

Erzwungener Schutz? Normen und Entscheidungsprozesse beim Schutz von Minderjährigen im Zeitalter der Kinderrechte (Westschweiz, 1960–2010)

Ergebnisse eines Forschungsprojekts des NFP 76

Prof. Arnaud Frauenfelder, Haute école spécialisée de Suisse occidentale, Genf

Dr. Joëlle Droux, Université de Genève

Prof. Rita Hofstetter, Université de Genève

Dr. Géraldine Bugnon, Université de Genève

Olivia Vernay, Haute école de travail social / Université de Genève

Rebecca Crettaz, Archivarin MAS-ALIS, Vissoie / Wallis

In dieser soziohistorischen Studie werden die Ambivalenzen analysiert, die den Schutz von Minderjährigen in der Westschweiz seit den 1960er Jahren prägen, Zeit, die von scheinbar widersprüchlichen Dynamiken (Bedeutungszunahme der Kinderrechte und Verrechtlichung des Minderjährigenschutzes) gekennzeichnet ist. Unsere Studie beleuchtet die Veränderung des Zwangs aus Sicht der Akteure und Behörden, die ihn ausüben: Übergang von einer vertikalen Konzeption zu einer horizontalen und einbeziehenden; von einem wenig formalisierten Schutz zu einem formalisierteren; von einem äusseren Zwang zu einem mehrheitlich verinnerlichten Zwang. Die Übermacht der «Familienpolizei» und ihrer Vertreter muss heute mit einem neuen normativen Erwartungshorizont umgehen können, der sich auf neue Formen der Verinnerlichung des Zwangs durch die betroffenen Gruppen (Eltern, Minderjährige) stützt. Diese sind aufgefordert, der empfohlenen Begleitung in den verschiedenen behördlichen, zivilrechtlichen und strafrechtlichen Interventionsbereichen «zuzustimmen», sie verfügen aber über ungleiche Ressourcen, um diesen Erwartungen zu entsprechen.

Hintergrund, Ziel des Projekts und Forschungsplan

Hintergrund

In dieser Studie werden die Ambivalenzen und die Unsicherheiten, die den Schutz von Minderjährigen in der Westschweiz seit den 1960er Jahren und bis heute prägen, während einer historischen Periode untersucht, die von scheinbar widersprüchlichen Dynamiken (Bedeutungszunahme der Kinderrechte und Verrechtlichung des Minderjährigenschutzes) gekennzeichnet ist.

Ziel des Projekts

Diese soziohistorische Studie über die letzten 60 Jahre möchte die Veränderungen des staatlichen Zwangs, der als Hebel für den Minderjährigenschutz verwendet wurde, aufzeigen. Die Analyse konzentriert sich auf die Sichtweise und Praktiken der betroffenen Behörden und Institutionen, um besser nachvollziehen zu können, wie diese im Alltag ihr Mandat ausüben unter Berücksichtigung der Veränderung regulatorischer Normen und mit Blick auf die betroffenen Personen. Im Projekt werden von unten Informationen darüber gesammelt, wie die Kinder- und Familienrechte im Laufe der untersuchten Jahrzehnte bei den Entscheidungen zum Kinderschutz berücksichtigt wurden und mit welchen Folgen.

Forschungsplan

Die Analyse umfasst zwei Bereiche:

1. Veränderungen des normativen Rahmens (Gesetze und präskriptive Normen) zum Schutz von Minderjährigen;
2. Entscheidungsprozesse (Meldungen, Beurteilungen, Entscheidungen), die aufgrund des Studiums von Personalakten und qualitativen Interviews zum Ergreifen von Schutzmassnahmen führen.

Anhand zwei gegensätzlicher Fallstudien (die Kantone Genf und Wallis) können unsere Forschungshypothesen zu den unterschiedlichen Auswirkungen der Umsetzung der Massnahmen zum Schutz von Minderjährigen während der letzten 60 Jahren diskutiert werden.

Material und mobilisierte Ressourcen

Für die Umfrage werden verschiedene Methoden genutzt, gestützt auf die Analyse der Inhalte schriftlicher und mündlicher Quellen.

