassen sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen.

Zunächst einmal sind die Verständnisse der Konzepte des Kinderschutzes und des Kindeswohls zwischen den Regionen, aber auch innerhalb der untersuchten Gebiete verschieden. Jenseits spezifischer institutioneller Rahmenbedingungen zeigt die Forschung, wie diese Begriffe als soziale Konstruktionen erscheinen, die zeitlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Veränderungen unterworfen sind. Dieser Befund steht im Zusammenhang mit den breiteren Debatten über die weit gefasste und teilweise unscharfe Bedeutung des Begriffs des Kindeswohls. Die grenzüberschreitende Besonderheit untersucht hier die sozialen und professionellen Interpretationen des Begriffs im Hinblick darauf, was sie in Bezug auf die Definition der Rollen jeder Person, die in den Dimensionen der Verläufe zu bevorzugenden Ansätze und die Bewertung der Situationen bewirken können.

Daraufhin hebt die Forschung einerseits Elemente der Vielfalt und Variation hervor. In der Großregion gibt es eine Vielzahl von Verläufen, deren Merkmale sich insbesondere je nach den Interventionsbereichen (Kinderschutz



ALLGEMEINE SYNTHESE



oder Behinderung) und den kulturellen und sozioökonomischen Ressourcen der Familien unterscheiden. Unterschiede in der Organisation der nationalen Systeme sowie deren normative und kulturelle Ausrichtungen können Grenzen für eine kohärente Behandlung von Fällen darstellen. Doch andererseits zeigen die Ergebnisse über diese Divergenzen hinaus allgemeine Regelmäßigkeiten auf, die mit nationalen und grenzüberschreitenden Dynamiken zusammenhängen - mit der Rechtsstaatlichkeit und den Rechten, mit (institutionellen und administrativen) Schutzsystemen, mit der Berufslogik - und mit dem Platz, der den Familien überlassen oder von ihnen bei der Definition der Interessen des Kindes eingenommen wird. Diese Regelmäßigkeiten sind Teil allgemeiner Tendenzen, die über die nationalen Besonderheiten von Kinder- und Behindertenschutzsystemen hinausgehen, unter denen Folgende zu vermerken sind:

- ▶ Eine zunehmende Entjustizialisierung, die Spannungen in der Artikulation zwischen der Verwaltungs- und Gerichtsdimension der nationalen Kinderschutzsysteme nicht verhindert;
- ▶ Der Grundsatz der Subsidiarität und Dezentralisierung;
- ▶ Die Übertragung eines Teils der Aktivität an Dienstleister;
- ▶ Der Mangel an Humanressourcen und Finanzmitteln.

Die Lebensstile innerhalb der Großregion, die in verschiedenen Bereichen transnationaler Natur sind, erklären teilweise die grenzüberschreitenden Bewegungen im Kinderschutz- und Behindertenbereich. Ein wichtiges Ergebnis der Forschung ist jedoch, dass die politische und strukturelle Dimension die Art und Weise, wie die Programme eingerichtet werden, dominant zu sein scheint. Grenzüberschreitende Verläufe sind selten das Ergebnis rein pädagogischer Überlegungen, sondern ergeben sich meist aus wirtschaftlichen Erwägungen oder dem Mangel an geeigneten Strukturen im Herkunftsland. Grenzüberschreitende Verläufe scheinen daher in den meisten Fällen eingeschränkt und standardmäßig gestaltet zu werden. Diese strukturellen Auswirkungen führen zu einer fortschreitenden Spezialisierung bestimmter Gebiete innerhalb der Großregion, die mit sozialen und kulturellen Determinanten verbunden sind. Die Gebiete, in denen die ausgehenden Ströme dominieren, finden Lösungen für die unzureichende Versorgung der benachbarten Gebiete, wobei letztere wiederum die eingehenden Ströme nutzen, um die in diesen Gebieten oft als unzureichend erachteten Mittel zu ergänzen. Durch diese Ströme entstehen relativ dauerhafte Märkte im Sozialdienstleistungssektor, mit etablierten Organisationsroutinen bei der Bearbeitung von Fällen und der Übermittlung von Akten.

