

Bericht zur Reform der Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF)

Assoc. Prof. Dr. Ulla Peters

Dipl. Psych. Julia A. Jäger

Universität Luxemburg

Mai 2014

Im Auftrag des Ministeriums für nationale Bildung, Kindheit und Jugend

Zitation: Peters, Ulla, Jäger, Julia A., (2014). Bericht zur Reform der Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF). Universität Luxemburg: Luxemburg.

Inhalt

Einleitung.....	3
1. Hintergrund und Vorüberlegungen.....	5
1.1 Das Gesetz AEF und die Motion 5754	5
1.2. Commission Qualité und Groupe de Travail Evaluation.....	6
2. Analytische Perspektiven	7
2.1. Reform der Kinder- und Familienhilfe.....	8
2.2. Das luxemburgische System von Schutz und Hilfe.....	14
2.2.1. Zum Kontinuum juristischer und sozialer Hilfen	15
2.2.2. Fachliche Bedarfsabklärung, Entscheidungsfindung und Falleinschätzung.....	18
2.2.3. Zur Inanspruchnahme von Hilfen	19
2.3. Zum Verständnis von Partizipation	22
2.4. Zum Verständnis von Déjudiciarisation.....	24
3. Zur Implementierung von Partizipation und Déjudiciarisation.....	25
3.1. Die Idee der Partizipation und ihre Implementierung	25
3.1.1. Implementierung I: normative Rahmungen.....	26
3.1.2. Implementierung II: Governance Arenen.....	28
3.1.3. Implementierung III: Interaktive Praxen	29
3.1.4. Fazit: Partizipation als regulative Idee und ihre Implementierung.....	31
3.2. Die Idee der Déjudiciarisation und ihre Umsetzung	32
3.2.1 Implementierung I: Organisationale Verankerung.....	32
3.2.2 Implementierung II: Governance Arenen.....	33
3.2.3 Implementierung III: Interaktive Praxen	34
3.2.4 Fazit: Déjudiciarisation als regulative Idee und ihre Implementierung	35
4. Bilanz: Möglichkeiten einer Evaluation.....	36
Literatur.....	38
Anhang	40

Einleitung

Das vorliegende Papier präsentiert einen analytischen Rahmen für eine Evaluation der Umsetzung des Gesetzes „Aide à l’Enfance et à la Famille“ (loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance et à la famille, AEF), das im Dezember 2008 vom luxemburgischen Parlament verabschiedet wurde.

Das Ministerium für Familie und Integration hat im Oktober 2013 – im Anschluss an Diskussionen in der Commission Qualité AEF (CoQual AEF), der Universität Luxemburg den Auftrag erteilt, die Überlegungen zur Evaluation AEF zu synthetisieren, erste Erkenntnisse und Thesen zum Stand der Umsetzung zu formulieren und Fragestellungen für eine Evaluation in 2014 zu entwickeln.

In der parlamentarischen Debatte zum Gesetz (2008) wurde eine Motion (Motion 5754 -ERR, dépôt 20.11.2008) angenommen, die den Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen bildet. Die Umsetzung des Gesetzes soll nach einem Zeitraum von drei Jahren unter der Frage evaluiert werden: Inwieweit werden die zentralen Ziele, ein System partizipativer und präventiver sozialer Hilfen für Kinder und Familien schaffen, mit den neu etablierten Strukturen, Prozeduren und Praxen erreicht und in welcher Hinsicht? Wie wirken sich die finanzpolitischen Regelungen auf die Formen der Leistungserbringung aus? Gibt es Reformbedarfe und muss das Gesetz angepasst werden?

Der Bericht nimmt insbesondere die vom Gesetz beabsichtigte Partizipation und Déjudiciarisation in den Blick. Er basiert auf der Analyse vorliegender Dokumente, von Diskussionen, der Auswertung erster Daten des ONE und von Fallakten. Eine eigenständige Datenerhebung soll einer Evaluation vorbehalten bleiben.

Erste Befunde und Thesen zur Bedeutung von Partizipation und Déjudiciarisation beziehen sich auf:

1. Normative Rahmungen:

Die Implementierung von Regulierungen und von Verfahren

- Die Beziehungen zwischen zentralen Akteuren (Dienstleister und Staat) werden im Gesetz, den RGDS und in den Conventions-Cadre beschrieben. Letztere sind im Sinne eines Kontraktmanagements, zentrales Instrument in der Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells (Festlegung von Leistungen, Formen der Leistungserbringung und von Finanzierungsmodi).
- Abstimmungen zwischen der neu geschaffenen Verwaltung „Office Nationale de l’Enfance“ (ONE), den Services de Coordinateurs de Projet d’Intervention“ (CPI) und dem Jugendgericht sind im Contrat CPI (2014) und in ergänzenden Circulaires festgehalten.

2. Governance Arenen:

Die Implementierung von Strukturen der Koordination und Bedarfsklärung

- Es wurde eine Verwaltung „Office national de l’Enfance“ (ONE) und eine Struktur der Dokumentation (Datenbank „Framework I“- dossiers électroniques) implementiert, die Basis und Instrument für die Arbeit des ONE und der Fallbearbeitung durch die Coordinateurs de Projet d’Intervention (CPI) ist.

- Die neu geschaffenen CPI-Dienste sind als zentrales „Scharnier“ in der Fallbearbeitung und Fallkoordination in einem System „sozialer Hilfen“ für Kinder und Familien konzipiert.

Die Implementierung von Strukturen der fach- und finanzpolitischen Steuerung

- Entscheidungen und Abstimmungen werden im Dialog zwischen Staat und der Entente des Gestionnaires des Centres d’Accueil (EGCA) getroffen: in der Commission de Qualité AEF (CoQual AEF) und der Commission de Pilotage AEF (CoPil AEF).
- Als Formen des thematischen und kritischen Austauschs und Reflektion wurden das Forum Ministerium – EGCA und ein jährliches Fach-Forum AEF (Universität) etabliert.

3. Interaktive Praxen:

Die Implementierung eines neuen Zugangs zu Hilfen, Formen der Hilfeplanung und der Evaluation von Hilfen

- Für alle Schritte der Hilfeplanung und Hilfeerbringung ist Partizipation vorgesehen. Wesentliche Settings sind die Erarbeitung eines Projet d’intervention (PI) und eine transparente Dokumentationspraxis.
- Das ONE und die Services CPI haben als Träger des neuen „Paradigmas“ von präventiven Hilfen eine zentrale Rolle. Sie bewegen sich im Spannungsfeld zwischen dem Recht, eine Hilfe anzufragen (Droit à la demande d’aide) und dem fehlenden Anspruch auf eine Hilfe.

Das vorliegende Papier verdeutlicht die Komplexität des Feldes, in dem die Umsetzung des Gesetzes „Aide à l’Enfance et à la Famille“ stattfindet und schlägt ein analytisches Raster und Frageperspektiven im Hinblick auf die Ziele der Reform vor.

Die Evaluation – so der Vorschlag – sollte das ONE, die CPIs und das Projet d’Intervention als zentrale organisationelle Verankerung der Ziele der Reform zum Fokus der Analyse machen.

1. Hintergrund und Vorüberlegungen

1.1 Das Gesetz AEF und die Motion 5754

Hintergrund für die Evaluation des **Gesetzes AEF** und für dieses Papier ist der parlamentarische Prozess, der Ende Dezember 2008 zur Abstimmung über ein Kinder- und Familienhilfegesetz (loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance et à la famille) geführt hat. Mit dem Gesetz waren fundamentale Veränderungen in der Kinder- und Familienhilfelandchaft beabsichtigt.

Dies sind:

- Die Etablierung einer Idee und Praxis sozialer Hilfen für Kinder, Jugendliche und Eltern. Diese Hilfen sollen von den Eltern als freiwillige Hilfen zur Unterstützung von Erziehung und Versorgung verstanden und genutzt werden. Eltern, Kinder und Jugendliche sind an der Gestaltung der Hilfen zu beteiligen und damit sollen diese Hilfen präventiv wirken. Den normativen Hintergrund des Gesetzes bilden die Kinderrechte und ein Verständnis von der Qualität der Hilfen, das auf gelingende Bedingungen des Aufwachsens zielt. Diese Hilfen sind komplementär gedacht zum juristischen Schutz von Kindern und Jugendlichen, der mit dem Jugendschutzgesetz von 1939 (in seiner aktuellen Version von 1992) in Luxemburg eingeführt wurde.
- Ein neu zu schaffendes nationales Jugendamt (Office National de l'Enfance – ONE) soll eine wesentliche Steuerungsfunktion im neuen System übernehmen.
- Gleichzeitig wurde mit dem Gesetz ein neuer Finanzierungsmodus der Hilfen in der Kinder- und Familienhilfe eingeführt. An die Stelle der seit den 1970er Jahren gültigen Konventionen, die die Träger von Hilfen und deren Angebote über ein Jahresbudget finanzierten, treten leistungsbezogene Tages- und Stundensätze. Ziel ist dabei, Mittel effektiv einzusetzen, dauerhafte Wirkungen zu erzielen, transparente Strukturen und Verfahren zu schaffen und Anreize für die Flexibilisierung von Hilfen und für die Weiterentwicklung von Angeboten zu geben. Verbunden damit sind Anforderungen an die Qualität der Hilfen und die Leistungserbringung.

Die Opposition formulierte im Anschluss an die parlamentarische Debatte als **Motion** zum Gesetz das Anliegen, die Umsetzung des Gesetzes nach einer Dauer von drei Jahren nach der Umsetzung extern zu evaluieren (Motion 5754 -ERR, dépôt 20.11.2008, siehe Anhang A), um mögliche Anpassungen vornehmen zu können. Die Motion legt den Schwerpunkt auf den Aspekt der Déjudiciarisation von Hilfen als einer Analyseperspektive der Evaluation. Ein zweiter Aspekt betont die Frühzeitigkeit von Hilfen und deren präventiven Charakter, ihre Spezifität und Diversität.

1.2. Commission Qualité und Groupe de Travail Evaluation

Die mit dem Gesetz AEF neu eingerichtete **Commission Qualité AEF**¹ (im folgenden CoQual AEF) hat sich zu Beginn 2013 (21.02.2013) in einer Sitzung mit der Motion 5754 beschäftigt und Möglichkeiten ihrer Bearbeitung, den Zugang zu vorhandenen Daten und deren Aufbereitung diskutiert. Unter der Leitung von Jeff Weitzel (seit September 2009 nominierter Direktor des ONE) hat die CoQual AEF im Februar 2013 eine „Groupe de Travail Evaluation“ (GT Evaluation) eingerichtet, der zwei Mitglieder der EGCA², zwei Beschäftigte des ONE, zwei Verantwortliche des Ministeriums und ein Mitglied der Universität³ angehören (Rapport CoQual 21.02.2013).

Die **GT Évaluation** erhielt den Auftrag:

- vorliegende Daten zur Entwicklung der Kinder- und Familienhilfe zu sichten und im Hinblick auf eine Evaluation zu bewerten,
- einen Referenzrahmen (Ziele und Fragen) für die Evaluation zu entwickeln,
- einen differenzierten Auftrag für die Evaluation auszuarbeiten und
- Entscheidungen der CoQual AEF zur Evaluation vorzubereiten.

Die GT Évaluation hat sich 2013 viermal getroffen (11.04.2013, 26.06.2013, 18.09.2013, 26.11.2013) und dabei insbesondere den thematischen Fokus der Evaluation, die Datenbasis (Verfügbarkeit und Qualität) und den Evaluationsumfang und Zeitraum diskutiert. Die Ergebnisse der Beratungen wurden in der CoQual AEF vorgestellt und verabschiedet (Weitzel: Conclusions GT Evaluation, version 3, 20.09.2013 - siehe Anhang B). Die wesentlichen Ergebnisse sind:

Partizipation und Déjudiciarisation wurden als zentraler Fokus der Evaluation festgelegt. Eine partizipative Orientierung soll – so das Verständnis des Gesetzes - leitend für das luxemburgische System der Kinder- und Familienhilfe werden und ein neues Verhältnis soll zwischen juristischen und sozialen Hilfen und Interventionen entstehen. Argumente für diese Entscheidung waren a) die ausdrückliche Erwähnung der Déjudiciarisation in der Motion und b) die Annahme, dass ein partizipatives, kooperatives System von Hilfen zwangsläufig zu einem quantitativ größeren Anteil „freiwilliger“ Hilfen und einer Verringerung juristischer Hilfen führt. Dies gelingt nur, so die weitere Hypothese, über wertschätzende Formen der Arbeit mit Eltern und Kindern z. B. in der Gestaltung und Planung von Hilfen.

Das ONE hat für die GT Évaluation die von ihm zu den Fällen gespeicherten Daten gesichtet und eine erste Kriterien geleitete Datenbasis (z. B. nach der Art der Hilfen, dem Alter der Hilfeempfänger, der Dauer der Hilfen) als mögliche Grundlage einer Evaluation vorgestellt.⁴ In einer zusätzlichen temporären Arbeitsgruppe wurde eine Abstimmung über die Integration der Daten aus den staatlichen Einrichtungen getroffen.⁵ Ein weiteres Anliegen war es, einen Überblick über die Entwicklung der Trägerstrukturen (Anzahl und Qualifikation der Vollzeitstellen), Angebote und der

¹ Mitglieder der CoQual sind: 4 Mitglieder des Ministerium (ehemals Familie und Integration, ab 2014, Education und Jeunesse) (einschliesslich Direktor des ONE), 4 Vertreter der EGCA, 1 Vertreter der staatlichen Kinderheime, 1 Vertreter der Centres Socio-Educatives, 1 Vertreter der ADCA, 1 Mitglied der Universität Luxemburg. Die Leitung hat der Direktor des ONE.

² Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l.

³ Die Universität war im Rahmen eines Auftrags des Ministeriums bis Ende Februar 2014 Mitglied der CoQual

⁴ Es wurde sich dabei auch an anderen Konzepten der Berichterstattung orientiert (vgl. Berichterstattung Hilfen zur Erziehung Rheinland-Pfalz, Monitoring Hilfen zur Erziehung BRD)

⁵ Siehe Papier René Schmit 2012 : Iwerleengen vir eingen strukturéierten Dialo eng reel Chance ze gin..., documet de travail für die CoQual AEF

Kosten zu erhalten. Hierzu wollen das zuständige Ministerium (vormals MIFA, jetzt MENEJ) und die Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil (im folgenden EGCA) Daten aufbereiten und zur Verfügung stellen.

Als Berichts- und Beobachtungszeitraum für die Evaluation wurde von der GT Évaluation die Zeit zwischen dem 01.01.2012 und dem 31.12.2013 festgelegt⁶. Das Gesetz AEF wurde im Dezember 2008 durch das luxemburgische Parlament verabschiedet, konnte aber erst nach einer weiteren Gesetzesabstimmung im August 2011 und einer Anpassung der großherzoglichen Règlements (Règlements Grand-Ducaux - RDGs AEF) in Kraft treten. An einer ersten Version der RDGs hatte der Staatsrat kritisiert, dass die neu zu schaffenden Dienste der Coordinateurs de Projet d'intervention (CPI), als einer zentralen Innovation im Rahmen des Gesetzes AEF, einer eigenen rechtlichen Grundlage bedürfen⁷. Die Umsetzung hat mit ihren finanztechnischen Aspekten und mit der Etablierung neuer Dienste (z. B. CPI) damit erst am 01.12.2012 begonnen.

Vor dem Hintergrund dieser Vorarbeiten hat das Ministerium für Familie und Integration im November 2013, Prof. Dr. Ulla Peters von der Universität Luxemburg beauftragt⁸, bis Ende Mai 2014⁹ einen Vorschlag für eine Evaluation zu entwickeln, die sich mit den Perspektiven Partizipation und Déjudiciarisation beschäftigt. Es sollen vorhandene Daten gesichtet und eine erste Situationsbeschreibung vorgenommen werden. Der Vorschlag soll in den Gremien beraten und auf dieser Basis ein differenzierter Auftrag für eine Evaluation des Gesetzes formuliert werden.

2. Analytische Perspektiven

Nachfolgend werden die Annahmen und Rahmungen, die die Analyse anleiten, vorgestellt. Dies geschieht zu den vier Aspekten:

- 2.1. Reform der Kinder- und Familienhilfe
- 2.2. Das luxemburgische System von Schutz und Hilfe
- 2.3. Partizipation und
- 2.4. Déjudiciarisation.

Vor diesem Hintergrund entwickeln wir ein Raster zur analytischen Unterscheidung von Prozessen und Strukturen und ihrer Funktion im Gesamtsystem. Dazu formulieren wir erste Thesen und Fragen.

6 „En vue de l'évaluation AEF demandée par la chambre des députés et en référence au dernier point de l'article 6 AEF, seront préparées les données statistiques se rapportant aux 4 dates suivantes : 1ier avril 2012, 1ier octobre 2012 ,1ier avril 2013, 1ier octobre 2013“

7 Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille“

8 Der finanzielle Rahmen des Auftrags beträgt 8000 Euro.

9 Bedingt durch die Neuwahlen sollten so wesentliche Ergebnisse der Diskussionen und Vorarbeiten festgehalten und für eine weitere Bearbeitung synthetisiert und pointiert werden.