Einzel- und Gruppeninterviews:

- Interviews mit «Beteiligten/Zeugen» aus dem Bereich des Schutzes von Minderjährigen, um die gemachten Erfahrungen der Personen wiederzugeben, die in verschiedenen Kontexten tätig waren (unterschiedliche Kantone, Institutionen und historische Kontexte).
- Fokusgruppe (eine pro berücksichtigten Kanton), um ausgehend von den heutigen Institutionsleitungen die kantonale Politik zum Schutz von Minderjährigen zu erfassen und eine Verbindung zwischen den rechtlichen/reglementarischen Bestimmungen und den Entscheidungspraktiken herzustellen.
- Interviews mit verschiedenen Fachpersonen aus unterschiedlichen Behörden und Stellen der beiden Kantone.

Material zur Dokumentation:

- Internationale Rechtsrahmen zu unserem Gegenstand
- Eidgenössische und kantonale Gesetzgebung zu Fragen des Schutzes von Minderjährigen

- Regelmässige Publikationen von Dachverbänden verschiedener Berufsverbände in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit
- Durchsehen verschiedener Dossiers der Behörden in beiden Kantonen für den gesamten untersuchten Zeitraum
- Einsicht in die administrativen Archive der an der Studie beteiligten Behörden.

Ergebnisse

Unsere Studie hat zu drei Ergebnissen geführt.

Institutionelle Reformen und Professionalisierung des Schutzes von Minderjährigen: Beiträge zur Geschichte der Kinderschutzmassnahmen

Im Rahmen der Analyse der wichtigsten Veränderungen (normative Wende) beim Schutz von Minderjährigen von den 1960er Jahren bis heute geht es beim ersten Ergebnis um die wichtigsten institutionellen Reformen und Dynamiken der Professionalisierung, die den Minderjährigenschutz betreffen und dazu beitragen, ihn neu zu gestalten. Wir hatten erwartet, diese Verfahrensweisen durch neue Normen, die von den politischen Gremien erdacht und verbreitet werden, zu erfassen (insbesondere durch die Analyse der Spuren der Gesetzgebungsprozesse, die zu den Reformen des Zivil- und des Strafgesetzbuches geführt haben), um davon ausgehend die Auswirkungen auf die lokalen Instanzen und Akteure abzuleiten (*vertikale* Zirkulation der Normen), aber unsere Studie hat eine andere Realität gezeigt. Tatsächlich konnten wir im Vorfeld, am Rande oder im Nachgang der legislativen Debatten (vor allem auf kantonaler Ebene) feststellen, wie proaktiv diese Ebene der lokalen Akteure beim Ausprobieren neuer Betreuungsformen war, gestützt auf die Kritik am vormundschaftlichen Interventionsmodell. Indirekt weist dies auf die Last der Kritik am vormundschaftlichen Modell und insbesondere am Modell Sanktion/Repression/Zwang für die lokalen Akteure hin, die versuchen, sich davon

zu distanzieren oder sogar zu lösen, indem sie neue Formen der Arbeit mit den betroffenen Personen ausprobieren.

Unterschiedliche Logiken beim Schutz von Minderjährigen

Beim zweiten Ergebnis geht es darum, die heterogenen Logiken beim Schutz von Minderjährigen darzulegen. Es zeigt (ausgehend vom Studium von Dossiers zu sozialen und rechtlichen Aspekten) die wichtigsten Unterschiede zwischen dem zivilrechtlichen und dem strafrechtlichen Bereich beim rechtlichen und institutionellen Rahmen auf. Diese führen zu erheblichen Unterschieden bei der Definition der Zielgruppen, den beabsichtigten Schutzziele, der geäusserten Begründung und der Ausübung des Zwangs. Unsere Analysen zeigen, wie sehr die Eltern im zivilrechtlichen Bereich *im Zentrum* der Intervention stehen; Eltern, die man durch einen Beistand in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützt oder denen man gewisse Rechte oder Vorrechte entzieht. Die Intervention kann vom Schutz der ganzen Familie, indem die familiären Bindungen erleichtert werden (ein Anliegen, das seit der Abschaffung des Begriffs illegitimes Kind 1978 an Bedeutung gewinnt), bis hin zum strikten Schutz des Kindes durch eine Art Sanktion der Eltern gehen.