Auf der Grundlage der Programme führen die je nach Land spezifischen strukturellen Konfigurationen zur Produktion von Kategorisierungen von Fällen, für die keine institutionelle Antwort gefunden wurde. Die angetroffenen Situationen werden dann von den befragten Ansprechpartnern oft als „komplexe Fälle“ betrachtet, die aber vielmehr auf die strukturellen Aspekte der Versorgung verweisen. In diesem Kontext tragen die geschilderten Prozesse des Verstummens der Stimmen der Beteiligten zur Individualisierung der Situationen und gleichzeitig zur Unsichtbarkeit der politischen Fragen, die sie aufwerfen, bei. Die politischen und strukturellen Dimensionen domi-



ALLGEMEINE SYNTHESE



nieren somit weitgehend die einzelnen Dimensionen bei der Umsetzung von grenzüberschreitenden Programmen. Die Forschungsergebnisse verdeutlichen hier die Überschneidung von sozialen Grenzen mit territorialen Grenzen. Unter diesem Gesichtspunkt laden sie dazu ein, über eine Analyse im Hinblick auf die „Spezifität“ der Grenze (den sogenannten „Grenzeffekt“; Deshayes, Francfort, 2010) hinauszugehen: Während sie Auswirkungen auf die Realität hat, erscheint sie vor allem als ein aufschlussreiches Zeichen für das Versagen der nationalen Systeme und als ein Element, das die bereits bestehende Dynamik innerhalb des Landes neu konfiguriert.

Wie sich grenzüberschreitende Programme auf die Rechte - oder ganz allgemein auf die Anliegen der Familien - auswirken, lässt sich letztlich an den Bedingungen ablesen, unter denen die Überweisung stattfindet. Die untersuchten Aufnahmestrukturen sind im Allgemeinen mit einem Mangel an organisatorischen Ressourcen konfrontiert, was in Ermangelung geeigneter Instrumente und von Humanressourcen häufig dazu führt, dass einige wenige Professionelle die Verantwortung für die Organisation der verschiedenen Ebenen der Hilfeverläufe unter belastenden Arbeitsbedingungen übernehmen. Die Forschung zeigt, dass diese Bedingungen für die Bearbeitung grenzüberschreitender Fälle nachteilige Auswirkungen auf die Umsetzung der Eltern- und Kinderrechte haben. Die organisatorische Dringlichkeit und die systemische Erschöpfung der befragten Fachkräfte führen dazu, dass die Entscheidungen im Zusammenhang mit der Einrichtung einer grenzüberschreitenden Hilfe manchmal übereilt und voreilig getroffen werden. In diesem Kontext ist die Möglichkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland - die einem von den Kindern selbst geäußerten Wunsch entsprechen kann - in der Regel nicht vorgesehen. Diese kurzfristige „Entlastung“ der nationalen Systeme kann wichtige Konsequenzen für die Lebensgeschichten der Kinder haben. Insbesondere führt sie zu einer erheblichen Verringerung ihrer Aussichten auf eine Familienzusammenführung. Es ist auch wahrscheinlich, dass Kinder unfreiwillig in Abwesenheit stabiler Bindungen und eines sozialen Unterstützungsnetzes untergebracht werden, insbesondere in Fällen von Unterbrechungen von Hilfen und wiederholten Ortswechseln, die häufig bei grenzüberschreitenden Fällen zu beobachten sind. Die Rückkehr der Kinder in ihr Herkunftsland wirft auch Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Schul- und Ausbildungssystemen auf. Letztlich scheinen strukturelle Dimensionen nicht nur eine Hauptdeterminante der Hilfen, sondern auch und vor allem der Umsetzung der Eltern- und Kinderrechte im grenzüberschreitenden Bereich zu sein: Das Recht auf Kontakt mit den Eltern, die Garantie des Kontakts über die Grenze hinweg, unter Berücksichtigung der Sichtweise des Kindes, und das Recht auf Ausbildung.