2.1. Reform der Kinder- und Familienhilfe

Die Umsetzung eines Gesetzes ist ein Prozess der Implementierung von Regulierungen und Strukturen und der Etablierung „neuer“ Praxen auf verschiedenen Ebenen. Dies ist immer ein störanfälliger, riskanter Prozess, der für die Akteure komplexe Handlungsanforderungen und neue Beziehungen generiert. Es ist kein linearer Prozess, da Gesetzesnormen (regulative Ideen) auslegungsbedürftig sind und in unterschiedlicher Weise, z. B. abhängig von finanziellen, zeitlichen, räumlichen Ressourcen, von Qualifikationen und unterstützenden, begleitenden Strukturen organisational umgesetzt werden. Eine besondere Herausforderung besteht darin, zu Anforderungen, die aus Gesetzen entstehen, Praxisformen zu entwickeln, die von den Akteuren der jeweiligen Praxis-Ebene verstanden, als sinnvoll, als „machbar“ und als wirkmächtig erlebt werden. So sind Reformprozesse Vorhaben mit ungewissem Ausgang. Will man diese steuern, so ist es hilfreich, zu wissen und zu verstehen, was diejenigen, die das Anliegen der Reform praktisch werden lassen, tun, was gelingt, was nicht gelingt, wo sie scheitern und/oder die Reform „zur Seite legen“¹⁰. Reformprozesse leben von Motivation, geteilten Zielen und „freiwilligem“ Engagement (compliance). Deshalb brauchen sie Orte des strukturierten Dialogs¹¹ und der begleitenden Reflexion.

Wir betrachten in diesem Bericht drei **Implementierungsebenen**: die Ebene der normativen Rahmungen, die Ebene der Governance Arenen und die Ebene der interaktive Praxen, die entstehen.

Abbildung 1: Implementierungsebenen

Analyseebene	Fragestellungen	Untersuchungsgegenstand
Implementierung I: Normative Rahmungen	Welches sind die zentralen Verankerungen von „partizipativen“ Haltungen und Formaten in den gesetzlichen, reglementarischen und vertraglichen Festlegungen und Vereinbarungen?	Qualitätsanforderungen, Verfahren, Strukturen Dokumente: Loi AEF, RGDs, Conventions-Cadre, Circulaires, Standards
Implementierung II: Governance Arenen	Welche Diskussionen gibt es im Sektor, welche geteilten und orientierenden Annahmen zu den Leitideen von Partizipation und Déjudiciarisation? Welche Akteure gibt es und wie positionieren sich diese zu den gewünschten Wirkungen des Gesetzes? Wie entwickeln sich der Sektor, Organisationen und Dienstleitungen?	Zentrale Akteure, Netzwerke, Foren, Diskurse, Verhandlungen, Interessen Dokumente: Protokolle, Selbstbeschreibungen, EGCA, MENEJ
Implementierung III: Interaktive Praxen	Wie gestalten sich die interaktive Praxen (insbesondere Hilfeanfrage und Hilfeplanung)? Wie interagieren zentrale Akteure? ONE – CPIs, ONE – Prestataires - CPIs CPIs – Kinder/Jugendliche/Eltern CPI – SCAS – andere Professionelle, ONE – Gericht	Hilfeplanung (PI, PPI, signalement, demande d’aide) Dokumente: Akten des ONE (Projet d’Intervention, Rapports) Statistische Daten

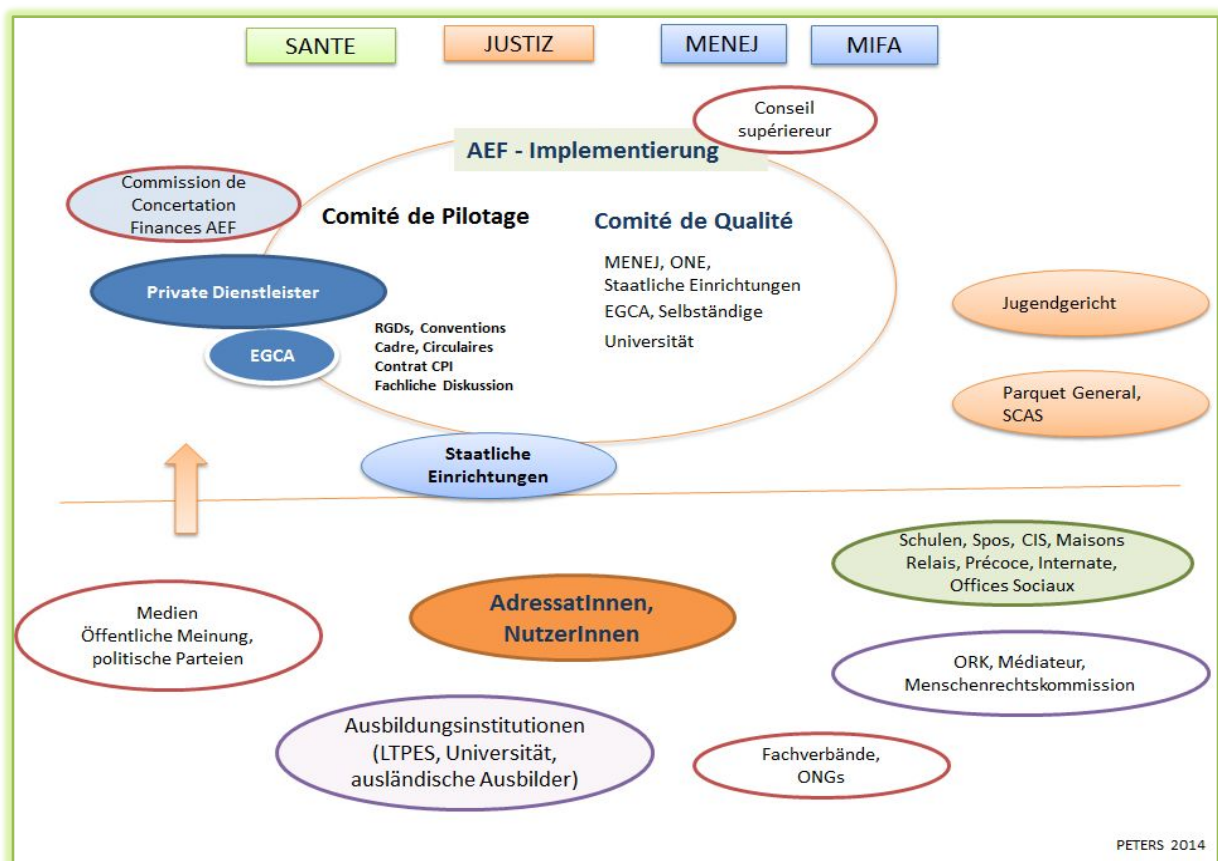
¹⁰ Die Idee der Peer Reviews, die wir im Rahmen der Qualitätsentwicklung in den stationären Hilfen vorgeschlagen haben, setzt hier an. Hierbei geht es um eine Reflexion etablierter Praxen unter Professionellen, die das gleiche Problem lösen müssen, z. B. „Wie setze ich Partizipation in der Hilfeplanung um?“. Peer Reviews sind – wie auch die Selbstevaluation der Einrichtungen – bisher nicht verpflichtend.

¹¹ Die im AEF Kontext etablierten Kommissionen (CoPil und CoQual) sind Formate dieses strukturierten Dialogs (N. Meisch 2012), denen besonderes Gewicht zukommt, da sie Entscheidungen treffen können, die sich direkt auf die normativen Regulierungen auswirken.

Hilfe und Schutz für Kinder und Jugendliche bedürfen einer Operationalisierung entlang der gesetzlichen **Leitorientierungen** einer partizipativen und präventiven Kinder- und Familienhilfe. Déjudiciarisation und Partizipation sind im Kontext der zu erreichenden Ziele für Kinder (bien-être, intérêt supérieur de l'enfant) zu definieren.¹²

Jugendgericht und ONE positionieren sich zu diesen Aufträgen und gleiches gilt für die Akteure, die Hilfe und Schutz für Kinder und Jugendliche und Hilfen für Familien anfragen und Hilfen anbieten. Der Implementierungsprozess findet in einem Feld verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen und organisationalen Logiken¹³, in sogenannten **Governance Arenen**, statt. Diese wirken auf die Ausgestaltung und auf die entstehenden Praxen ein und konstituieren Rahmen und Orientierungen für das Handeln der Akteure. Hier kann es zu Widersprüchlichkeiten, Konflikten, Widerständen, aber auch Synergien kommen.

Abbildung 2: Governance Arenen



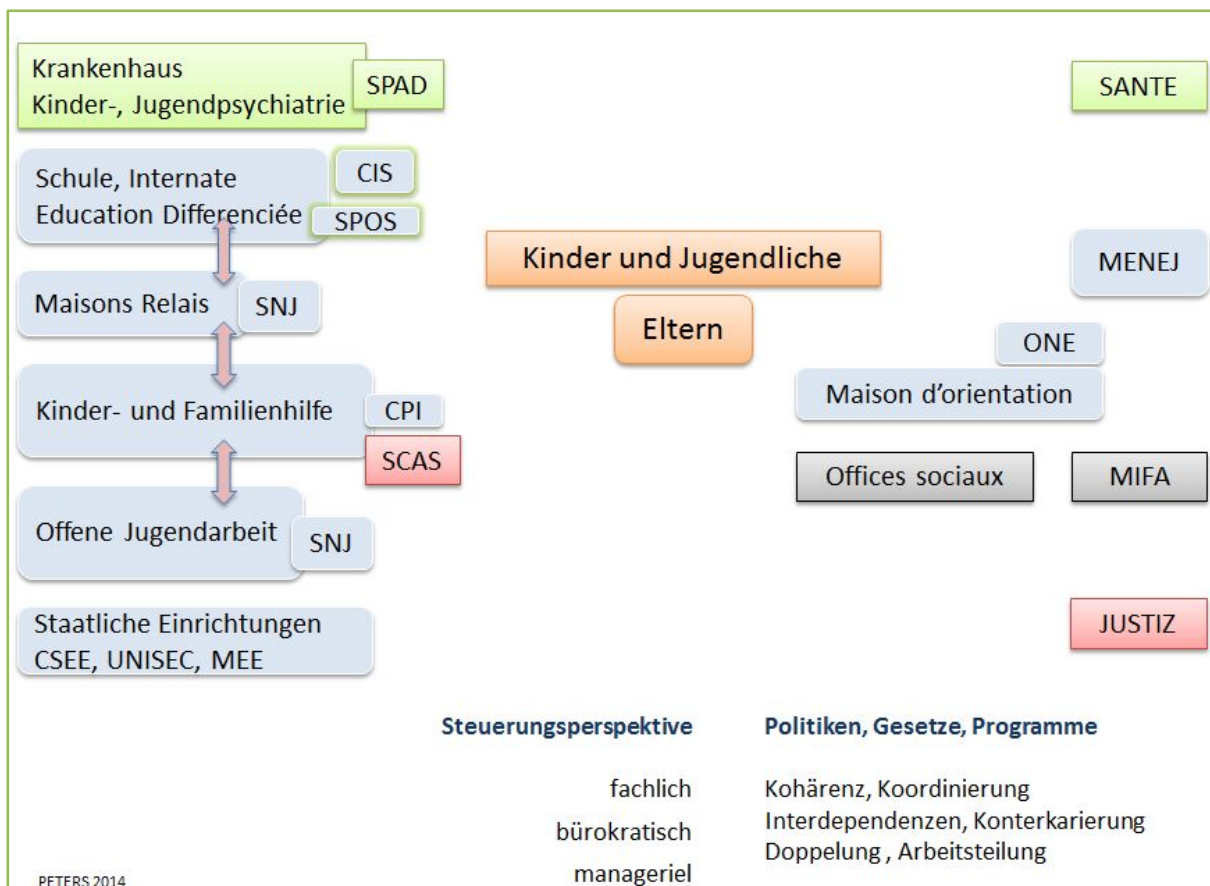
12 „Mit der Festlegung auf ein Leistungsrecht, das die Förderung und Unterstützung der Leistungsberechtigten in den Mittelpunkt seiner Absichten stellt, macht sich die rechtliche Steuerung einerseits stärker abhängig von den professionellen Standards einer erfolgreichen Praxis, andererseits greift sie gezwungenermaßen auch tiefer in diese Praxis ein. Gleichwohl sind der rechtlichen Steuerung enge Grenzen gezogen. Die Konditionalprogrammatik des Rechts ist auf pädagogische Prozesse nicht, oder allenfalls nur in einem begrenzten Maße anwendbar. Aufgrund der Einzigartigkeit komplexer Lebensumstände und Lebensverläufe ist die individuelle Entwicklung nur bedingt vorhersehbar, insofern „ganz in die Ungewissheit situativer Interaktionen gestellt und der gemeinsamen Situationsinterpretation der unmittelbar beteiligten Personen unterworfen“ (Messmer 2007: 31/32).

13 René Schmit, Direktor der staatlichen Kinderheime hat im Dezember 2012 in einem längeren Papier die differenten Logiken der zentralen Akteure beschrieben und auf die möglichen Konflikte und Widersprüchlichkeiten, die daraus entstehen können hingewiesen. Er hat insbesondere auch auf die „schwache“ Rolle der CPIs hingewiesen, die er als eine mögliche Gefährdung des Gesamtsystems ansieht (Schmit 2012: 9)

Das Bild beschäftigt sich mit den Fragen: Wer sind die wichtigen Akteure? Welche Arenen der Verhandlung, des Diskurses gibt es und welche sind wie für den Prozess der Umsetzung von Bedeutung? Es fällt z. B. auf, dass Ausbildungsinstitutionen und auch angrenzende Systeme wie Schule, Maisons Relais und Kinder- und Jugendpsychiatrie bisher als Akteure im Prozess der Umsetzung des AEF unterbelichtet sind.

„Kinder und Jugendliche mit und in Schwierigkeiten“ erfordern jedoch eine Koordinierung, verbindliche Absprachen und eine verlässliche Arbeitsteilung zwischen diesen Akteuren. Relevante Schnittstellen dabei sind in der nachfolgenden Grafik abgebildet:

Abbildung 3: Systemische Schnittstellen

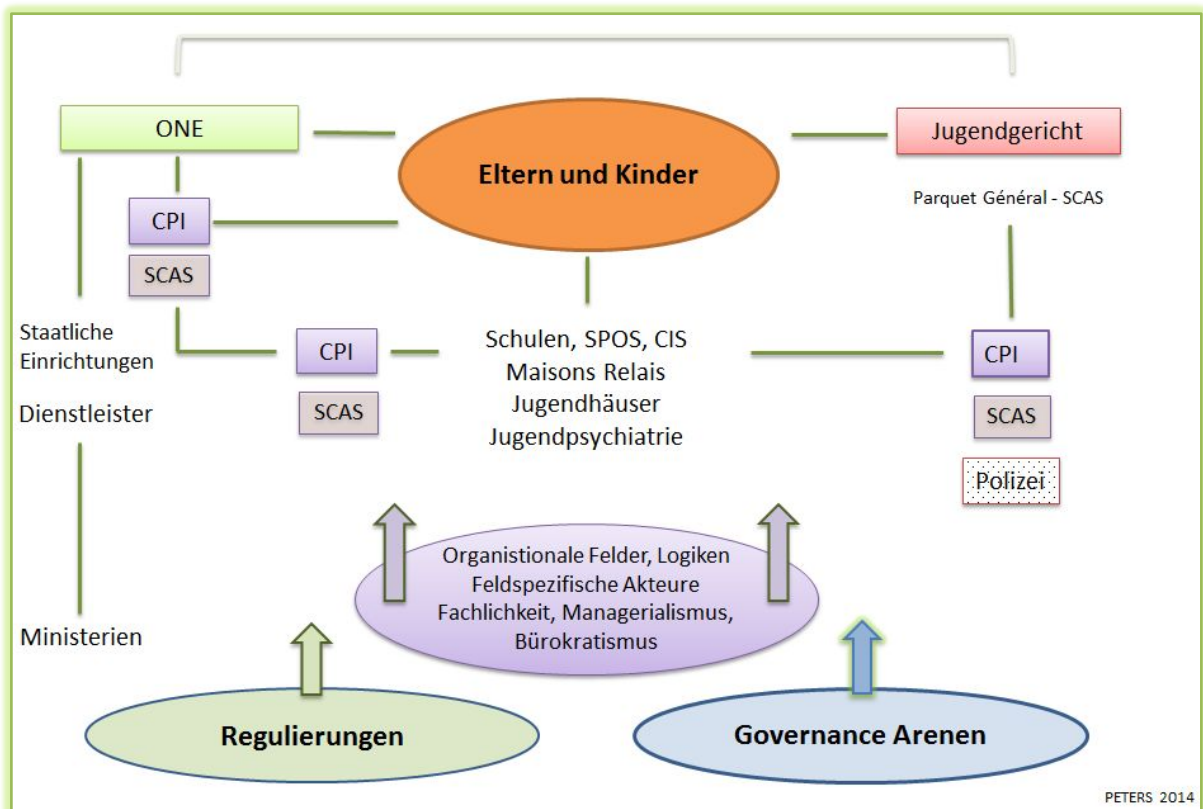


Fragen, die sich mit Blick auf dieses Bild stellen, sind a) die nach der Bearbeitung der Schnittstellen und der Übergänge zwischen den Systemen und b) die nach den Aufgaben, Rollen und dem Handlungsverständnis der Akteure, die die Schnittstellen bearbeiten und damit Entscheidungen über Hilfen und Bedarfe treffen. Weiterhin stellt sich die Frage danach, wie ist die Bearbeitung der Schnittstellen in politischen Programmatiken verankert, inwieweit sind diese kohärent bzw. führen zu Widersprüchlichkeiten und Parallelstrukturen.¹⁴

¹⁴ In Deutschland ist hierzu eine Diskussion im Kontext von Programmen zu frühen Hilfen im Kinderschutz geführt worden, die Schnittmengen mit Programmen der frühen Förderung von Kindern aufweisen und es auf kommunaler Ebene zu einer nicht koordinierten Dopplung von Strukturen kommen kann.