Ausserdem sind die «auffälligen Verhaltensweisen» der Eltern, die zu einer zivilrechtlichen

Intervention führen, juristisch gesehen kaum kodifiziert und damit kontrovers oder sogar anfechtbar. Schliesslich situiert sich die zivilrechtliche Intervention in einem breiten Feld. Gleichzeitig handelt es sich häufig um mehrdimensionale Problemstellungen, die manchmal voneinander unabhängig sind, insbesondere weil sie nicht nur mit einer einzigen Person zusammenhängen (bei der Intervention geht es um eine Problematik im Zusammenhang mit den Eltern, die Regelung eines Ehekonflikts und des Besuchsrechts), manchmal geht es spezifischer um ein Elternteil (Suchtprobleme, psychiatrische Störungen) oder das Kind (Gefährdung des Kindes, Ausreissen, Schule schwänzen). Im strafrechtlichen Bereich haben unsere Analysen gezeigt, dass bei den Schutzmassnahmen immer *der oder die Jugendliche selbst das Ziel ist*: Er oder sie muss überwacht, persönlich unterstützt, betreut oder auch platziert werden, sei es als vorübergehende Massnahme oder als endgültiges Urteil. Bei der strafrechtlichen Intervention wird versucht, die Minderjährigen zu schützen und gleichzeitig die Gesellschaft vor dem Risiko, dass diese aufgrund der fraglichen Taten gemäss Strafrecht darstellen können, zu schützen. Schliesslich ist der Rückgriff auf Zwang im strafrechtlichen Bereich relativ linear (vom am wenigsten einschränkendsten bis zum einschränkendsten) und wird stärker, je mehr sich die Situation des oder der Jugendlichen in den Augen der Fachpersonen, die mit der Beurteilung beauftragt sind, verschlechtert.

Neuer normativer «kollaborativer» Erwartungshorizont und seine Folgen

Seit den 2000er Jahren lässt sich eine Stärkung neuer kollaborativer Standards im Minderjährigenschutz feststellen, was das Erbe der Kritik an einer staatlichen Intervention bei gefährdeten Kindern ist, die als zu vertikal und paternalistisch angesehen wird. Das dritte Ergebnis dokumentiert die ambivalenten Folgen dieses neuen

Erwartungshorizonts, die hauptsächlich durch die Analyse der Praxis der Akteure im Kinderschutz untersucht wurden. Unsere Analysen zeigen zunächst, wie diese Akteure in der Beziehungsarbeit mit den betroffenen Personen ritualisierte symbolische Strategien einsetzen und den Zwang zu den Institutionen vorher (Schule, Erziehungsberatung) oder nachher (Gerichtsbehörde, Richter) in der Kette des Kinderschutzes externalisieren. Diese Arbeit ist bezeichnend für die Fiktion von Horizontalität bei der sozialpädagogischen Intervention und dem vermittelten neuen normativen «kollaborativen» Erwartungshorizont. Unsere Analysen zeigen die gegensätzlichen Zusammenbeitsdynamiken (resigniert, simuliert, akzeptiert) und decken die strukturierende Kraft der Figur der betroffenen Person als «Partner» («mit dem man arbeiten kann») auf und wie dieses Ideal die Modalitäten für die Begleitung und die Gerichtsentscheide belastet und dazu beiträgt, dass die Zielgruppen von den betroffenen Behörden unterschiedlich behandelt werden. In Bezug auf die «Beweise» für den Willen zur Zusammenarbeit zeigt sich in unseren Analysen, dass diese sozial nicht neutral und in Bezug auf die erwarteten Verhaltensweisen weiterhin anspruchsvoll sind: von sich selbst reden, die eigenen Schwierigkeiten anerkennen, Zustimmung oder Unterstützung für die empfohlene Intervention äussern, Fähigkeit, «seine Verpflichtungen» / Wort zu halten und «seine Verantwortung» zu übernehmen. Für die Akteure ist ein geteiltes Verständnis Bedingung für die Umsetzung einer erfolgreichen Zusammenbeitsdynamik (auf jeden Fall aus ihrer Sicht). Diese Vorgehensweise setzt voraus, dass die betroffenen Gruppen über Ressourcen verfügen (insbesondere Kompetenzen zum Gespräch, zur Reflektion und kulturelle Fähigkeiten), die es ihnen ermöglichen, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen und in den Augen der Akteure glaubwürdig zu sein. Zu diesem letzten Punkt zeigen unsere Analysen, dass die Aussagen von Personen, die schon einen langen Weg durch die Institutionen mit zahlreichen Inter-

ventionen und Gutachten hinter sich haben, von Anfang an stark diskreditiert werden können. Es kommt zu einem Effekt der Häufung negativer Urteile durch die Institutionen, die den Mangel an «Kompetenzen» oder die «Unfähigkeiten» dieser Personen offenlegen.