Ungeachtet dieser strukturellen Gegebenheiten werden grenzüberschreitende Programme erheblich durch die professionellen Praktiken der auf beiden Seiten der Grenze für die Fälle zuständigen Akteure beeinflusst. Dort zeigt die Forschung, wie die fehlende Strukturierung im Bereich des grenzüberschreitenden Kinderschutzes diese hauptsächlich auf Einzelinitiativen und informellen Partnerschaften beruhenden Praktiken erschwert. Schwierigkeiten bei der interpersonellen Zusammenarbeit erklären sich weniger durch Unterschiede in professionellen Kulturen der Unterstützung als vielmehr durch die gegenseitige Unkenntnis der rechtlichen Rahmenbedingungen, Verfahren und Kontakte im Gast- oder Herkunftsland der Unterbringung. Die Familien scheinen weitgehend von den interpersonellen Netzwerken abhängig zu sein, die zwischen den Fachkräften aufgebaut werden, auch wenn einige von ihnen ihre Ressourcen beim Aufbau der Hilfen stark mobilisieren. Sie sind sich der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der nationalen Systeme nicht bewusst. Die Probleme, mit denen Eltern und Kinder



ALLGEMEINE SYNTHESE



konfrontiert sind, scheinen von Professionellen nicht immer verstanden zu werden. Der fehlende Aufbau eines grenzüberschreitenden Raumes, der von Institutionen und nicht von persönlichen Netzwerken getragen wird, trägt auch hier dazu bei, Erfahrungen in ihrer singulären und privaten Dimension zu betrachten. Die Unsichtbarkeit der grenzüberschreitenden Verläufe und der involvierten Personen verstärkt dieses Phänomen. Da die Population tendenziell nicht als Kollektiv wahrgenommen wird, bleiben die Praktiken, die auf sie abzielen, informell und von den persönlichen Situationen und Netzwerken der Professionellen abhängig.

Es ist daher wichtig, darüber nachzudenken, wie diese singulären Erfahrungen als eine von lokalen und nationalen Institutionen zu erfassende Kategorie des öffentlichen Handelns zu konstruieren sind. In dieser Perspektive erscheint es auch notwendig, den Bereich des grenzüberschreitenden Kinderschutzes weiter zu strukturieren, indem Bestimmungen verbessert und umgesetzt werden, die darauf abzielen, einen besseren Rahmen für diese Hilfeverläufe zu schaffen und Möglichkeiten für professionelle und organisatorische Innovationen zu eröffnen.

In dieser Hinsicht können mehrere Empfehlungen ausgesprochen werden. Diese Empfehlungen zielen zwar darauf ab, den grenzüberschreitenden Raum als eine spezifischen Form des öffentlichen Raums zu berücksichtigen, der durch institutionalisierte Regelungen strukturiert ist. Jedoch soll die Tatsache nicht verschleiert werden, dass die Analyse der grenzüberschreitenden Hilfeverläufe Probleme aufgedeckt hat, die über die bloße Wirkung der Grenze hinausgehen und mit den strukturellen Aspekten der nationalen Systeme zum Schutz von Kindern und Behinderungen zusammenhängen.

1. Allgemeine Empfehlungen

Hinweise zur Sicherstellung des Kinderschutzes unter Bezug auf das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes

- ▶ Die **Kinderrechte müssen** sowohl im Einzelfall als auch generell beim grenzüberschreitenden Kinderschutz **umfänglich berücksichtigt werden** und sind ein wesentliches Element der grenzüberschreitenden Verständigung zwischen allen Berufsgruppen.
- ▶ Im Kinderschutz ist die Umsetzung der Kinderrechte ein **auf gegenseitiger Anerkennung und Wertschätzung beruhender Verhandlungsprozess** zwischen allen beteiligten Akteuren.
- ▶ Die Entscheidung, im Kinderschutz Grenzen zu überschreiten, ist das Ergebnis einer **genauen und transparenten Bewertung aller möglichen Chancen und Risiken** für alle Akteure.
- ▶ Wenn beim Kinderschutz territoriale Grenzen überschritten werden, sollte die **Möglichkeit der Rückkehr des Kindes** in sein Herkunftsland immer von Anfang an in Betracht gezogen werden. Wenn nicht klar ist, ob ein Kind nach einem Auslandsaufenthalt in sein Herkunftsland zurückkehren kann, ist es



ALLGEMEINE SYNTHESE



notwendig, so weit wie möglich von der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme der sozialen Hilfen Abstand zu nehmen.

► Ein Aufenthalt in einem anderen Land sollte immer das **Ergebnis eines pädagogisch begründeten Entscheidungsprozesses** sein.

► Abgesehen von den Rechten der Kinder dürfen wir auch die **Rechte der Eltern** nicht aus den Augen verlieren. Beim grenzüberschreitenden Kinderschutz müssen daher nicht nur das Kind, sondern **auch seine Eltern und die Familie als Ganzes** geschützt werden.

► Die Inanspruchnahme grenzüberschreitender sozialer Hilfen für ein Kind oder einen Jugendlichen sollte generell einen **regelmäßigen Kontakt zu den Eltern gewährleisten**.

► Die Inanspruchnahme von grenzüberschreitenden sozialen Hilfen darf nicht dazu führen, dass ein **Kind die soziale Verbindung zu seinem familiären Umfeld und seiner Herkunftsregion verliert**.

2. Spezifische Empfehlungen

Um dauerhafte Strukturen und verlässliche Voraussetzungen für den Erfolg eines transnationalen Kinderschutzes in der Großregion zu schaffen, empfehlen wir die folgenden Umsetzungsmöglichkeiten:

Aufbau und Verankerung von Unterstützungsstrukturen in der Großregion

► **Schaffung einer zentralen Servicestelle „Kinderschutz in der Großregion“**. Die Servicestelle wird über alle Kinderschutzfragen und -themen umfassend informieren, Kontakte zu anerkannten Ansprechpartnern in der Großregion herstellen und vertiefende Informationen zu rechtlichen, technischen und anderen Fragen des grenzüberschreitenden Kinderschutzes bereitstellen. Das Servicezentrum wird auch Fachtagungen und Vernetzungstreffen für Fachleute, die im Kinderschutz tätig sind, und Adressat*innen (z.B. Eltern) organisieren.

► Die **Einrichtung eines transnationalen Mediationsdienstes** soll sicherstellen, dass Kinder, Jugendliche und Eltern umfassend über ihre Rechte im transnationalen Kinderschutz informiert werden. Eine weitere Aufgabe des Schlichtungsdienstes wird die Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemanagements sein. Unter der Federführung des Vermittlungsdienstes wird ein unabhängiges Grenzprojekt transnationale Unterstützungsprogramme begleiten. Sie werden die Gewährleistung der Rechte von Kindern und Eltern unterstützen und insbesondere die Wiedereingliederung in das Bildungs- (oder Ausbildungs-) System des Herkunftslandes sicherstellen (siehe das Beispiel von Baden-Württemberg:



ALLGEMEINE SYNTHESE



unabhängige Personen, die als Gesprächspartner für Kinder und Familien und als Kontrollinstanz für die Umsetzung der Kinderrechte fungieren: <https://ombudschaft-jugendhilfe-bw.de/ombudschaft.html>)

Verwaltung

- **Spezialisierung auf internationale Fragen** innerhalb der Kinderschutzbehörden
- **mehr Aufmerksamkeit für den Zeitfaktor** – der im Kinderschutz sehr wichtig ist – und deshalb sollte es keine zeitraubenden Zuständigkeitsstreitigkeiten geben