Auf Ebene der **interaktiven Praxen** kommt dem rechtlich für jede Hilfestellung anzufertigenden „Projet d’Intervention“ (PI) eine Schlüsselrolle zu. Es ist Grundlage der fachlichen „Bedarfsprüfung“ durch das ONE. Es wird in Mitwirkung der AdressatInnen erstellt. In jedem Projet d’Intervention wird die Grenze zwischen sozialer und juristischer Hilfe bearbeitet, d. h. die Frage danach, ob mit der sozialen Hilfe ausreichend Schutz herstellbar oder eine richterliche Intervention notwendig ist.¹⁵ Kommt es hier zu Konflikten, Unklarheiten und Unstimmigkeiten, können die präventiven Absichten des Gesetzes konterkariert werden¹⁶. Dies kann entscheidend sein, wenn erst einmal Vertrauen, sowohl bei Eltern wie Professionellen, für ein nicht an Zwang, sondern an Mitarbeit und Hilfe ansetzendes System geschaffen werden muss.¹⁷ Das System Kinder- und Familienhilfe ist strukturell auf juristische Entscheidungen angewiesen, mit Hilfen, die vom Gericht „verordnet“ und über das ONE finanziert werden. Soll dies nicht zu einer Konkurrenz um knappe Mittel, z. B. stationäre Plätze führen, muss es Regulierungen geben, die hier für diejenige Sicherheit schaffen, die es mit dem ONE, d.h. präventiv und freiwillig „versuchen“.

Abbildung 4: Interaktive Praxen



15 Ob z. B. „und in welchem Umfang Heimerziehung im Einzelfall angezeigt ist, muss angesichts ihrer Risiken und „Nebenwirkungen“ einer strengen Bedarfsprüfung unterliegen. Dabei setzt der Gesetzgeber auf die Fachlichkeit des sozialstaatlichen Verwaltungsverfahrens sowie auf die Mitwirkung der leistungsberechtigten Adressaten. Schlüsselement hierfür ist der Hilfeplan“ (Messmer 2007: 32).

16 Die Eltern haben das Recht gegen die Ablehnung der Hilfeanfrage Rechtsmittel einzulegen, die Frage ist, wieweit dies bekannt ist; „Ce projet ne prend effet que s’il est signé par les parents ou représentants légaux et l’enfant capable de discernement. L’enfant, ses parents ou représentants légaux ont le droit de demander à tout moment le réexamen, voire la révocation du projet d’intervention.“ (Weitzel 2012: 6)

17 „Im Unterschied zu den interventionistischen Kontroll- und Sanktionspraktiken des Staates muss ein präventiv ausgerichtetes Kinder- und Jugendhilferecht breiter ausgreifende Ursachen- und Entstehungskonstellationen mit bedenken und entsprechend dort ansetzen, wo die Probleme entstehen. Diesem Gesichtspunkt wird der Gesetzgeber durch einen weit gefassten Katalog erzieherischer Alternativen gerecht.“ (Messmer 2007: 31)

Dieses Bild beschreibt Beziehungen, die neu etabliert wurden, aber nicht deren Qualität. Diese ist aber gerade unter der Perspektive von Partizipation und Déjudiciarisation von besonderer Bedeutung. Es geht darum, wieviel Verlässlichkeit ist im System, wie viel Angst, Rollen- und Funktionsunklarheit und Verantwortungsdiffusion¹⁸: Wer trägt Lösungen, auch „riskante“, die möglicherweise neue Möglichkeiten öffnen, aber auch scheitern können? Wer trägt die Verantwortung für Fehler und Scheitern? Studien zu „hochriskanten“ Systemen (Sutcliff & Weick 2003) – und der Kinderschutz ist sicherlich ein solches – zeigen die Relevanz dieser Fragen und auch, wie notwendig und existenziell Antworten darauf sind, ebenso wie die Bearbeitung von „systemischen“ Fehlern.

Thesen

Im Zusammenspiel von Jugendgericht – SCAS und ONE – CPI liegen Chancen und Gefahren für die Umsetzung partizipativer und freiwilliger Hilfen. Es gibt Hinweise auf produktive Praxen aber auch ein zu erhellendes Feld an Interaktionen, die der genaueren Analyse bedürfen, z. B. Zuweisungspraxen und die Bestimmung der Linie zwischen juristischer und sozialer Hilfe.

Fragen

1. Inwieweit führt die Vorrangstellung des Gerichtes gegenüber dem ONE ¹⁹ zu einem Entwicklungswiderspruch? (z. B. kann das Gericht alleine entscheiden, ob ein CPI in einem Fall interveniert)
2. Welche („geteilte“) Fach- und Fallverantwortung braucht es im Sinne des Kindeswohls und des Kinderschutzes?

Die **Steuerung des Gesamtsystems** – das zeigen Reformprozesse der Kinder- und Jugendhilfe in anderen Ländern - muss im Blick behalten, wie die „rechtliche Steuerung das Passungsverhältnis zwischen Qualität und Kosten ausbalanciert“ ... „wie dies in praktischen Hilfeentscheidungen seinen Niederschlag findet“(Messmer 2007: 36/37) und inwieweit sich „die Steuerungsprioritäten von einem Qualitätswettbewerb hin zu einem Kosten- und Preiswettbewerb“ verschieben (ebd.: 39).

Als ein typischer Konflikt wird in der Literatur der zwischen manageriellen Steuerungsformen und der Professionalität sozialarbeiterischen und sozialpädagogischen Handelns beschrieben (Bode 2013, Munro 2011, Broadhurst et al. 2011, Messmer 2012).

Anzeichen hierfür sind in Luxemburg, der von vielen Seiten geäußerte Wunsch nach einer Vereinfachung und Transparenz von Prozeduren und Formularen (auch hier wurden bereits mehrfach Korrekturen vorgenommen; z. B. in Bezug auf das Berichtswesen gegenüber dem ONE). Kritisch wird weiterhin der Punkt diskutiert, wie die finanzielle Beteiligung der Eltern an den Hilfen realisiert wird (z. B. der Zeitpunkt und das „Wie“). Die Frage ist, werden dadurch notwendige Hilfen und der Zugang zu Hilfen „erschwert“ oder gar verunmöglicht? (Forum EGCA-MIFA Okt. 2013)²⁰.

Kinderschutz und Kinder- und Familienhilfe folgen eigenen Strukturlogiken, die auf dem besonderen „Erbringungsverhältnis“ zwischen Dienstleistern und AdressatInnen basieren. Dieses

¹⁸ Pregno (2012). Les Coordinateurs de Projets d'Intervention (CPI): à la recherche d'une identité ... : auf Seite 15 beschreibt er das nicht genau bestimmte Verhältnis zwischen cellule d'évaluation und CPI als Gefahr. „Le danger est celui de la dilution de la responsabilité, d'introduire une fragilité dans la capacité de prendre des décisions et aussi de l'autorité de CPI.“

¹⁹ „Dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.“ Loi AEF, Art.5: 2584

²⁰ Vermehrt wird auf den Punkt hingewiesen, dass Partizipation vor allem in Bezug auf finanzielle Beteiligung vorkommt und weit weniger im Kontext von inhaltlicher (Einbringen der Perspektiven der Kinder und Eltern) Beteiligung.

Verhältnis funktioniert basal als „moralisches“ Verhältnis (es braucht zur Erbringung der Leistung, Vertrauen, ein Arbeitsbündnis, Verstehen). „Kontraktuelle“ Regulierungen von Beziehungen in diesem Feld stoßen aus diesem Grund auf strukturelle Grenzen. Dieses Verhältnis ist zur Erbringung der Leistung notwendig und kann nicht vorausgesetzt, sondern muss erst hergestellt werden. Verträge sind dazu nur ein häufig wenig taugliches Mittel. Das „Managen“ und Performanceindikatoren haben keinen Zweck in sich selbst, sondern sind stets im Kontext und in ihrem Beitrag zur Aufgabenerfüllung (Schutz und Hilfe für Kinder und Jugendliche herzustellen) zu sehen.

Für jede Analyseebene stellt sich damit die Frage, was die Anforderungen, die aus dem Gesetz erwachsen in finanzieller und organisationeller Hinsicht bedeuten und wie sich Praxis unter den gegebenen Bedingungen gestaltet und gestalten lässt. Probleme entstehen dann, „wenn über die Anwendungsbedingungen einer Norm handlungspraktisch Unklarheit herrscht und die vielfältigen teilweise auch widersprüchlichen Praxisanforderungen empirisch vage und unreflektiert bleiben. Kurz: Weder in der Norm, noch in der Praxis, sondern in ihrem Zusammenwirken liegt das Problem.“ (Messmer 2014: 334)

Eileen Munro, Professorin an der London School of Economics, hat 2011 eine Evaluation des in England implementierten Systems des Kinder- und Jugendschutzes an zwei zentralen Fragen orientiert (2011)²¹: „Wie werden die Erfahrungen von Kindern und Jugendlichen, die Hilfe und Schutz brauchen zum Fokus des Handelns, von Entscheidungen, Plänen und was hilft Professionellen die besten Entscheidungen zu treffen, um ein verletzliches Kind zu schützen?“ (Munro 2010: 19)²²

Eine **Evaluation** kann danach fragen, wie die Steuerungsideen für jede der Ebenen ausgestaltet sind, wie hilfreich sie in Bezug auf die Ziele sind, wie und wo ihnen Steuerung gelingt und wo dies nicht der Fall ist. Zur Steuerung gehören v. a.:

- Angebotssteuerung entlang einer Idee von Schutz und Hilfe
- Qualifikationen und Personalentwicklung
- Prozesse der Kommunikation.

Dazu begründete Einsichten, plausible Thesen und Argumente zu generieren, kann selbst ein Auftrag für eine Bilanz sein. Hier könnte es auch hilfreich sein, in einer geeigneten Form, Expertise dazu einzuholen, die in ähnlichen Prozessen entstanden ist, z. B. in der Umstellung auf ein Kontraktmanagement in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.

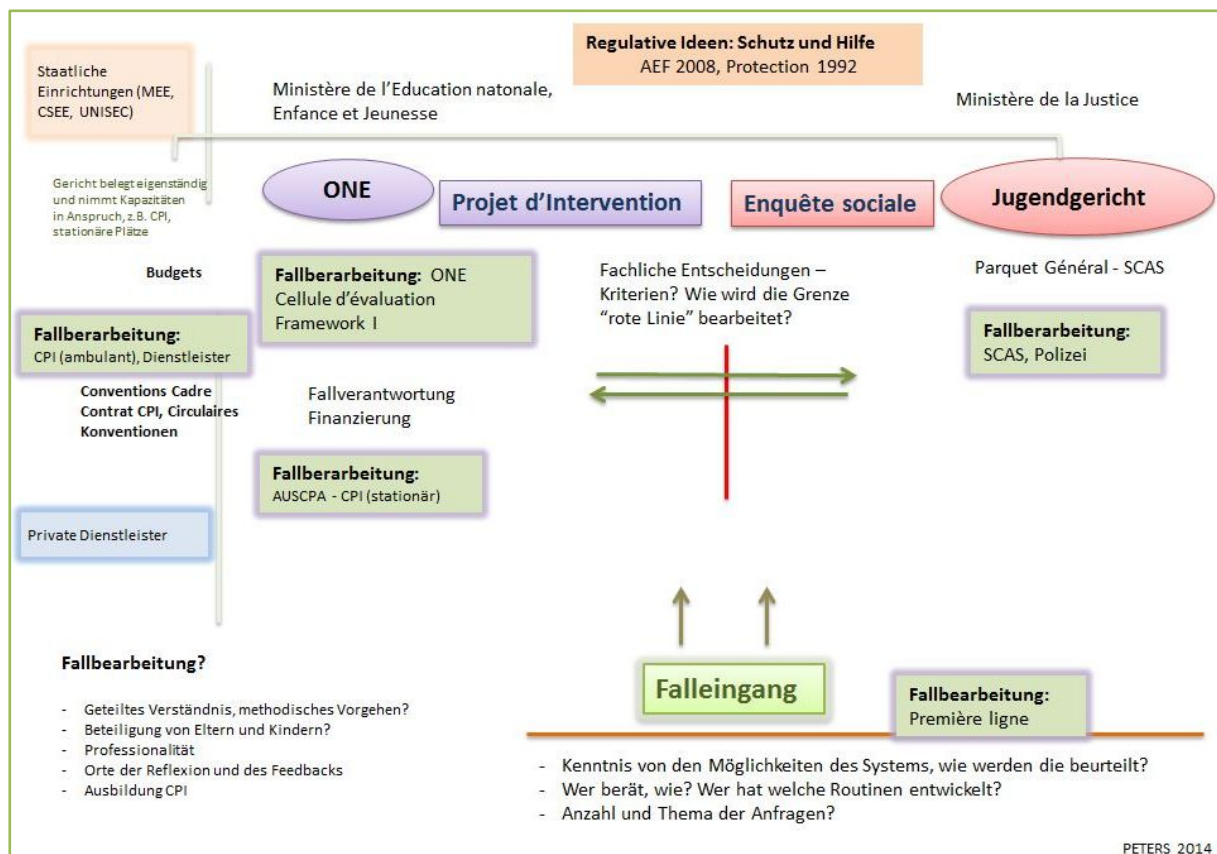
²¹ <https://www.gov.uk/government/publications/munro-review-of-child-protection-final-report-a-child-centred-system>
<https://www.gov.uk/government/publications/munro-review-of-child-protection-final-report-a-child-centred-system> eingesehen
27.04.2014

²² „How do we place the experiences of children and young people who need child protection services at the centre of actions, decisions or plans?“; „What helps professionals make the best judgements they can to protect a vulnerable child?“

2.2. Das luxemburgische System von Schutz und Hilfe

Ein zweiter analytischer Zugang ist der Blick auf den Kontext, in dem die Umsetzung des Gesetzes stattfindet, auf die hier etablierten Strukturen und Beziehungen. Wie ist das System von Schutz und Hilfe in Luxemburg aufgestellt? Welche Traditionen und Routinen gibt es, welche Art von einem „Schutz-und Hilfe-Regime“? Tragfähige Annahmen in Bezug auf diese Fragen können sich auf die „Pfadabhängigkeit“ von organisationalem und individuellem Handeln und von deren Logiken beziehen. Dies kann Hinweise darauf geben, wo besondere Steuerungsbedarfe entstehen.

Abbildung 5: Strukturen von Schutz und Hilfe – Herausforderungen und Beziehungen



Dieses Bild erlaubt es, Fragen zu zwei zentralen Aspekten der Umsetzung des AEF Gesetzes zu stellen: zum Kontinuum von juristischen und sozialen Hilfen und zur Bedeutung der fachlichen Bedarfsabklärung, der Entscheidungsfindung und Falleinschätzung. In diesem Zusammenhang wird auf die Entwicklung der Inanspruchnahme von Hilfen eingegangen.

2.2.1. Zum Kontinuum juristischer und sozialer Hilfen

Mit Partizipation und Déjudiciarisation sind zwei zentrale Zielperspektiven des Gesetzes angesprochen, die den Reformhorizont markieren. Beide Perspektiven verweisen auf die Schnittstelle des Systems AEF zum System „Jugendschutz“, das auf Hilfen im Falle von Kindeswohlgefährdung ausgerichtet ist, aber auch erzieherische Hilfen für Kinder und Jugendliche verordnen kann. Die Frage ist, wie konfiguriert sich das Kontinuum von juristischen und sozialen Hilfen in der Umsetzung des AEF so, dass juristische Hilfen im Falle von Kindeswohlgefährdung ihre Funktion haben und daneben und gleichzeitig ein (wachsender) Raum von präventiven und niedrigschwelligen, partizipativ ausgerichteten sozialen Hilfen entsteht.²³

Von Relevanz ist dabei, dass es eine etablierte Wirkungsgeschichte des Gerichts, richterlicher Entscheidungen und eine Art und Weise der Arbeit mit diesen gibt. Sie haben eine etablierte Funktion (Praxis des Signalements, Umgang mit richterlichen Entscheidungen, Rolle des SCAS) im Unterschied zum Status eines neuen, unbekannten Akteurs ONE²⁴ und der neuen Services CPI.