Im untersuchten Zeitraum gab es zwar eine Dynamik hin zur schrittweisen Erweiterung der Räume und Funktionen der Stimme der betroffenen Personen in den Behörden- und Gerichtsentscheiden, wir konnten aber feststellen, dass diese institutionelle Anerkennung der «Kompetenzen» der betroffenen Personen ambivalent bleibt. Dies bietet den betroffenen Perso-

nen zwar die Gelegenheit, auf den Inhalt der sie betreffenden Entscheidungen einzuwirken, aber dieser Einbezug ist Teil einer neuen unerschwelligen Anforderung, die honoriert werden muss, da man sich unter Einhaltung gewisser normativer Anforderungen und implizierter Narrative äussern muss. Dies bleibt aber je nach Ressourcen der betroffenen Personen (kognitiv, emotional, sozial, kulturell, wirtschaftlich) nicht für alle gleich zugänglich.

Es reicht nicht, Mitarbeit vorzuschreiben, damit die Zusammenarbeit dann auch wirksam ist.

Bedeutung der Ergebnisse für die Praxis und Empfehlungen

Langfristig gesehen sind wir von einem System, das gut funktionierte, aber ungerecht war, zu einem System übergegangen, in dem der Staat zum Schutz des Kindes mehr eingreifen kann, aber das System weniger gut funktioniert und aus Sicht einer gegenseitigen, nicht hierarchischen Beziehung von Natur aus nicht vereinbar mit der Zusammenarbeit ist.

Aus ethisch-moralischer Sicht könnte man darauf setzen, dass ein System, das mehr Unterstützung und Dialog bietet, vorzuziehen ist. Gleichzeitig sollten die *Kommunikationsstrategien* der betroffenen Behörden den betroffenen Personen nicht zu verstehen geben, dass die Tatsache, angehört zu werden, bedeutet, «die Zügel in der Hand haben». In der Realität ist die sanfte Normalisierung, der die betroffenen Personen durch diffuse Anreize zur «guten» Zusammenarbeit ausgesetzt sind, nicht einfach zu erkennen/dekodieren, was die Spielregeln und die indirekten Rollenerwartungen in dieser zutiefst ungleichen Kommunikationsbeziehung angeht.

Die institutionelle Behandlung der Personen, die nicht einzuordnen sind (gemäss Begrifflichkeiten, die von einigen Fachpersonen in den Interviews geäussert wurden), zeigt die Grenzen der Praxis des Zuhörens gegenüber den betroffenen Personen auf. Deren Stimme und die von ihnen geäusserten Erwartungen werden häufig überlagert, sobald in stark institutionell geprägten Situationen, die Gegenstand zahlreicher Beurteilungen sind, der Begriff «Betreuung» aufkommt. Wahrscheinlich würde ein als psychiatrischer Fall diagnostizierter Minderjähriger mit ausgeprägten Störungen davon profitieren, wenn er neben der Beschreibung/Diagnose als Patient gleichzeitig als Kind oder als Jugendlicher (oder als Rechtssubjekt) betrachtet würde, wodurch seine Stimme nicht diskreditiert und hörbarer würde.

Der juristische Kontext ist günstig für die Anerkennung der Rechte der betroffenen Personen, die für den Schutz von Minderjährigen verantwortliche Institution ist auf der Suche nach Legitimität und zeigt sich dadurch heute offener für die Suche nach Kompromissen als in der Vergangenheit.