Transregionale Austauschstrukturen

- **Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitender Kinderschutz in der Großregion“ (Fachgruppe)**, in der sich mit Kinderschutzfragen befassende Akteure aus Wissenschaft und Praxis regelmäßig treffen, um Erfahrungen, Entwicklungen und zukünftige Projekte im Rahmen der EuRegio auszutauschen. Eine der Aufgaben der Arbeitsgruppe wird die Entwicklung und kontinuierliche Aktualisierung eines Standards für die transnationale Bearbeitung von Fällen sein. Ziel ist es auch, wiederkehrende Probleme zu lösen, die bei grenzüberschreitenden Sachverhalten auftreten: Familienzulagen, Krankenversicherung, Ausweispapiere, Krankengeschichte, Zahlung von Reisekosten zur Aufrechterhaltung der Kontakte, Rechtslücken bei den Maßnahmen.
- **Überregionale Konsultation:** Wenn die Hilfe bereits auf der Herkunftsseite geleistet wird, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Beteiligten die Übergabe in einer Konsultationssitzung dokumentieren, in der die Geschichte, die Arbeitsmethoden, die Fortschritte und die verschiedenen Dokumente, die die Kontinuität und Kohärenz der Hilfe und der getroffenen Entscheidungen fördern können, weitergegeben werden können. Es scheint auch wichtig zu sein, die Familie, einschließlich der Minderjährigen, einzubeziehen.
- **Schaffung eines Rahmenwerks** für die verschiedenen Akteure, damit sie ihr Gegenüber auf der anderen Seite ausmachen und mit ihm in Kontakt treten können.

Qualitätsrahmen „Grenzüberschreitender Kinderschutz“

- Schaffung eines Qualitätsrahmens, in dem die an der transregionalen Hilfe beteiligten Akteure eine gemeinsame Perspektive zur Situation von Kindern und Jugendlichen entwickeln und eine Auseinandersetzung „vom Kinde aus gedacht“ initiieren können. Der Referenzrahmen kann zu Folgendem beitragen: den Prozess der Entscheidungsfindung über eine transregionale Hilfe, ihre Notwendigkeit und ihre Auswirkungen auf das Hilfsprogramm zu steuern; im Interesse der Kinderrechte und des Kinderschutzes in systematischer Weise zu handeln. Eine gemeinsame professionelle Haltung, die Transparenz des



ALLGEMEINE SYNTHESE



Prozesses und zuverlässige Fachkenntnisse für die beteiligten Parteien erwiesen sich als besondere Herausforderungen bei der transregionalen Hilfe; eine gemeinsame Definition des Verständnisses von Kindeswohl zu erarbeiten.

Der Qualitätsrahmen dient als Richtschnur für die Vereinbarung der Ziele für ein gemeinsames Handeln in der Großregion im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien. Trotz der Unterschiede in der Gesetzgebung, im fachlichen Diskurs und in den administrativen Zuständigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in der Großregion stützen sich Kinderrechte auf internationale Vereinbarungen und ihre Verwirklichung sowie ihre Einhaltung bilden eine verbindliche Grundlage.

Weiterbildung und Innovationstage

- ▶ Eine sich **auf die Akteure, den Hilfeverlauf und den rechtlichen Rahmen der anderen Seiten für Professionelle fokussierende Weiterbildung**, die Kenntnisse sowohl über den institutionellen Rahmen als auch über die berufliche Praxis vermittelt.
- ▶ **Verbesserung der Weiter- und Fortbildung** aller Kinderschutzakteure in rechtlichen Bereichen und in transnationalen Fragen der Sozialarbeit (ein Zertifizierungsprogramm ist geplant);
- ▶ **Durchführung von Fortbildungen über Menschenrechte** (einschließlich Kinderrechte) auf beruflicher Ebene;
- ▶ **Einrichtung von Innovations- und Praxistagen**, die im grenzüberschreitenden Bereich und abwechselnd in verschiedenen Teilen der Großregion durchgeführt werden können.