Thesen

Das System kann nur zu einer Déjudiciarisation (mehr freiwillige, frühe Hilfen, frühzeitiger Schutz in allen für das Kind relevanten Systemen) führen, wenn der Raum für nicht-juristische, soziale Hilfen systematisch aufgebaut wird. Hier müssen Beziehungen zwischen den Akteuren geklärt, Rollen und Aufgaben, Zuständigkeiten und Grenzen der jeweiligen Profession beschrieben werden. Überweisungskontexte, professionelle Selbstverständnisse und Zuschreibungen von Verantwortlichkeiten spielen dabei eine wichtige Rolle.²⁵

Fragen

1. Wie kann die Koordination und die Kooperation an der Schnittstelle juristische/soziale Hilfen gestaltet werden?
2. Welche Lösungen, Verfahren und Vereinbarungen wurden bisher gefunden und wie wirken diese?

Eine Auswertung der Anfragen pro Woche (50. KW 2012 bis 53 KW 2013) an das ONE und das Jugendgericht zeigt, dass sich von den insgesamt 1.484 Anfragen, 80,52 % der Anfragen (1.112) an das ONE richten (269 Anfragen, 19,48 % gehen an das Jugendgericht, TdJ). Durchschnittlich sind dies 27 Anfragen pro Woche (ONE 22 -TdJ 5).²⁶ Diese Zahlen können ein erster Hinweis darauf sein, dass ein solcher Raum „präventiver sozialer Hilfen“ im Entstehen ist oder dass diese Anfragen lediglich der Umstellung der Finanzierung geschuldet sind. Es könnte sich lohnen, hier genauer zu

²³ Vgl. dazu den Artikel von G. Pregno, LAND. 2.11.2013. Le Placement des Enfants et l'Intervention des Forces de l'Ordre ..., La force de la loi ou la loi de la force ...: „ou peut-être devrais-je écrire sur les raisons qui font que tant de professionnels font appel au judiciaire pour, comme on aime si bien le dire, contraindre les parents à accepter une aide. Sur ce point rien ou très peu a changé: le judiciaire reste le passage privilégié par les professionnels pour la plupart des placements.“

²⁴ Art. 4. AEF: Dans des situations d'enfants en détresse, les parents ou représentants légaux ainsi que l'enfant capable de discernement sont en droit de demander l'assistance de l'ONE. Ils participent à l'élaboration du projet d'intervention socioéducatif et psychosocial prévu à l'article 6 ci-après, qui a été élaboré ou validé par l'ONE. Ce projet ne prend effet que s'il est signé par les parents ou représentants légaux et l'enfant capable de discernement. L'enfant, ses parents ou représentants légaux ont le droit de demander à tout moment le réexamen, voire la révocation du projet d'intervention. (Weitzel 2012: 6)

²⁵ „On parle beaucoup de « déjudiciarisation » ... mais je doute que cela puisse se faire si l'on ne réussit pas à améliorer l'architecture des services de prise en charge et aussi de rendre ces services plus efficaces. Sur ce point il faut se rendre compte que nous avons sur les vingt dernières années développé de nombreuses structures d'aide, mais il y a eu croissance inflationniste et chaotique et l'on a oublié d'organiser ces structures.“ (Pregno 2013)

²⁶ Daten des ONE

untersuchen, was in der weiteren Bearbeitung der Fälle geschieht und wo es zu Wendepunkten (sowohl hin zu einer Judicialisation oder zu einer Déjudiciarisation) kommt. Für beides finden wir Beispiele. Hier könnte eine genauere Auswertung Wissen erbringen, ob es typische Verläufe gibt. Ein Punkt ist das Ausloten der Möglichkeiten, Schutz für Kinder herzustellen, wenn Eltern „nicht-kooperativ“ oder in einer schwierigen sozialen und/oder psychischen Situation sind.

Den neu geschaffenen CPI-Diensten kommt eine zentrale Rolle im System AEF zu, da an sie Kernaufgaben des ONE („sich ein Bild von der Situation von Kindern und Jugendlichen zu machen“) als Auftrag übertragen werden können. Weit häufiger als das ONE treten die CPIs in direkten und länger andauernden Kontakt zu den Hilfeanfragenden, zu den Kindern, den Eltern und anderen Professionellen, zu anderen Systemen.

Über die Arbeit der CPI wird die zentrale Botschaft einer Idee sozialer Hilfen und von Falltreue (nicht ein ständiger Wechsel von Zuständigkeiten und Diensten) vermittelt, die keiner Eingriffslogik folgt. Dieses Verständnis wird an mehreren Stellen im Dokument zur Qualität der Arbeit der CPIs, das von den drei Diensten²⁷ gemeinsam erstellt wurde, ausdrücklich als Auftrag formuliert (Processus 2013). Auch in bereits judifizierten Fällen ist es die Aufgabe des CPI, zu prüfen, ob eine freiwillige Hilfe möglich ist: „dans les situations judiciairisées: l'analyse et l'évaluation portent également sur les possibilités d'une éventuelle déjudiciarisation“ (Processus 2013: 4).

Die Anzahl der Fälle, die durch CPIs betreut werden, ist im Zeitraum April 2012 bis Oktober 2013 deutlich gewachsen.²⁸ Waren es im April 2012, 291 Fälle so sind es Ende 2013 504 Fälle, mit einem Anteil von fast 40 % an judifizierten Hilfen. Eine Betrachtung dieser Fälle könnte Aufschlüsse über Überweisungskontexte, Pfade von Hilfeverläufen, die Prozesse der Judifizierung freiwilliger Hilfen, über Innovationen und Kooperationspraxen geben²⁹. In diese Analyse sollten auch die „stationären CPIs“, also die Kriseninterventionseinrichtungen und das Réfuge einbezogen werden.

Abbildung 6: Anzahl Fälle, die durch CPIs betreut werden

	01.04.2012	01.10.2012	01.04.2013	01.10.2013	01.04.2014
CPI 100%	251	289	351	423	438
CPI 15%	29	33	37	48	52
judiciaire			40%	38%	38%

Quelle: Massnahmen 2012 - 2014 (Statistiques ONE 16.05..2014)

Abbildung 7: Accueil urgent en situation de crise (stationäre CPIs)

	01.04.2012 ³⁰	01.10.2012	01.04.2013	01.10.2013	01.04.2014
Accueil urgent en situation de crise	49	46	48	47	42
judiciaire			42	42	33

Quelle: Massnahmen 2012 - 2014 (Statistiques ONE 16.05..2014)

²⁷ ACPI, Cordée und Service CPI Croix Rouge

²⁸ Man müsste hier, um in der Logik des Systems zu bleiben, die Fälle der stationären CPIs hinzurechnen.

²⁹ Unklar erscheinen uns die Kriterien für die Bewilligung/Einschaltung eines CPIs (siehe Fälle B1 vs. B5 aus den Fallakten, S. Anhang C)

³⁰ Für die beiden Zeiträume liegen keine Daten vor zu der Anzahl der juristischen Fälle

Die Rolle der CPIs kann zur „Schwachstelle im System“ AEF³¹ werden, wenn diese nicht eindeutig gerahmt ist und z. B. unklar ist, für welche Fälle nach welchen Kriterien CPIs vom ONE beauftragt werden, nach welchen Kriterien die Entscheidung für eine Verlängerung des Auftrags an einen Service CPI geschieht und was in den Fällen geschieht, in denen kein CPI interveniert. Eine Reihe von Klärungen ist in dieser Hinsicht erfolgt (Pregno & 2012, Circulaire 15, Contrat CPI 2014, Processus de travail Coordinateur de Projets d'Intervention 2013). Fragen waren dabei u. a. danach, wie CPIs im juristischen Kontext agieren³², wie das Verhältnis ONE-CPI ist (validation-évaluation des PI), wie sich die von CPIs erstellten PIs zu denjenigen³³ verhalten, die von den Dienstleistern erstellt werden, die zum Teil die beantragte Dienstleistung selbst erbringen (PPI – PI: Circulaire 15, 2013).

Thesen

CPIs sind ein zentraler Träger der Reformidee. Eine Analyse ihrer Funktionen und Interaktionen gibt wesentliche Aufschlüsse für eine Evaluation des Gesetzes AEF.

Von den stationären CPIs und über deren Funktion im neuen System war bisher wenig die Rede. Sie generieren a) auch systemrelevantes Wissen über das Kontinuum von sozialen und juristischen Hilfen und sie sind b) kein neuer Akteur, haben also Routinen und eine Praxis, die auf einer längeren Erfahrung beruht

Fragen

1. Wie hilfreich sind die bisherigen Klärungen zu den Rollen und Aufträgen der CPIs?
2. Wer übernimmt wofür Verantwortung? Welche Praxen und Logiken gibt es hier?
3. Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen stationären CPIs (den Kriseninterventionseinrichtungen- AUSCPA), ambulanten CPIs und der Cellule d'évaluation des ONE?
4. Wie gestaltet sich die Kooperation zwischen juristischem System und sozialem Hilfesystem in den juristischen Fällen mit CPI?
5. Welche Rolle spielen die stationären CPIs im Kontinuum von juristischen und sozialen Hilfen? Welches Selbstverständnis haben sie und wie verorten sie sich im neuen System?

31 „De CPI huet keng kloer an eege Platz, keng Onofhängegkeet, ass dem ONE ennergeuerdent. D'CPI-Service sollten déi zentral Schaltstell am ganzen Dispositif sin. Si sin haut d'Schwachstell vun deem Dispositif gin. Den ONE decidéiert haut (opgrond vu wellechen Iwerleeungen?) op e CPI genannt get oder net. Am Fong geholl misst an all nei Situatioun e CPI genannt gin, entspreichend dem ursprüngeleche Modell.“ (Schmit 2012: 9)

“la décision des cours et tribunaux prime (art.5 de la loi AEF) - l'accord expresse du Juge de la Jeunesse est indispensable avant l'intervention du CPI - le projet d'intervention doit être en adéquation avec la décision prise par le Juge de la Jeunesse et le CPI doit prioritairement respecter les conditions et accompagner l'exécution des mesures émises dans le jugement - le CPI doit agir en étroite collaboration avec les agents du SCAS - le CPI s'engage à partager avec les instances judiciaires toutes les informations nécessaires.“Processus 2013: 2

32 la décision des cours et tribunaux prime (art.5 de la loi AEF) - l'accord expresse du Juge de la Jeunesse est indispensable avant l'intervention du CPI - le projet d'intervention doit être en adéquation avec la décision prise par le Juge de la Jeunesse et le CPI doit prioritairement respecter les conditions et accompagner l'exécution des mesures émises dans le jugement - le CPI doit agir en étroite collaboration avec les agents du SCAS - le CPI s'engage à partager avec les instances judiciaires toutes les informations nécessaires.“Processus 2013: 2

33 Hierfür wurde die Lösung gefunden in diesem Fall nicht von Pis, sondern von PPIs (Proposition d'un projet d'Intervention) zu sprechen. PPIs werden von ONE im Gegensatz zu den Pis, die lediglich validiert werden, evaluiert.

2.2.2. Fachliche Bedarfsabklärung, Entscheidungsfindung und Falleinschätzung

Dem ONE kommt in der Bearbeitung der Grenze zwischen staatlichem Wächteramt und der Idee der Förderung und Prävention als neuem „mächtigem“ Akteur (Gewährung von Hilfen, Reconnaissance der Dienstleister) eine zentrale Rolle zu.

Das ONE soll – so das Verständnis des Gesetzes - die Botschaft transportieren: „Anderes ist möglich!“. Diese Botschaft muss insbesondere bei denen ankommen, die über die Bearbeitung von Situationen, die der professionellen Hilfe und Unterstützung bedürfen, entscheiden, d. h. eine Wahl treffen, wie das „Problem“ weiter bearbeitet werden soll/kann. Das sind: Eltern, Kinder und Jugendliche, Soziale Dienste vor Ort, Ambulante Dienste, Krankenhäuser (Maternité), Schulen und Kindertageseinrichtungen, SCAS und Polizei. Sie alle müssen davon ausgehen, dass es in der jeweiligen Situation keines richterlichen Beschlusses (keines signalements) bedarf, um „sinnvoll“ helfen zu können, um Gefährdungen abzuwenden, um Schutz für ein Kind, einen Jugendlichen, zu etablieren. Dazu müssen sie sich auf ihre eigenen Einschätzungen verlassen und das Risiko, das mit diesen verbunden ist, tragen können.

Die Idee der Partizipation setzt an dieser Stelle der Situationsdefinition an³⁴, hier sollen Eltern (und andere Professionelle) gemeinsam³⁵ mit den für die Entscheidung (z. B. über sinnvolle Hilfen, aber auch über Geld) verantwortlichen Professionellen an Einschätzungen arbeiten, die insbesondere ihre eigenen Wege und Möglichkeiten, Kinder zu erziehen, zu unterstützen und zu schützen in Betracht ziehen. Die Frage ist: Was braucht das Kind, ist das Kind geschützt und wer kann was und wie leisten³⁶? Der fachlichen Einschätzung und Bewertung der vorliegenden Situation kommt damit eine zentrale Bedeutung zu. Diese Einschätzung vorzunehmen, ist als eine wesentliche Aufgabe des ONE beschrieben.³⁷ Hier stellt sich die Frage, ob dieser Auftrag gleichbedeutend sein kann mit einem Selbstverständnis als „bloße“ Genehmigungsbehörde, in Analogie zur Bedarfs- und Anspruchsprüfung in der Pflegeversicherung, auf die häufig als Vergleich verwiesen wird (vgl. auch die Analogie „Cellule d'évaluation“). Die entscheidende Frage im Kontext AEF ist, wer trägt die Verantwortung für die Sinnhaftigkeit der Hilfe und dafür, dass ein Kind geschützt ist und nicht nur, ob Kriterien angemessen und nach Vorschriften (z. B. Formulare vollständig ausgefüllt wurden) angewendet wurden.

Die Entwicklung eines „kindzentrierten, partizipativen Systems sozialer Hilfen“ folgt kinderrechtlichen und fachpolitischen Überlegungen, dagegen ist die Umstellung der Finanzierung fiskalpolitisch motiviert (Transparenz und Kontrolle der Kosten). Beide Zielperspektiven bedürfen der Steuerung und einer Vorstellung darüber, wie sie miteinander vereinbar sind.

Dem ONE kommt nach dem Gesetz die Funktion zu, die fachpolitischen mit den finanziellen Zielen in eine Balance zu bringen. Es „kauft“ (im Rahmen eines Budgets) Leistungen (entscheidet über einen accord de prise en charge –APC) und steuert darüber den Leistungsumfang und die Leistungserbringung, wobei es keinen Rechtsanspruch auf eine Hilfe gibt, sondern nur ein Recht auf die Anfrage einer Hilfe (demande d'aide).³⁸ Mögliche Konflikte zwischen budgetären Erwägungen

34 Hier ist eine entscheidende Schnittstelle zu anderen Systemen wie Schule

35 Im den Qualitätsstandards der CPIs (Processus 2013) ist in Bezug darauf an mehreren Stellen von „Konsens“ die Rede.

36 Le PI n'est pas un écrit figé. Les parents ou représentants légaux ou bien l'enfant concerné peut demander à tout moment, réexamen du PI, une modification du PI ou l'annulation du PI. (art. 4 alinéa 3) (Weitzel 2013: 7)

37 „Le FG1.2 ou „évaluation sommaire initiale“ indiquera déjà s'il s'agit d'une situation demandant plutôt un soutien pour la famille/protection de l'enfant ou un soutien concernant le développement de l'enfant ou éventuellement les deux“ (Weitzel 2013: 5)

38 Messmer hat den Prozess der Umstellung auf ein neues Steuerungsmodell in seinen Wirkungen auf die sozialpädagogische Praxis und die Beeinflussung der Entscheidungen durch ökonomische Überlegungen am Beispiel von 4 Heimeinrichtungen in Deutschland

und Fachlichkeit können so über die Ablehnung von Hilfe ausgetragen werden, womit ein Spannungsfeld zu den präventiven und partizipativen Zielsetzungen entstehen kann. Es gibt Anzeichen dafür, dass hier Konfliktlinien entstehen können (Hilfen für über 18-jährige, Reduktion präventiver Hilfen, z. B. 9.1, „Einfrieren“ der Anzahl der CPIs). Hier ist insbesondere zu überlegen, inwieweit es aus fachlichen Steuerungserwägungen sinnvoll ist, die Begründungspflicht und den Begründungsumfang des ONE bei der Ablehnung von Hilfeanfragen zu definieren.

Thesen

Budgetäre Erwägungen stehen in einem Spannungsfeld zu fachlichen Erwägungen im Sinne präventiver und partizipativer Zielsetzungen. Das ONE ist zentraler Akteur im Umgang mit diesen Spannungen.

Fragen

1. Wie nimmt das ONE seine zentrale Aufgabe der Einschätzung von fachlichem Bedarf wahr?
2. Was verleiht den Akteuren Handlungssicherheit in Bezug auf die Ziele Schutz und zielgerichtete Unterstützung?
3. Wie nehmen die anderen Akteure das ONE wahr?