Die Machtverhältnisse im Zusammenhang mit der zu den betroffenen Personen aufgebauten Beziehung bleiben dennoch stark asymmetrisch. Das Anerkennen dieser banalen Tatsache würde es erlauben, ein realistischeres Bild des betroffenen Interventionsgebiet zu zeichnen. Die *politischen Entscheidungsträger* würden davon profitieren, nicht den Verlust der sozialen Kontrolle und des Zwangs zu sehen, sondern den (zwingend) ambivalenten Charakter einer Veränderung der Art der Ausübung des Zwangs anzuerkennen, der sich bei der Regulierung der Situation von gefährdeten Minderjährigen oder von Minderjährigen in Konflikt mit dem Gesetz entfaltet. Die vertikale und äussere Übermacht der «Familienpolizei» und ihrer Vertreter einerseits und der paternalistischen Figur des «Jugendrichter» andererseits muss heute mit einem neuen normativen Erwartungshorizont umgehen können, der sich verstärkt auf Formen der Verinnerlichung der Zwänge durch die betroffenen Zielgruppen stützt. Bei diesen neuen Kräfteverhältnissen sind «die Suche nach Zustimmung», «Einholung der Einwilligung» oder «Erzielen einer Einigung», die «Beteiligung» der betroffenen Personen mit Blick auf die gegebene Antwort (gestellte Diagnose, von den betroffenen behördlichen, zivilrechtlichen und strafrechtlichen Instanzen festgelegte Massnahmen, die Begleitung der Massnahmen durch das beauftragte Personal) empirische Hinweise auf diese neue Art der Machtausübung. Dabei wird aber mehr von den betroffenen Personen verlangt, die aufgefördert sind, bei der Intervention «mitzuarbeiten», deren Partner sie sind (und im juristischen Kontext die Parteien). Dabei wird den betroffenen Personen mehr Gelegenheit geboten, auf den Inhalt der die sie betreffenden Entscheidungen Einfluss zu nehmen (Recht der Eltern, Recht der Minderjährigen). Diese Logik des Einbezugs der betroffenen Person bleibt gleichzeitig Träger neuer Anforderungen an das Verhalten (Figur des «Partners», mit dem «man arbeiten kann») und sozialer Ungleichheiten.

Wissenschaftliche Bedeutung der Ergebnisse

Wir haben untersucht, wie die Interventionen in verschiedenen Bereichen des Minderjährigenschutzes (behördlich, zivil- und strafrechtlich) durchgeführt wurden. Dabei haben wir uns bemüht, die von den Fachpersonen umgesetzte Logik wiederzugeben. Die Analyse der Veränderung des Zwangs würde profitieren, wenn zusätzlich untersucht würde, wie die durchgeführten Interventionen von den Zielgruppen konkret «erlebt» werden, wenn sie aufgefordert werden, den Entscheidungen, die sie betreffen, «zuzustimmen» und grundsätzlich mehr in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Ausserdem könnten empirische Untersuchungen zu den sozialen Bedingungen der Mobilisierung des Rechts durch die Rechtssuchenden durchgeführt werden, wodurch die sozialen Ungleichheiten identifiziert werden können, welche die Ausübung gewisser formel-

ler Freiheiten in einem Bereich mit stark asymmetrischen Machtverhältnissen charakterisiert. Schliesslich waren die Interviews mit den Akteuren/Zeugen dieser Entwicklungen ausserordentlich aufschlussreich und haben uns erlaubt, unsere Kenntnisse der Veränderungen in diesem Bereich zu unterfüttern, vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass sich diese Fachpersonen kaum in der Öffentlichkeit äussern. Es scheint uns deshalb nötig, sie zu ermutigen, sich zu äussern, indem mehr Umfragen mit einer solchen Methodik durchgeführt werden.

**Erzwungener Schutz? Normen und
Entscheidungsprozesse beim Schutz von
Minderjährigen im Zeitalter der Kinderrechte
(Westschweiz, 1960–2010)**

Prof. Arnaud Frauenfelder, Haute école spécialisée de Suisse occidentale, Genf,
Hauptgesuchsteller

Dr. Joëlle Droux, Université de Genève, Mitgesuchstellerin

Prof. Rita Hofstetter, Université de Genève, Mitgesuchstellerin

Dr. Géraldine Bugnon, Université de Genève, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Olivia Vernay, Haute école de travail social / Université de Genève, wissenschaftliche
Mitarbeiterin

Rebecca Crettaz, Archivarin MAS-ALIS, Vissoie / Wallis

Kontakt:

Prof. Arnaud Frauenfelder
Haute école de travail social (HES-SO), Genève
+41 22 558 51 75
Arnaud.Frauenfelder@hesge.ch

Weitere Informationen:

www.nfp76.ch

Mai 2023