Beteiligung und Einbeziehung von Eltern und Kinder/Jugendlichen

- ▶ Die Gründung einer grenzüberschreitenden Elternvereinigung soll eine unabhängige Plattform für den Austausch zwischen hilfesuchenden Eltern bieten.
- ▶ Die Selbstorganisation junger Menschen in der überregionalen Hilfe und die Vertretung ihrer Rechte.

Sicherlich bedarf es vor allem eines - auf die Großregion als Lebensraum von vielen verschiedenen Eltern, Kindern und Jugendlichen – bezogenen politischen Willens, Lebensverhältnisse und Strukturen von Hilfe nicht nur national in den Blick zu nehmen, sondern in ihrer Realität in der Gestaltung des Großregion. Die Diskussionen mit dem Arbeitskreis Soziales des Gipfels der Großregion hat hier deutliche Potentiale im Hinblick auf die Etablierung gemeinsamer verbindlicher Verfahren und Orientierungen an gemeinsamen Handlungsgrundsätzen erkennen lassen.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Literaturverzeichnis

- Bouquet B., Dubéchet P. (2017). Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts. *Vie Sociale* 18, S. 15-23. ERES.
- Deshayes J.-L., Francfort, D. (2010). Du pointillé au barbelé : les frontières au regard des sciences humaines et sociales. Presses Universitaire de Nancy.
- Grevot, A. (2010). « Ce que l'on appelle protection de l'enfance ; une mise en perspective internationale ». *Les cahiers dynamiques. (n°49)*. S. 58-63. Toulouse : Edition Erès.
- Grevot, A. (2001). Voyage en protection de l'enfance : une comparaison européenne. Ministère de la justice, CNFE-PJJ, S. 327
- Robette N. (2014). L'étude des parcours de vie, démarche descriptive ou causale ? *Idées économiques et sociales* 177, 3 ; S. 8-15. Réseau Canopé.
- Sutterlüty, F.; Flick, S. (2017) (Hg.). Der Streit ums Kindeswohl, Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Kindler, H. (2010): Kinderschutz in Europa. Philosophien, Strategien und Perspektiven nationaler und transnationaler Initiativen zum Kinderschutz. In: Müller, R. & Nüsken, D. (Hg.): Child Protection in Europe. Von den Nachbarn lernen – Kinderschutz qualifizieren. Münster: Waxmann, S. 11 – 29.
- Königter, S. (2009). Der methodologische Nationalismus der Sozialen Arbeit in Deutschland. *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 7. Jg., H. 4, S. 340-359.
- Sievers, B., Bienentreu, H. (2016). Grenzüberschreitende Fallarbeit in der Jugendhilfe. Frankfurt a. M., Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen.
- Käckmeister, H. (2017). Dépasser les frontières en protection de l'enfance – la coopération transfrontalière à l'exemple d'un groupe d'experts franco-allemand. *Revue Recerc.* (n°1 spécial).
- Meysen, T.; Kelly, L. (2017). Child protection systems between professional cooperation and trustful relationships: A comparison of professional practical and ethical dilemmas in England/Wales, Germany, Portugal, and Slovenia. *Child & Family Social Work*, 22. Jg., H. 1, S. 1-8.
- Witte, S., Miehlsbradt, L., Santen, E. v. & Kindler, H. (2017). Kinderschutzsysteme im europäischen Vergleich. Vorstellung des internationalen Forschungsprojektes HESTIA. *Forum Erziehungshilfen*, (23/1), S. 46-48.



ALLGEMEINE SYNTHESE



Verantwortlicher Herausgeber:

Henallux

Rue Saint Donat, 130

5002 Namur Belgique

BE 0839012683

benoit.albert@henallux.be

Layout:

Ségolène Jacquemin

UNESSA Asbl

Copyright © 2021



L'UNION EUROPÉENNE ET LA WALLONIE
INVESTISSENT DANS VOTRE AVENIR