2.2.3. Zur Inanspruchnahme von Hilfen³⁹

Im Folgenden werden die vorliegenden statistischen Daten des ONE auf ihre Aussagekraft im Hinblick auf eine Evaluation von Partizipation und Déjudiciarisation hin betrachtet (Massnahmen 2012 – 2014, Statistiques ONE 16.05.2014).⁴⁰

Wenn man die Anzahl der juristisch platzierten Kinder nimmt, so haben sich hier zwischen 2010 und Ende 2013 keine wesentlichen Veränderungen ergeben. Die Frage ist dann, inwieweit dieser Indikator tauglich ist, um einen Prozess der Déjudiciarisation zu beschreiben.

untersucht (Messmer 2007) und verweist darauf, dass das „Prinzip „des purchaser/provider-split“ ... die ehemals korporatistischen Beziehungsstrukturen in die Machart einer betriebswirtschaftlich orientierten Vertragsfinanzierung“ transformiert (ebd.: 10) Für die Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe sind damit „komplexe Umorientierungen ihrer Handlungsgrundlagen“ verbunden (ebd.).

³⁹ Die Daten müssen nach den aktuellen Daten des ONE (15.05.2014) überprüft und aktualisiert werden

⁴⁰ Zu den Dezentralisierungsprozessen - Plätzen und Strukturen in den stationären Hilfen im historischen Vergleich siehe Anhang C.

Abbildung 8: Entwicklung Hilfen (Anzahl juristischer Platzierungen) 2012-2014

Mesures d'aides	01.04.2012	01.10.2012	01.04.2013	01.10.2013	01.04.2014
Accueil en Famille					
Jour et nuit	350	378	423	435	440
Anteil: Famille Proche	(5)	(84)	(118)	(128)	
A l'étranger (jour et nuit)	3	2	2	2	2
Jour ⁴¹	170	134	104	69	58
Gesamt	523	514	528	511	519
Judiciaire-vol.			352:166	375:135	391:128
Accueil Institutionnel					
A l'étranger	134	130	126	116	123
judiciaire			73:51	68:46	
Accueil de base	275	264	256	244	234
Moins de 3 ans	31	31	29	31	32
Accueil orthopedagogique	157	162	169	178	193
Accueil orthoped. de jour	14	16	12	9	14
Accueil psychotherapeutique	21	20	19	17	17
Accueil psychotherap. de jour	14	15	12	15	16
	49	46	48	47	42
Accueil urgent en situation de crise			47:4	42:7	
Gesamt	695	684	670	658	671
judiciaire			479	479	499
Dreiborn	60	59	62	51	
Schrassig	50	39	40	45	

Quelle: Massnahmen 2012 - 2014 (Statistiques ONE 16.05.2014)

Wir sehen weiter, dass eine steigende Zahl von stationären Maßnahmen durch ambulante Maßnahmen ergänzt und auch von CPIs begleitet wird.

Abbildung 9: Stationäre und ambulante Hilfen kombiniert

	01.04.2012	01.10.2012	01.04.2013	01.10.2013	01.04.2014
Accueil institutionnel + mesures ambulatoires	90	126	181	181	204
Accueil institutionnel + mesures ambulatoires+ CPI	43	62	77	78	74
Mesures ambulatoires + CPI	98	138	221	254	299

Quelle: Massnahmen 2012 - 2014 (Statistiques ONE 16.05.2014)

Eine steigende Anzahl von Kindern und Jugendlichen wartet auf einen Platz in einer Einrichtung. Dies ist sowohl im Hinblick auf Fragen des Kindeswohls und von Kinderrechten, wie auch unter der Perspektive der Funktionalität der implementierten Verfahren und Strukturen ein wichtiger Indikator für notwendige Korrekturen. Hier ist auch ein Blick auf differenzierte Daten zum Alter der

⁴¹ Die Tagesplätze werden systematisch abgebaut; die Frage bleibt, ob damit ein präventives, niedrigschwelliges Angebot verschwindet, was in der Form keinen entsprechenden Ersatz findet (Maisons Relais, Internate, Familienhilfe)

Kinder, zur Dauer der Wartezeit, zur Art der Versorgung und Betreuung während der Wartezeit notwendig.

Abbildung 10: Liste d'attente

		01.04.2012	01.10.2012	01.04.2013	01.10.2013	01.04.2014
Nombre de demandeurs d'AI sur listes d'attente		118	102	121	140	112

Quelle: Massnahmen 2012 - 2014 (Statistiques ONE 16.12.2013)

Eine These ist, dass das ONE und das neue System diese Situation „geerbt“ hat und es nicht unbedingt als Folge der Einführung des AEF gesehen werden kann. Das Fehlen von stationären Plätzen kann eine Langzeitfolge des starken Abbaus stationärer Strukturen in den 1980er und 1990er Jahren sein. Dieser Abbau wurde weder durch einen Aufbau ambulanter Maßnahmen, noch durch eine Intensivierung von Elternarbeit begleitet, noch war er mit einem veränderten Bewusstsein von Heimunterbringung verbunden. Es lässt sich auch keine Professionalisierungsstrategie erkennen, die auf diese Situation eingestellt war. Eine Professionalisierung hat es in diesem Zeitraum insbesondere im Hinblick auf eine Ausbildung des Personals für die neu entstehenden dezentralen Heimstrukturen stattgefunden (éducateur, éducateurs graduée⁴²), die durch die Verkleinerung der Gruppen, die Veränderung der Personalschlüssel und den Ausstieg der Orden einen erweiterten Personalbedarf hatten.⁴³ Es wurden auch wenig ambulante Dienste in dieser Phase aufgebaut oder Personal für diese Arbeit qualifiziert. Im Gegensatz dazu steht der massive Ausbau (quantitativ und qualitativ) dieser Hilfen nach 2008.

Thesen

Das Gesetz trifft auf eine Träger- und Helfelandschaft, die historisch gewachsen ist und die komplexe Abstimmungsbedarfe zwischen Jugendschutzgerichtsbarkeit und der neu geschaffenen Jugendhilfeverwaltung (ONE) notwendig machen. Entscheidend ist dabei, wie beide Instanzen wahrgenommen werden und welche Beziehungen sie zu den Hilfe- und Schutzbedürftigen, den Diensteistern und den Systemen, in denen Hilfebedarfe wahrgenommen werden, etablieren. Für den Aufbau eines Kontinuums juristischer und sozialer Hilfen und entsprechender Strukturen und Verfahren gab es in der Umsetzung des Gesetzes keine ausgearbeitete Strategie, die systematisch die Schnittstelle Schutz und Hilfe in den Blick genommen und bearbeitet hat.

Fragen

1. Wie werden die Instanzen des Jugendschutzes und der Jugendhilfe von den Akteuren im System wahrgenommen?
2. Welche fachlichen Strukturen gibt es zum Ausloten der „roten Linie“ zwischen Hilfen und Schutz und welche braucht es?

⁴² Diese Ausbildung wurde 2008 mit den letzten Absolventen beendet. Mit der Entstehung der Universität Luxembourg und Bachelor- und Masterstudiengängen im Bereich der sozialen Arbeit und der Sozialpädagogiker öffnet sich eine langfristige Professionalisierungsperspektive.

⁴³ Eine vom Ministerium für Familie im Jahr 2000 in Auftrag gegebene Studie (die sog. Ant Studie) konnte zwischen den Berufsprofilen, sowohl in der Selbstbeschreibung der Professionellen, wie in der Aufgabenbeschreibung durch die Einrichtungen (sofern es überhaupt eine gab) keine wesentliche Differenzierung zwischen den Berufen feststellen. Ant 2001

2.3. Zum Verständnis von Partizipation

Der Topos der „Kindeswohlgefährdung“⁴⁴, deren Einschätzung und Bearbeitung ist das Bindeglied zwischen sozialer und juristischer Hilfe und dies erfordert systematische Steuerung und Gestaltung, um ein partizipatives System von Hilfe und Schutz zu verwirklichen. Kindeswohlgefährdung markiert die Grenze zwischen juristischem Eingriff (Zwang) und Freiwilligkeit. Die Bestimmung dieser Grenze beruht jeweils auf einem situativen, fachlichen Urteil. Dies ist ein zentraler und schwieriger Aspekt eines präventiven und schutzbasierten Systems von Kinder- und Familienhilfen, wie auch an „Nachbesserungen“ in anderen Reformkontexten deutlich wird (in Deutschland Einführung des § 8a SGB VIII, in Frankreich die Einführung der „informations préoccupants“). Eine Herausforderung liegt darin, wie es zu Einschätzungen, Problemdefinitionen kommt und wie diese in der Organisation prozessiert und zu „Fällen“ werden (Healy 1998: 911). Partizipatorische Praxis ist dabei nicht mit Freiwilligkeit gleichzusetzen, sondern muss sich auch auf Situationen von Kindeswohlgefährdung und auf Zwangskontexte beziehen. Professionelles Urteilen muss neben den Sichtweisen der Eltern und Kinder deutlich, zugänglich, verstehbar und damit transparent werden (können)⁴⁵ (Messmer 2013, 2012 Klatetzki 2012). Die etablierten Strukturen und Verfahren müssen hierbei unterstützend, leitend und orientierend wirken

Partizipation wird in der Literatur als zentral für eine gelingende Hilfe angesehen. Kinder, Jugendliche (und ihre Familien) nehmen sich als Akteure des Hilfeprozesses wahr (Robin & Séverac 2013). Wolf (2007: 39) argumentiert, dass „Wirkungen pädagogischer Interventionen nämlich nur als Ergebnis von gelungener oder verfehlter Koproduktion verstanden werden [können]. Durch fehlende Beteiligung werden negative Wirkungen erzeugt.“ Partizipation trägt zur Qualitätsentwicklung eines Hilfesystems bei, z. B. indem „festgelegte Anhörungs- und Mitspracherechte“ zur Selbstreflexion zwingen (Schruth 2008). Mangelnde Partizipation von Eltern wird in Fällen von „Kindeswohlgefährdung“ häufig zum Grund für die Einschaltung des Gerichts. Partizipation findet in der Kinder- und Familienhilfe innerhalb eines strukturellen Machtgefälles statt und ist damit ein unverzichtbares und ethisch gebotenes „Instrument, um Ohnmacht und Stimmlosigkeit von Betroffenen (...) einzuschränken“ (Mayer 2012). Externe, unabhängige und niedrigschwellige Angebote, z. B. in Form einer „partizipativen Ombudschaft“ können dabei die organisationsinternen Verfahren sinnvoll ergänzen (Schruth 2008).

Partizipation kann nach Roose (Roose et al. 2009) entweder „als Zusatz zum bestehenden Hilfesystem“ gesehen werden oder als grundsätzliche Ausrichtung des Systems, als nutzerorientiert (user-led) und nicht Massnahmen geleitet (service-driven). Die Perspektive der Klienten ist darin zentral und Expertenwissen erhält die Funktion, das Wissen (Episteme) der Klienten möglichst angemessen zum Vorschein, zur Sprache zu bringen, um dieses produktiv für die Hilfestaltung und das Gelingen von Hilfen nutzen zu können (Roose et al. 2009: 322; Roose & De Bie 2003).⁴⁶

Während die Grundidee der Partizipation politisch wie fachlich wenig strittig ist, bleibt aber strittig, was sie bedeutet, wie sie umgesetzt werden kann, welche Voraussetzungen und Rahmen es dafür

⁴⁴ Bei Jugendlichen ist zu klären, inwieweit aus der Perspektive des Gerichts «faits qualifié comme délit » auch als Ausdruck von Not verstanden werden können bzw. hier eher siehe Diskussion um UNISEC der Strafaspekt im Vordergrund steht

⁴⁵ „A participatory approach to child protection practice requires, however, that our judgements are accessible and accountable to those with whom we work“. Healy 1998: 911

⁴⁶ Kritisch wird von vielen Autoren angemerkt, dass der Partizipationsdiskurs breiten Raum einnimmt, die Praxis jedoch in weiten Teilen unverändert bleibt (Roose et al. 2009: 232; Leod 2002; Messmer 2012)

braucht. So kommen die meisten Studien zu dieser Frage auch zu einem eher ernüchternden Ergebnis.

“Grundsätzlich hat es den Anschein, als stünden die anerkannten Prämissen fachlichen Handelns zu ihren Durchführungsbedingungen in einem unaufgeklärten Konflikt (vgl. ausführlich Messmer/Hitzler 2008b). Diese Überlegung lässt sich gut am Partizipationspostulat illustrieren, das die Praxis der Professionellen in zentralen Hinsichten anleitet und ihr grundlegende Orientierungen vorgeben soll. Obwohl an der fachlichen Bedeutung der Partizipationsnorm kaum ein Zweifel besteht (vgl. Walther 2010; Schnurr 2011), stößt ihre Verwirklichung regelmäßig auf handlungspraktische Grenzen - so z. B. immer dann, wenn die Bedürfnisse der Klientel mit der Expertise von Fachkräften kontrastieren oder fiskalpolitische Restriktionen den Ermessensspielraum beschneiden.” (Messmer 2013: 334)

Es gibt viele Anzeichen⁴⁷ dafür, dass es in Luxemburg ähnliche Trends gibt; z. B. wäre hier die tatsächliche und rechtlich verbindliche Kooperation der Eltern in der Ausarbeitung der PIs zu untersuchen.

Thesen

Wird „Partizipation“ als eine Leitorientierung des Gesamtsystems „Hilfen für Kinder und Familien“ verstanden, so müssen organisationale Logiken, Strukturen und Prozeduren diese ermöglichen und unterstützen, dies sowohl auf Seiten der KlientInnen, wie auf der Seite der Professionellen. Es ist keine „zusätzliche“ Aufgabe (die durch eine Unterschrift unter einen Vertrag abgegolten ist).

Partizipation wird hier als eine Handlungsorientierung und -anforderung verstanden, deren Ziel ein (von AdressatInnen und Professionellen) geteiltes Verständnis einer Situation ist.⁴⁸

Fragen

1. Wie erleben sich die AdressatInnen des Systems in Bezug auf ihre Selbstwirksamkeit, Handlungsfähigkeit?
2. Welche fachlichen Standards zur Gestaltung professioneller Beziehungen und zur Herstellung dialogischer Situationen, welche professionellen Strategien zur Motivierung und Wertschätzung von KlientInnen, im Sinne einer reflexiven Professionalität, gibt es?
3. Wie wird ein „geteiltes“ Situationsverständnis, von Problemdefinitionen, Lösungswegen, biographischen, lebensweltlichen und situativen Dynamiken in kommunikativen Prozessen hergestellt?
4. Wie sehen die Eltern ihre Rolle im Prozess der Erstellung eines PI?
5. Wie sehen die Professionellen ihre Rolle?
6. Gibt es Unterschiede zwischen den ambulanten und stationären CPIs und den Dienstleistern, die PPIs erstellen? Was kann daraus gelernt werden?

⁴⁷ Dazu später differenziertere Ausführungen

⁴⁸ Vgl. Fußnote 20 und 24

2.4. Zum Verständnis von Déjudiciarisation

Das zweite Ziel des Dispositif AEF ist die Déjudiciarisation. Diese Forderung begleitet den Kinder- und Jugendschutz spätestens seit der Reform der Protection de la Jeunesse 1992. Kritisiert wird vor allem die Praxis, dass es im Falle einer Fremdplatzierung zu einem quasi „automatischen“ Transfers der autorité parentale an den Dienstleister kommt. Diese Praxis ist ein Kernaspekt von Kritik an der rechtlichen Rahmung des jetzigen Systems und ein Gegenstand der Reform des Jugendschutzgesetzes. Viele Akteure sehen darin eine massive Behinderung ihrer Arbeit mit den Eltern (s. Workshop EGCA 2013).

Mit der angestrebten Déjudiciarisation sind zugleich weitgehende Erwartungen an neue Möglichkeiten der Partizipation von Eltern und Kindern und der Flexibilisierung von Hilfen verbunden, bzw. werden diesem Prozess als Automatismus unterstellt⁴⁹.

Im Unterschied zum Thema Partizipation findet sich in den offiziellen Dokumenten dazu wenig an Konkretion – Déjudiciarisation wird eher als ein Ergebnis des eingeleiteten Prozesses gesehen.

Im AEF wird im Artikel (5) die vorrangige Rolle der Gerichte betont, die den Strukturen und Prozeduren des ONE gegenüber höherrangig ist. Dies gilt auch insofern, weil die vom Gericht angeordneten Hilfen sowohl finanziert, wie in der vorgeschriebenen Form durchgeführt werden müssen. So kann auch kein CPI in einem Fall beauftragt werden, wenn das Gericht seine Zustimmung verweigert. Umgekehrt kann das Gericht aber einen CPI für notwendig halten und diesen anfordern. Dass richterliche Entscheidungen über Rechte von Menschen höherrangig sind als Verwaltungsentscheidungen ist dabei nicht das Problem, sondern die mangelnde Abstimmung von Entscheidungen in Fällen, die in der Zuständigkeit mehrerer Institutionen bearbeitet werden.

Was genau meint Déjudiciarisation? In welcher Weise ist sie in einem System zu realisieren, das das Wohl und den Schutz des Kindes als oberste Maxime hat?

Thesen

Déjudiciarisation kann das Ergebnis eines partizipativen und präventiven Systems von Schutz und Hilfen sein. Eine Déjudiciarisation der Hilfen für Kinder und Eltern braucht Rahmenbedingungen und Akteure, die bereit sind, Risiken zu tragen und Verantwortung zu übernehmen.

Fragen

1. Welche Funktionen hat die Justiz im Verhältnis zu den anderen Akteuren und inwieweit haben sich die Rollen mit dem Gesetz AEF verändert? Wie wird das Jugendgericht wahrgenommen?
2. Welche Fachlichkeit, welche Risikoabschätzungen und welches Risikomanagement unterstützen eine Déjudiciarisation und wie lässt sich diese Professionalität im sozialen Sektor entwickeln?
3. Wie wirken diesbezüglich die aktuellen Finanzierungsmodelle und welche sind für eine Déjudiciarisation notwendig?
4. Welche Wege führen „durch“ das Hilfesystem, wie haben sie sich seit dem Gesetz AEF verändert? Inwieweit besteht eine „Pfadabhängigkeit“ der juristischen und freiwilligen Hilfen bzw. inwieweit gelingen Umorientierungen?

⁴⁹ Seit 2003 existiert ein projet de loi zur Reform der Protection de la Jeunesse und insbesondere des Art. 11 zur autorité parentale.

3. Zur Implementierung von Partizipation und Déjudiciarisation

Für diesen Bericht haben wir eine erste Untersuchung der Implementierung von Ansätzen zur Partizipation und zur Déjudiciarisation vorgenommen, Schlussfolgerungen daraus gezogen und mögliche Fragen für eine Evaluation formuliert. Grundlagen hierfür waren:

- Ausführungen zu Partizipation und Déjudiciarisation in Dokumenten: u. a. Gesetzestexte, Rèlements, Conventions-Cadre
- Auswertungen von Diskursen im Sektor: u. a. Forum EGCA, Forum MIFA, Forum AEF
- Sichtung von Fallakten des ONE (siehe Anhang D).

3.1. Die Idee der Partizipation und ihre Implementierung

Wichtiger Bezugsrahmen des Gesetzes AEF ist die UN Kinderrechtskonvention von 1989. Der Artikel 12 betont das Recht des „urteilsfähigen“ Kindes („capable de discernement“) auf freie Meinungsäußerung in eigenen Belangen und die Anforderung, diese Ansichten insbesondere in juristischen oder administrativen Prozeduren zu berücksichtigen. Die Motive des Gesetzes AEF beschreiben als oberstes Leitprinzip das „intérêt supérieur de l'enfant“ und nennen die „aktive Partizipation des Kindes und seiner Eltern in der Organisation der Hilfeleistungen“⁵⁰ als bedeutsames Element, das Kindeswohl zu realisieren.⁵¹

Die Partizipation im Hilfeprozess wird hier ausdrücklich in den Zusammenhang einer gesamtgesellschaftlichen Teilhabe gestellt. Partizipation wird als Ziel beschrieben („la participation active de l'enfant et de ses parents“), abgeleitet von Leitideen wie „citoyenneté, liberté, tolérance, respect, responsabilité, engagement“. Partizipation wird in der „organisation des mesures d'aide“ angestrebt und es werden Haltungen („respect face aux enfants“) und Wege beschrieben (u. a. „leur demander leur avis“, „les écouter“, „considérer leur point de vue“, „leur confier des décisions et des missions“) wie diese praktisch zu erreichen ist. Als Gegenpol dazu werden „concepts éducatifs paternalistes et autoritaires“ genannt, von denen sich das neue Dispositif abgrenzt.

Im Gesetz AEF wird Partizipation in Zusammenhang mit den Zielen Integration und Prävention genannt.

⁵⁰ Übersetzung durch Autorinnen.

⁵¹ „Il impose aux adultes un autre respect face aux enfants: leur demander leur avis, les écouter, considérer leur point de vue, leur confier des décisions et des missions, coopérer avec eux ... L'engagement de promouvoir la participation implique l'abandon de concepts éducatifs paternalistes et autoritaires.“ „La citoyenneté, la liberté, la tolérance, le respect, la responsabilité, l'engagement: ce ne sont point les cadeaux magiques de la majorité, ce sont des trésors qui s'acquièrent patiemment dès la naissance.“ (Motive des Gesetzes AEF, S. 2)

3.1.1. Implementierung I: normative Rahmungen

Der Partizipationsgedanke wurde im Gesetz AEF selbst, in (Rahmen-)Verträgen (Règlements Grand-Ducaux – RDGs, Conventions Cadres - CCJ, CCH) und Standards verankert (siehe Anhang E).

Im **Gesetz AEF** wird Partizipation als Qualitätsstandard von Dienstleistern gefordert und in Bezug auf das „droit à la demande d’aide“ und die Aufgaben des ONE konkretisiert⁵². Häufiger allerdings wird Partizipation in Zusammenhang mit finanziellen Themen genannt (participation financière de l’Etat, participation financière des parents)⁵³.

Im **Règlement** wird Partizipation am häufigsten im Zusammenhang mit der Ausbildung des Personals und der finanziellen Beteiligung der Eltern erwähnt. Letztere ist sehr ausführlich beschrieben: die Wörter „participation“, „participer“ kommen im Zusammenhang mit der finanziellen Beteiligung⁵⁴ 17 Mal vor, im Zusammenhang mit der (sonstigen) Beteiligung zwei Mal⁵⁵. In den **Conventions-Cadre** journalier 2013 (CC) wird „participation“ sechs Mal und ausschließlich im Zusammenhang mit der finanziellen Beteiligung genannt, in den CC horaires 2013 einmal.

Betrachtet man die Ausführungen näher, so werden **Formen der Partizipation für alle Schritte im Hilfeprozess**, von der Initiierung über die Entwicklung bis hin zur Durchführung und Evaluation der Hilfen vorgesehen und konkretisiert⁵⁶: Droit à la demande d’aide, Wahl der Hilfen, Hilfeplanung (Partizipation in den „séances de concertation“, bei der Diagnose, Unterschrift des PIs, Validation des PI, Überarbeitung/Widerrufung des PI), Durchführung der Hilfen (Verträge, Projet psychopédagogique et social personnalisé (psp), Eltern-/Familienarbeit), Dokumentation und Evaluation der Hilfen.

Mit der Demande und der freien Wahl des Dienstleisters sind weitreichende Formen der Partizipation beschrieben, in einigen Fällen handelt es sich eher um „Schein-Beteiligung“ (Arnstein 1969, z. B. Formen der Information, Konsultation), die aber ihrerseits Voraussetzungen für weitreichendere Formen der Partizipation darstellen (z. B. gemeinsames Aushandeln des PIs).

Im Anhang E sind die Anforderungen an Partizipation im Hilfeprozess in einer Tabelle mit den verantwortlichen Akteuren aufgelistet und Partizipations-Dimensionen zugeordnet. Ersichtlich wird dadurch Folgendes:

- AdressatInnen von Hilfen werden v. a. als Rechtssubjekte (Recht auf Information, auf freie Wahl, auf Familie, auf Unterstützung; Verantwortung für Erziehung) und Vertragspartner (Grundlage: Gleichheit) konstruiert.
- Als zentrales Setting der Verständigung wird die Hilfeplanung (das Erstellen des PI) beschrieben und die Notwendigkeit von Kommunikation betont. Konkrete Voraussetzungen, unterstützende professionelle Haltungen und Handlungen und deren Reflexion bleiben weitgehend im Dunkeln. Die Formen der Kommunikation bleiben

52 Sieben Mal Nennung „participation“, „participer“ Die Frage ist, anhand welcher Kriterien das ONE dies als Grundlage für die Anerkennung eines Dienstleisters überprüft

53 Auf der Webseite ONE/MFI werden die angebotenen Hilfen dargestellt und dann hingewiesen: „Pour toutes ces mesures une participation parents peut être demandé aux parents.“ (<http://www.mfi.public.lu/administrations/ONE/Mesures/index.html>)

54 Sucht man nach Kontaktdaten ONE, so findet man auf der Webseite (www.etat.lu) „Cellule Participations Parents“

55 Es wurde auch nach „collaboration“ und „cooperation“ recherchiert.

56 Manche Ausführungen sind in ihrer Bedeutung uneindeutig, z. B. „Zusammenarbeit mit den Eltern“ (RGDs) – gefordert von Diensten und CPIs; das PSP wird mit den AdressatInnen „diskutiert“ (CCJ, Annexe B, S. 22; CCH Annexe A, S. 20)

teilweise interpretationsoffen, sie werden einmal als Weitergabe von Informationen, dann als Konsultation, oder (s. u.) als Dialog beschrieben.

- Der dialogische Charakter der Hilfeplanung wird v. a. im Circulaire 15 betont; nähere Ausführungen dazu waren in den von uns gesichteten Dokumenten nicht vorhanden.

In den **Qualitätsstandards** für die Heimerziehung (Anhang CC journalier) wird der Anspruch an Partizipation breiter fundiert. Für Pflegefamilien wurden Leitlinien formuliert (bzw. sind in Arbeit), jedoch ohne Partizipation näher auszuführen. Für die Service CPI wurden die Arbeitsprozesse näher beschrieben, z. B. im Contrat 2014 (hier wird „Partizipation“ drei Mal und nur in Bezug auf die finanzielle Beteiligung der Eltern genannt⁵⁷) und im Circulaire 15, wo die Anforderungen an eine partizipative Hilfeplanung näher beschrieben werden⁵⁸. Für weite Teile des Sektors liegen keine Standards vor; einen Orientierungsrahmen für den gesamten Sektor (analog dem Rahmenplan non-formale Bildung) gibt es nicht⁵⁹.

Von kritischer Bedeutung ist zudem, wer in den Dokumenten jeweils als Akteur der Partizipation beschrieben wird. So gelten die Partizipationsformen der Konsultation und Information gleichermaßen für Eltern und Erziehungsberechtigte/legale Repräsentanten, also z. B. auch für die Heimleitungen oder die Dienste, die die autorité parentale hat.

In der Dokumentationspraxis werden die Konsequenzen dieser Formulierung deutlich: Laut CCs können die rapports succints und die rapports complets an Eltern oder legale Repräsentanten gehen (CC horaire 2014, Art. 39, S. 9; CC journalier 2014, Art. 56, S. 13). In den entsprechenden Dokumenten (z. B. FMA 6.0) wird keine Unterscheidung zwischen diesen Personen getroffen, wodurch nicht mehr direkt nachvollziehbar ist, ob Eltern ohne Sorgerecht involviert waren. Im Zusammenhang einer Evaluation würde sich deshalb auch ein Blick auf die Rechtsposition der Eltern und die Autorité parentale lohnen.

57 Im Contract CPI 2004 wird die Zusammenarbeit mit Eltern und Kind in der Hilfeplanung v. a. im Artikel 23 beschrieben: „Le projet d'intervention fixe l'ensemble des mesures d'aide que le service CPI estime requises pour un enfant ou un jeune adulte et ce en tenant compte des souhaits de l'enfant ou du jeune adulte, respectivement de ses parents ou représentants légaux.“ Im Artikel 24 wird die Erfordernis einer Unterschrift formuliert.

58 „Le PI est élaboré avec la participation directe 1. des parents ou représentants légaux ; 2 de l'enfant capable de discernement (art. 4). Il s'agit d'un document négocié, fruit d'un dialogue avec les parents et l'enfant capable de discernement“ (Projet de circulaire 15 ONE, VERSION 2 (du 12 mai 2013), Les écrits professionnels dans le contexte „aide à l'enfance et à la famille“, S. 4)

59 Siehe Aufstellung von Jeff Weitzel, ONE, am 22.01.2014 für die COQUAL.

3.1.2. Implementierung II: Governance Arenen

Im Folgenden werden zentrale Positionen im Sektor zur Idee der Partizipation nachgezeichnet. Sie wurden in Diskussionsforen, die dem Austausch im Sektor und der systematischen Reflexion der Umsetzung des Gesetzes zwischen Sektor und Ministerium dienen, diskutiert (Forum MIFA 05.06.2013, Forum EGCA-MIFA 20.06.2013, 17.10.2013, EGCA Workshop 12.09.2013). Im Mittelpunkt aller Foren standen Aspekte der Umsetzung des AEF, die genannten Punkte betreffen Fragen des Gesamtsystems und Fragen der Professionalität (Anhang F).

Als Herausforderungen der **Architektur und Logiken des Gesamtsystems** von Hilfe und Schutz werden der Zugang zu Hilfen, die Steuerungsverantwortung für Fälle und damit der Partizipation und die schwierigen Voraussetzungen von Partizipation im judifiziertem Kontext genannt. Positive Formen der Kooperation zwischen Gericht und ONE haben sich entwickelt (z. B. Vorgespräche durch Gericht und Überweisung an ONE). Problematisch sei die Praxis, Kinder bei juristischen Entscheidungen ohne Vorinformation von der Polizei in der Schule abholen zu lassen. Die Hilfelandschaft sehe sich der Herausforderungen gegenüber, niedrigschwellige Angebote der Unterstützung zu entwickeln. Positive Entwicklungen gäbe es bei den Prozeduren, z. B. führten formale Anforderungen zu hilfreichen Strukturierungen, z.B: zur Dokumentation der familiären Ressourcen und Zielorientierungen und durch die Unterschrift würden Eltern und Jugendliche wertgeschätzt. Damit seien jedoch Herausforderungen verbunden, wie z. B. der Umgang mit komplizierten Formularen und administrativen Vorgängen, die Verbindung von fachlichen Ansprüchen mit Ansprüchen an die Partizipation im PI, der Datenschutz und Umgang mit der finanziellen „Partizipation“. Nicht zuletzt fehlten Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten (Ombudschaft).

Als **professionelle Herausforderungen** bzgl. Partizipation wurden u. a. der Umgang mit verschiedenen Sprachen und Kulturen, sowie Problemlagen in den Familien (z. B. Gewalt, psychische Erkrankung, Sucht) genannt. Die gemeinsame Erarbeitung des PIs stelle in einem Kontrollsystem (judifizierte Fälle) hohe Anforderungen an beide Seiten und erfordere von den Professionellen klare, unterstützende Kommunikation, Moderation, Vermittlung und Zeit. Die Macht der Gewohnheit (Hilfe geben vs. Hilfe gemeinsam entwickeln) stehe der neuen Haltung (Partizipation als Ausgangspunkt und Ziel, als demokratischer Prozess, in dem Machtungleichgewichte abgefedert werden) entgegen.

In den Diskussionen im Sektor werden unterschiedliche Partizipationsverständnisse sowie Fragen und Unsicherheiten bezüglich Partizipation offenbar. Partizipation und verstärkte Verantwortungsübernahme von Familien werden grundsätzlich als Chance, aber auch als große Herausforderung gesehen. Neben den Schwierigkeiten der Realisierung von Partizipation auf struktureller Ebene werden veränderte Anforderungen an die Professionalität genannt.

Besonders kontroverse Aspekte sind die „participation financière“ und die Bedeutung, Vor- und Nachteile der Unterschrift der Eltern unter dem PI. Es wird angeregt, die Formulierungen im Gesetz und in den Conventions-Cadre und die Praxis anzunähern. Die Potentiale der Partizipation (auch für die Qualitätssicherung) seien nur realistisch zu nutzen, wenn die Herausforderungen an Kommunikation und die Schwierigkeiten von Partizipation (z. B. mit Eltern im juristischen Kontext) mitlaufendes Thema blieben. Dem AEF als Dispositif wird im Hinblick darauf bislang eine geringe und nicht angemessene Flexibilität bescheinigt („flexibilité fragile du dispositif“).

3.1.3. Implementierung III: Interaktive Praxen

Partizipation findet in den konkreten Praktiken und Interaktionen in der Kinder- und Familienhilfe statt. Leitideen, normative Rahmungen und Diskurse beeinflussen diese Praxen, determinieren sie jedoch nicht. Für diesen Bericht haben wir uns die Frage gestellt, welche Auskünfte Fallakten⁶⁰ zu Prozessen der Déjudiciarisation und der Partizipation geben können (siehe Anhang D). Wir haben dabei insbesondere einen Fokus auf die Auführungen in den Pls als zentralem Handlungsfeld zur Gestaltung partizipativer Hilfen gewählt. Im Gesetz ist für jede Hilfe und damit für jedes Kind ein *Projet d'Intervention* (PI) festgeschrieben (Art. 4 und 6; näheres: Circulaire 15: 2, 4, siehe Anhang E). Es gilt als zentraler Ausweis der veränderten Haltung im „System AEF“, dessen Basis eine gemeinsame Ausarbeitung des Projekts und eine obligatorische Unterschrift der Eltern und Kinder unter das PI ist. Die Eltern und Kinder (entsprechend ihrem Urteilsvermögen) sollen die Beschreibungen und Entscheidungen, die das PI enthält kennen und verstehen. Damit wird das PI und der Prozess der Erstellung dieser Vereinbarung zwischen dem ONE (den CPI, den Dienstleistern) und den Eltern und Kindern zu einem zentralen Steuerungselement im neuen System von Hilfen. Ergebnis ist ein Dokument mit einer multiplen Funktion im System. Das PI

- ist die Grundlage für die Entscheidung des ONE über eine Hilfe,
- koordiniert die weiteren Interventionen und die daran beteiligten Akteure,
- bildet die Basis für die Einschätzung von Wirkungen (*rapport succinct*, *rapport de synthèse*),
- ist der Ausweis über die Art der Beteiligung der Eltern und der Kinder,
- berichtet über die Form der Kooperation und Abstimmung im Hilfesystem.

Eine erste Beschäftigung mit den Akten verdeutlichte Grenzen der Operationalisierung und der Zugänglichkeit von partizipativen Praxen über Dokumente. Denn: Selbst, wenn die Perspektive der KlientInnen in Dokumenten beschrieben und damit sichtbar wird, können auf Grundlage von Dokumenten nur begrenzt Aussagen darüber getroffen werden, in welcher Weise diese Sichtweisen relevant waren oder ob sie bspw. der Legitimation professioneller Entscheidungen dienen⁶¹. Andererseits kann ein Hilfeprozess partizipativ verlaufen sein, ohne dass dies in der Dokumentation sichtbar wird. (vgl. Roose et al. 2009: 328)

Dass Partizipation, die in den Dokumenten sichtbar wird, meist nicht eindeutig interpretierbar ist, verdeutlichen folgende Beispiele:

- Wer wird unter der Überschrift „Eltern“ bzw. „Familie“ berücksichtigt? (z. B. FMA 6.0: keine Unterscheidung zwischen Vater und Mutter)
- Wie gestaltet sich eine aktive Zusammenarbeit zwischen Dienstleistern und Familie konkret? Welche Aussagekraft hat eine Zustimmung und wird diese auch mal verneint? (Siehe FAI 2.1: „*Est-ce qu'il y a une collaboration active entre le prestataire et la famille?*“; unterschiedliche Verständnisse bspw. in den Fällen B2, S. 23 und B5, S. 77)

⁶⁰ Dabei ist immer die Funktion von Akten im Hilfesystem (als strategische Aktivitäten) im Blick zu behalten. Sie sind für einen bestimmten Zweck mit bestimmten Absichten geschrieben. Sie enthalten nur Aspekte eines Falls. Gleichwohl sind die Pls wichtige Bestandteile der Akte, die erste Aufschlüsse über die von uns gestellten Fragen nach Fallverantwortung, Logiken der Bearbeitung und Einbezug von Eltern und Kindern geben können. In diesem Sinne haben wir sie für diesen Bericht genutzt.

⁶¹ Auch ist nicht immer eindeutig, ob es sich um die Stimme des Kindes/der Familie handelt oder um eine Interpretation (bspw. Fall B6, *Rapport de synthèse*, S. 88).

- Warum konnten bestimmte Anforderungen an Partizipation nicht realisiert werden? (z. B. keine Unterschrift im PI, Abschlussberichte gehen nicht an Eltern, z. B. Fälle im Fallkorpus L; PPI wird nicht unterschrieben, z. B. Fälle B3, B5, B6)
- Warum wird in etlichen Fällen gegen den ausdrücklichen Wunsch von Eltern oder Jugendlichen entschieden und gehandelt?

Dokumente sind im besten Fall Ergebnisse eines gelungenen Verständigungsprozesses zwischen Fachkräften und Kindern/Familien und sind selten aussagekräftig bzgl. des Prozesses selbst. Sie bieten jedoch eine gute Grundlage, um Fragen für eine Evaluation der Implementierung der partizipativen Leitidee zu entwickeln. Damit rücken auch die Dokumente selbst und die Dokumentationspraxen in den Blick.⁶²

Dokumentation im System AEF – Herausforderungen und Fragen

1. Wie kann Dokumentation zu einem partizipativen System beitragen? Welche Dokumentationen und welche Dokumentationspraxen braucht es?
2. Welche Bilder der AdressatInnen wird in den Dokumenten konstruiert und inwieweit hat sich das mit dem neuen Gesetz verändert?
3. Wie wird ein Dialog zwischen Professionellen, Familie und Kindern sichtbar? Wo und wie werden zentrale Rationalitäten (v. a. Kindeswohl, Schutz, Bildung, Elternrechte) verhandelt?
4. Was sind die Ziele, Zwecke und AdressatInnen von Dokumentation?
 - Inwieweit dienen sie der Bewilligung, Finanzierung und Rechtfertigung von Maßnahmen und inwieweit ist es Mittel der Kommunikation mit, Partizipation von und Transparenz für Familien und Kinder?
 - Wie lassen sich administrative Anforderungen und Professionalität mit Transparenz und Verständlichkeit in Einklang bringen?
 - Wie ist die aktuelle Praxis im Hinblick auf das Recht der Eltern/des Kindes, die Akte beim ONE einzusehen, zu werten und welche Praxis wäre hilfreich?
 - Was erleichtert auch den Professionellen den Umgang mit den Dokumenten?
5. Wie können Dokumente eindeutiger sein, statt interpretationsoffen? Zum Beispiel:
 - Wie kann in Dokumenten ersichtlich werden, auf welcher Basis, wer welche Entscheidungen getroffen hat?
 - FAI 2.1: Wie gestaltet sich eine aktive Zusammenarbeit zwischen Dienstleistern und Familie? Was wird unter „Collaboration des parents“ verstanden? Welche Aussagekraft hat eine Zustimmung und wird diese auch mal verneint?
 - Wer wird unter der Überschrift „Eltern“ bzw. „Familie“ berücksichtigt? Z. B. FMA 6.0: Keine Unterscheidung zwischen Eltern (Vater/Mutter?) und Erziehungsberechtigten (Heimleitung, Dienstleister).
 - Wann handelt es sich um Interpretation, wann um Stimme des Kindes?
 - Was bedeutet „Abbruch“? Wird eine geplante Rückkehr von einem ungeplanten Abbruch unterschieden? Welche Gründe gibt es für einen Abbruch?
 - Kennzeichnung, wie (über wen) der Fall zum ONE kommt.
 - Wie verhalten sich bestimmte Dokumente zueinander? (z. B. FG 1.2 und PI; fehlendes Datum bei Genogrammen)
6. Wie können die Verfahren bzgl. Dokumentationspraxis und Partizipation umgesetzt werden und warum werden sie nicht umgesetzt? (z. B.: Warum gehen Abschlussberichte nicht an Eltern?)
7. Wie kann mit Sprachbarrieren, mit Analphabetismus der Eltern umgegangen werden?

⁶² Siehe Roose et al. (2009: 329) für einige Aspekte, die wir in unseren Fragen aufgreifen.

3.1.4. Fazit: Partizipation als regulative Idee und ihre Implementierung

Im System AEF werden Kinder und Eltern als Rechtssubjekte und als aktiv Teilhabende an der Planung und Organisation von Hilfeleistungen konstituiert (Loi AEF). Daraus folgen Anforderungen an eine reflexive Professionalität und an Formen des dialogischen Verstehens, die in einem (gewachsenen, sich verändernden) System zwischen Hilfe und Schutz Herausforderungen und Unsicherheiten mit sich bringen.

Die hohen Ansprüche und Ziele des Gesetzes spiegeln sich in Prozeduren wider (v. a. Anfrage an ONE, Unterschrift PI)⁶³, deren konkrete Ausgestaltung (v. a. gemeinsame Erstellung des PI) jedoch viele Fragen offen lässt. Die Idee der Partizipation ist auf Implementierungsebene 1 nicht stringent als Anspruch an professionelles Selbstverständnis eingeführt und auf Ebene 2 nicht konkret ausgeführt, etwa in der Bearbeitung der Frage, was geschieht, wenn diese Idee auf widerstreitende Logiken trifft. So bleibt beispielsweise in Teilen offen, welche Formen der Partizipation konkret angestrebt werden und wie sie gelingen können.⁶⁴ Weiterhin wird im Gesetz AEF der Anspruch der Partizipation des Kindes, seiner Eltern oder der legalen Repräsentanten formuliert. Ein grundlegendes Problem ist dabei, dass nach dem Jugendschutzgesetz bei einer juristischen Platzierung das Sorgerecht der Eltern an die Einrichtung übergeht und somit diese, die im AEF für Eltern vorgesehenen Rechte erhält. Damit kann es zu der widersinnigen Situation dergestalt kommen, dass der Dienstleister, der ein PPI ausarbeitet, seinen eigenen Antrag unterschreiben kann und damit dem Gesetz Genüge tut. Dies ist sicherlich nicht im Sinne des Gesetzes und kann zentrale Ziele unterlaufen. Nicht zuletzt bleiben wesentliche Implementierungsschritte der partizipativen Leitidee im Konkreten undeutlich. Es gibt Räume (Governance Arenen), um offene Fragen und kritische Aspekte zu diskutieren, jedoch inwieweit werden sie kontinuierlich und zielführend, im Sinne einer Verarbeitung von Erfahrungen und Ergebnissen, zur Steuerung genutzt⁶⁵?

Thesen

Aspekte der Partizipation werden für alle Phasen der Hilfe formell implementiert (z. B. Unterschrift PI), die Services CPI haben hierbei eine zentrale Rolle. Über die konkreten interaktiven Praxen der Partizipation und darüber wie und wie weitreichend Partizipation praktiziert wird, gibt es wenig Wissen. Von kritischer Bedeutung für Partizipation sind u. a. Regelungen zur autorité parentale und zur finanziellen „Partizipation“.

Fragen

1. Wie kann der Anspruch eines niedrigschwelligen Zugangs von AdressatInnen gewährleistet werden? Was fördert, was hindert den Zugang?
2. Was bedeutet der Vertragsgedanke für Partizipation im System von Hilfe und Schutz?
3. Welche Bedeutung hat die „Participation financière“ für Partizipation und Déjudiciarisation?
4. Welche Bedeutung hat die Rechtsposition der Eltern, die autorité parentale und die Gleichstellung der legalen Repräsentanten für die Partizipation (der Eltern)?
5. Welche Fallverantwortung braucht es, um Partizipation zu stärken; welche Rolle kommt dabei den Services CPI und dem ONE zu?

63 Gar nicht konkretisiert werden Ziele wie die „aktive bürgerschaftliche Partizipation“.

64 Orientiert am normativen Stufenmodell der politischen Partizipation von Arnstein (1969) lassen sich die beschriebenen Partizipationsformen v. a. den Stufen „Information“ (Stufe 3, Ebene Schein-Beteiligung) und „Partnerschaft“ (Stufe 6, Verortung von Macht) oder, je nach Auslegung und konkreter Praxis: „Konsultation, Beratung, Anhörung“ (Stufe 4, Ebene Schein-Beteiligung) zu ordnen.

65 So wurden bspw. Entwicklungen der Universität Luxemburg zur Qualitätsentwicklung stationärer Hilfen nicht strukturell verstetigt.

3.2. Die Idee der Déjudiciarisation und ihre Umsetzung

In den **Motiven des Gesetzes AEF**⁶⁶ wird mit Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention die Déjudiciarisation als zentrales Element des neuen Gesetzes zur Realisierung des Kindeswohls beschrieben, die die Schaffung eines „dispositif public d’aide à l’enfance, complémentaire par rapport aux structures de protection juridique“ beinhaltet⁶⁷. Das **Gesetz Aide à l’enfance et à la famille** selbst ist Ausdruck dieses Bestrebens, mit dem ONE („mission de veiller à la mise en oeuvre de l’aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse“) wird der zentrale nicht-juristische Akteur geschaffen, wobei die Interventionen der Justiz vorrangig bleiben („Dans tous les cas, l’intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l’ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l’ONE ne peut intervenir qu’à la demande expresse des instances judiciaires.“) (AEF, Art. 5). Mit dem „Droit à la demande d’aide“ von Eltern, legalen Repräsentanten und Kindern („capable de discernement“) beim ONE (Art. 4) wird ein wesentliches Instrument geschaffen, nicht-juristische Hilfen zu ermöglichen.

3.2.1 Implementierung I: Organisationale Verankerung

Die Déjudiciarisation (oder Prozesse dazu) als ein angestrebtes Ergebnis struktureller Veränderungen im System von Hilfe und Schutz im Zuge der AEF-Reform wird – wie eine Stichwortsuche zeigt - in relevanten Dokumenten wenig ausgeführt:

In den **Règlements Grand-Ducaux** – Aide à l’enfance et à la famille (30 août 2011) wird nicht dezidiert auf die Déjudiciarisation eingegangen. In den **Conventions Cadres** (CCJ, CCH) wird in den Prozessbeschreibungen, die Möglichkeit der Eltern oder des Kindes beschrieben, eine „demande“ zu stellen; der Zugang zu den Hilfen soll niedrigschwellig sein (CCJ, Annexe B, Processus A: évaluation-validation-coordination – ONE et CPI, S. 19; CCF, Annexe A, Processus, S. 17).

In den **Qualitätsstandards** für die Heimerziehung spielt die Déjudiciarisation explizit keine Rolle; es werden eher die positiven Aspekte von Justiz und Recht herausgestellt (Kinderrechte als Orientierungsrahmen, Beschwerdemanagement und Ombudschaft, Kooperation mit der Justiz).

Im **Projet de circulaire 15 ONE**⁶⁸ wird konkret auf freiwillige Hilfekontexte eingegangen, indem die aktiv Hilfesuchenden beschrieben und die Bedeutung professionellen Handelns und von Verständigung in der Bestimmung der „roten Linie“ zwischen freiwilligen Hilfen und juristischem Schutz herausgestellt werden: “Se pose toujours la question si le jeune en question ou la personne détentrice de l’autorité parentale refuse de communiquer des données⁶⁹, ou ne veut pas vraiment se faire aider. Le professionnel devra ainsi user de tout son pouvoir professionnel pour motiver et

⁶⁶ Hervorhebungen durch die Autorinnen.

⁶⁷ Konkret heißt es: „Dans nos pays voisins, le législateur a mis en place des cadres légaux distincts pour réglementer, différencier, coordonner ces deux dispositifs complémentaires de protection et d’aide. Le Luxembourg dispose bien d’une loi-cadre sur la protection juridique de la jeunesse (...), mais n’a jamais pris l’initiative d’instituer un cadre légal sur le volet de l’aide sociale à l’enfance. La déjudiciarisation de l’aide à l’enfance constitue un aspect important du présent projet.“ „Les dispositifs proposés promeuvent la participation et l’adhésion de tous les partenaires impliqués. Ceci est particulièrement vrai dans le cas d’un placement. Les parents continuent à exercer l’autorité parentale et sont d’autant plus motivés pour coopérer de façon responsable. ... Les auteurs du projet de loi partagent la conviction que la structuration des prestations d’aide à l’enfance contribuera à relever les compétences propres des instances judiciaires et à promouvoir la coopération indispensable entre celles-ci et les services du „secteur psychosocial“.

⁶⁸ VERSION 2 (du 12 mai 2013) „Les écrits professionnels dans le contexte „aide à l’enfance et à la famille“

⁶⁹ Auffallend ist, dass hier nur von Daten gesprochen wird – die Idee de PI ist nicht Daten zu sammeln, sondern sinnvolle Hilfen zu konstruieren.

convaincre. En aucun cas il ne devra forcer la main à la famille concernée ou au jeune concerné, à moins qu'il y ait danger pour le jeune. Dans ce dernier cas il va de soi qu'il y a lieu de faire intervenir le système judiciaire.“ (S. 7f.)

3.2.2 Implementierung II: Governance Arenen

In den Foren des Ministeriums (MIFA), der EGCA und der Universität Luxemburg wurden Herausforderungen und positive Entwicklungen in Bezug auf Déjudiciarisation diskutiert: Im Rahmen des Forum AEF der Universität Luxemburg wurde 2013 die Déjudiciarisation im Kontext von Partizipation und der Rolle der CPIs beleuchtet (koordinieren, vermitteln, AdressatInnen unterstützen, Stimme geben, motivieren, ggf. Justiz einschalten). Am 12.07.2013 wurden in einem Workshop der EGCA in Arbeitsgruppen Potentiale, Schwierigkeiten und Entwicklungsbedarfe von Déjudiciarisation im System AEF diskutiert⁷⁰; diese wurden am 17.10.13 im MIFA vorgestellt und besprochen. Wesentliche Aspekte betreffen Fragen des Gesamtsystems und der Professionalität (Anhang G).

Als Herausforderungen in der Architektur und Koordination des **Gesamtsystems** wurden die Harmonisierung der Gesetze Protection de la Jeunesse und AEF genannt und die Dominanz und gesetzliche Vorrangstellung des Gerichtes, neben der es keine andere sozialarbeiterische Autorität gäbe. Die Rollen von CPI und SCAS seien nicht immer klar und die Akteure der „première ligne“ würden sich weiterhin an das Gericht, nicht an das ONE wenden. Fälle würden häufig entsprechend einer Systemlogik und nicht nach Bedarf der Betroffenen prozessiert. Es brauche ein gestärktes Risikomanagement und Prozeduren im Umgang mit dem Sorgerecht. Hilfreich wären eine grundsätzliche und differenziertere Diskussion zur Frage der Déjudiciarisation und zur Rolle der Justiz, die eine Basis zur Beurteilung der Wirkungen des Gesetzes sein könnte. Positiv wurde die bessere Koordination mit der Justiz und zwischen Justiz- und Familienministerium genannt, die Unterstützung von Déjudiciarisation durch SCAS und Parquet und die verstärkte Partizipation von Eltern.

Kritik wurden an den Finanzierungsverfahren und -strukturen geäußert: So seien Finanzierungen von ambulanten und präventiven Maßnahmen schwieriger und es würde z. B. bei der Ablehnung eines CPIs auf die Gerichte zurückgegriffen werden. Gleiche Maßnahmen hätten bei juristischer Entscheidung eine bessere Chance, umgesetzt zu werden; die Bewilligung freiwilliger Maßnahmen hänge letztlich am ONE und seinen Ressourcen. Ambulante Maßnahmen seien nicht länger „rentabel“ und die Finanzlage beeinflusse durchgeführte Hilfen (z. B. Reduzierung der Tagespflegefamilie zugunsten anderer Formen der Betreuung - z. B. Maison Relais). Auf Seiten der Helfelandschaft fehlten Plätze für freiwillige Platzierungen, weswegen es zu juristischen Entscheidungen mit Verlust der autorité parentale käme. Eine (kontrollierte) Entwicklung bedarfsorientierter Dienste wäre vonnöten. Als positiv wurden die Rolle der CPIs, die Entwicklung neuer Dienste und (ambulanter) Maßnahmen genannt, sowie die Netzwerkarbeit, die Reintegration in die Familie erleichterten. Stationäre Maßnahmen würden als tiefe Eingriffe/ultima ratio gesehen und ambulante Maßnahmen im Vorfeld initiiert.

Auf Seite der **Professionellen** bedürfe es weiterhin Einstellungsänderungen, ein (kriteriengeleiteter) Umgang mit Risiken, die Entwicklung einer sozialarbeiterischen Autorität und eine bedarfsorientierte (nicht maßnahmenorientierte) Bearbeitung von Fällen. Hilfreich wären Diskurse und

⁷⁰ Ausführung beruht auf einem Fotoprotokoll der Flipcharts mit den Ergebnissen der Veranstaltung.

Grundsatzdiskussionen zu juristischen vs. freiwilligen, ambulanten vs. stationären Maßnahmen. Positiv sei zu werten, dass auf Gerichte nicht mehr habituell und systematisch zurückgegriffen werden würde.

Die Diskussionen stellen somit Errungenschaften heraus und nennen als Herausforderungen v. a. das Risikomanagement und die Gestaltung der Schnittstellen zwischen freiwilligen und juristischen Hilfen (Rollen, fachliche Autorität, Koordination) sowie die finanzpolitische Steuerung.

3.2.3 Implementierung III: Interaktive Praxen

Das ONE und die Services CPI sind wesentliche Akteure in der Schaffung eines wachsenden Raums an präventiven, freiwilligen Hilfen. Welche Praxen haben sie in der Interaktion mit den Kindern und Familien, mit den „acteurs de première ligne“ (die z. B. Anfragen an das ONE unterstützen) und mit den Dienstleistern entwickelt. Wie gelingt das Zusammenspiel mit den Gerichten und dem SCAS.

Vor dem Hintergrund der Fallakten des ONE zu gerichtlichen und freiwilligen Maßnahmen (siehe Anhang D) stellen sich folgende Fragen im Hinblick auf Déjudiciarisation.

- Welche Bedingungen gab es für die Umsetzung freiwilliger Hilfen? (z. B. Fälle L; Fälle B3, B5)
- Wie und warum werden freiwillige Hilfen zu juristischen? Hätte es andere Möglichkeiten gegeben? (z. B. Fälle A1, A3, A5)
- Wie gelingt eine Reorientierung von juristischen zu freiwilligen Hilfen? Lassen sich hier Muster erkennen? (Fallkorpus D)
- Welche Rollen und Funktionen haben dabei die Akteure ONE und CPIs auf der einen Seite und Gerichte und SCAS auf der anderen Seite? Beispiele:
 - Rollen Justiz und ONE (z. B. Fall A6, S 51f.: Justiz setzt sich beim ONE für Bewilligung der fachlich geforderten Hilfe ein)
 - Rolle des SCAS bei Konflikten zwischen Eltern und Diensten (z. B. Fall B3)
 - Dopplung SCAS – CPI? (Fall B6: Dienste u. Eltern einig, Rückführung geplant, CPI stellt Antrag bei Gericht. Warum verlangt das Gericht zusätzlich eine enquête sociale?)
- Wie orientieren und verhalten sich die Dienstleister und die „acteurs de première ligne“?
- Was lässt sich aus konflikthaften Fallverläufen lernen? Beispiele:
 - Welche Rolle haben Dienste in familiären Konflikten (z. B. Fall A1 vs. Fall A4)?
 - Wie wird mit Konflikten zwischen Eltern und Diensten umgegangen (z. B. Fall B3)?
- Welche Datenquellen stehen neben den Fallakten und den statistischen Daten des ONE zur Verfügung, welche sind oder wären aussagekräftig für eine Evaluation von Prozessen der Déjudiciarisation?

3.2.4 Fazit: Déjudiciarisation als regulative Idee und ihre Implementierung

Déjudiciarisation als ein angestrebtes Ergebnis struktureller Veränderungen im System von Hilfe und Schutz rückt die Rollen, Funktionen und Handlungen der zentralen Träger der Idee, das ONE und die Services CPI, in den Blick, ebenso wie ihr Zusammenspiel mit den Akteuren des Gesamtsystems. Interaktionen zwischen Gericht – SCAS – ONE lassen Anzeichen einer veränderten Praxis erkennen. Auch wenn die Zahl der gerichtlichen Platzierungen bislang wenig abgenommen hat, so lassen sich Anzeichen einer veränderten Praxis im Sinne einer Idee präventiver Hilfen erkennen. Kontraproduktiv erscheinen in dieser Situation, die Schwächung präventiv arbeitender Dienste durch das neue Finanzierungsmodell sowie die Praxis, Platzierungen über juristische Entscheidungen abzusichern. Grundsätzliche Fragen werfen neben den Auswirkungen der Finanzierungsmodelle die Regelungen zur autorité parentale⁷¹ auf.

Thesen

Déjudiciarisation ist kein Zweck an sich; im System von Schutz und Hilfe haben juristische Hilfen im Falle von Kindeswohlgefährdung ihre Funktion. Daneben braucht es einen (wachsenden) Raum von präventiven und niedrigschwelligen, partizipativ ausgerichteten sozialen Hilfen, die auf sozialarbeiterischer Autorität und Professionalität basieren. Diese zeigt sich in Institutionen, die Fachlichkeit repräsentieren und garantieren (ONE, CPIs) und in einer reflexiven Professionalität aller Dienstleister, die insbesondere Verfahren zur Gefahrenabwägung, sowie für dialogische und zugleich klar am Wohl und Schutz orientierte Kommunikation entwickelt.

Die Schnittstelle zwischen juristischen und sozialen Hilfen braucht Gestaltung, wobei die Rollen von ONE, CPIs, der Justiz und Dienstleister in den Blick rücken.

Fragen

1. Wie kann die Koordination und die Kooperation an der Schnittstelle von juristischen und sozialen Hilfen gestaltet werden? Welche Lösungen, Verfahren und Vereinbarungen wurden bisher gefunden und wie wirken diese? Welche haben sich als hilfreich erwiesen?
1. Wie sieht die Justiz (inkl. SCAS) das neue System (ONE, CPI) und umgekehrt? Wie verhalten sich die Akteure zueinander? Wie positionieren sich die Dienstleister dazu?
2. Wie können Justiz, ONE, CPIs, Dienstleister und Akteure der „première ligne“ freiwillige, partizipative Hilfen fördern und mittragen?
3. Welche Bedingungen der Déjudiciarisation gibt es? Wann wird aus einer freiwilligen Maßnahme eine juristische, wann aus einer juristischen eine freiwillige? Wie kann der Spielraum für freiwillige Maßnahmen erhöht werden, auch in konflikthaften Fallentwicklungen?

⁷¹ Der Begriff „autorité parentale“ wird im Gesetz AEF nicht und in den Règlements drei Mal, aber nicht im Zusammenhang mit Déjudiciarisation, genannt.

4. Bilanz: Möglichkeiten einer Evaluation

Die vorliegenden Ausführungen stellen die Komplexität des Feldes dar, in denen Evaluationen zur Umsetzung des Gesetzes „Aide à l’Enfance et à la Famille“ stattfinden. Unser Anliegen war es, ein analytisches Raster zu entwickeln, um die vielschichtigen Prozesse strukturiert darzustellen und entscheiden zu können, wo gewichtigere Punkte für die fachpolitische Steuerung des Gesamtsystems sind. Im Zuge der Darstellung wurden zahlreiche Fragen generiert. Viele Punkte aus den Zwischenfazit werden an dieser Stelle nicht wieder aufgenommen, sondern es wird mit Fokus auf die Leitideen Partizipation und Déjudiciarisation ein Vorschlag für einen ersten evaluativen Blick auf wesentliche Aspekte der Steuerung und Praxen präsentiert.

Die (neu geschaffenen) **Services CPIs** sind wesentliche Träger der Idee sozialer Hilfe. Wir schlagen vor, diese in einer ersten Evaluation in den Blick zu nehmen. Sie übernehmen zentrale Aufgaben des ONE und bringen im Prozess der (dreimonatigen) Hilfeplanung ein erhöhtes Potential an Professionalität im Sinne der Bedarfsfeststellung ins System. Eine Evaluation kann danach fragen, wie die Services CPI ihre vom ONE übertragenen Aufgaben wahrnehmen, wie sie ihre Rollen ausgestalten und wie sinnvoll diese Konstruktion der Auslagerung der Bedarfsprüfung ist. Die Überprüfung sollte anhand der Annahmen, die die Einrichtung der CPIs geleitet haben, und ihren angedachten Aufgaben vorgenommen werden. Im Kern umfassen diese:

- die professionelle Bedarfsfeststellung (individuelle Hilfebedarfe, aber auch systemische Bedarfe „Was fehlt?“, „Was wird gebraucht?“ bzgl. der Hilfelandschaft).
- die Koordinierung und partizipative Hilfeplanung (unter Einbezug der stationären CPIs (AUSCPA)).

Für die Perspektive **Partizipation** können zentrale gelingende Elemente in der Erstellung des PI (der Hilfeplanung) untersucht werden. Dabei kommt der „réunion de concertation“ als Setting besondere Bedeutung zu (Vorbereitung, Durchführung und Auswertung im Hinblick auf Fallfortführung). Für die Perspektive **Déjudiciarisation** können Verschiebungen an der „roten Linie“, d. h. Reorientierungen von juristischen Pfaden zu sozialen Hilfen und Judifizierung von sozialen Hilfen, untersucht werden. Damit rücken auch die zentralen Akteure im juristischen System, die Richterinnen und der SCAS, in den Blick der Untersuchung.

Querschnittsfragen dabei sind:

1. Wie gelingt eine dienstübergreifende Entwicklung von Professionalität in Bezug auf den Umgang mit der „roten Linie“ (juristische vs. soziale Hilfen)?
 - Zusammenspiel Cellule d’évaluation (ONE), CPIs (ambulante/stationäre) und SCAS
 - Kriterien der Bedarfseinschätzung (APCs) / Fachlichkeit (Prozesse) der Einschätzung
2. Wer hat Fallverantwortung?
3. Wie wird die fachpolitische Steuerung des Gesamtsystems wahrgenommen?

Eine entlang dieser Fragestellungen orientierte Studie könnte im Sinne einer formativen Evaluation wie folgt konzipiert sein. Sie greift damit neuere Ansätze in der Evaluationsforschung auf, die unter dem Begriff einer „rekonstruktiven, responsiven Evaluation“ behandelt werden (Lambrecht 2011) und sie könnte auch Synergien erzeugen mit bereits angedachten Verfahren der Qualitätskontrolle im Bereich der Maisons Relais und der Heimerziehung.

Tabelle 11: Methodischer Vorschlag für eine Evaluation AEF 2014/2015⁷²

Methoden der Evaluation	Inhalt und Vorgehen
Partizipative Vorbereitung der evaluativen Gespräche und der Gruppendiskussion	Halbtägiger Workshop mit VertreterInnen von ambulanten und stationären CPIs, ONE (Cellule dcévlaution), SCAS, Dienstleistern zur Entwicklung von Evaluationsfragen
Evaluative Gespräche: 3 mit den Services CPI 2 mit den stationären CPIs 1 mit ONE	Services CPI: réunions de concertation (Auswertungen von Dokumenten der Vor- und Nachbereitung), Gestaltung der Partizipation von Kindern und Eltern ONE: PI und Partiziaption
Gruppendiskussion: 1 Diskussion mit SCAS und Richterinnen	<ul style="list-style-type: none"> - Erfahrungen mit CPIs, Wie arbeiten Sie mit diesen zusammen? - Wann verweisen sie Fälle zurück an das ONE, wann fordern sie CPIs? - Verhältnis CPI – SCAS

Alternativ (oder ergänzend) dazu könnte eine Bilanz auch basieren auf

- einer quantitativen Befragung von Professionellen im Sektor und von Eltern (oder anderer Akteure – wie Schulen) in Ergänzung mit
- qualitativen Interviews mit den Services CPI, stationären CPIs und Schnittstellen Akteuren (z. B. première ligne, Schule, Maisons, Relais, Jugendpsychiatrie).⁷³

Einbezogen werden sollten in beide Formate auch vorliegende Evaluationen und Berichte, z. B. diejenigen, die jährlich zum Thema „Häusliche Gewalt“ oder zur Situation in den Jugendhäusern angefertigt werden.

⁷² Nicht bearbeitet ist damit die Frage einer kontinuierlichen Berichterstattung, die auch evaluative Fragen stellen und damit in evaluativer Hinsicht genutzt werden kann; vgl. z. B.: Lamberty & Müller (2012), ONED (2010), Institut für soziale Arbeit (2012).

⁷³ Beide Formate sind aktuell zur Evaluation von Gesetzesvorhaben angewendet worden: Eis Schoul und Bilan Reform école fondamentale.

Literatur

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planner*, 35, 216-224.
- Bode, I. (2012). Managerialismus gegen Kindeswohlgefährdung? In Marthaler, T., Bastian, P., Bode, I. & Schrödter, M. (Hrsg.), *Rationalitäten des Kinderschutzes. Kindeswohl und soziale Intervention aus pluraler Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS.
- Broadhurst, K., Hall, C., Wastell, D., White, S. & Pithouse, A. (2010). Risk, Instrumentalism and the Humane Project in Social Work: Identifying the Informal Logics of Risk Management in Children's Statutory Services. *British Journal of Social Work*, 40, 1046-1064
- Hart, R. A. (1997). *Children's Participation*. London: Earthscan.
- Hair, H. J. (2005). Outcomes for Children and Adolescents after Residential Treatment: A Review of Research from 1993 to 2003. *Journal of Child and Family Studies*, Vol. 14, No. 4, S. 551-575.
- Institut für soziale Arbeit (ISA) e. V. (2012). Handlungsempfehlungen zum Bundeskinderschutzgesetz. Expertise: Anforderungen an Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Jugendämter bzw. Der Allgemeinen Sozialen Dienste in NRW unter besonderer Berücksichtigung von Vorgaben aus dem Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG). Münster.
- Lamberty, J. & Müller, H. (2012). Einzelfallbezogene Unterstützung in der Kinder- und Jugendhilfe: Von der Ausnahme zur Regelleistung? Mainz: ism kompakt, Kinder- und Jugendhilfe. November.
- Lambrecht, J. (2011). Rekonstruktiv-responsive Evaluation in der Praxis, DOI 10.1007/978-3-531-93343-6_1, © VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Mayer, M. (2012). „Kein Thema der Vergangenheit“ – Sexuelle Gewalt gegen Mädchen und Jungen in Institutionen. *Soziale Passagen*, 4, S. 91-108.
- Messmer, H. (2012). Moralstrukturen professionellen Helfens. In: *Soziale Passagen*, 4 (1), 5-22.
- Messmer, H. (2013). Before Leaving Care. Eine Fallstudie zum fachlichen Handeln beim Übertritt aus der Heimerziehung in die selbstständige Lebensführung. *Neue praxis, Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik*, 43 (5), S. 423-438.
- Munro, E. (2010). Learning reduce risk in child protection. *British Journal of Social Work*, 40, 1135-1151
- ONED (2010). Cinquième rapport annuel de l'observatoire national de l'enfance en danger remis au parlement et au gouvernement. Paris: GIP Enfance en Danger.
- Peters, U. & Lellinger, D. (2010). Qualität in der Heimerziehung. Standards für zentrale Prozesse. Luxembourg: Ministère de la Famille et de l'Intégration.
- Peters, U., Jäger, J. A. & Lellinger, D. (2013). Evaluative Gespräche zur Elternarbeit in der Heimerziehung, Bericht. Universität Luxemburg, Luxemburg.
- Peters, U. & Jäger, J. A. (2014). Standards für die stationären Hilfen in der Kinder- und Jugendhilfe – fachliche Hintergründe und wissenschaftliche Erkenntnisse. Luxembourg: Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Peters, U. & Jäger, J. A. (2013). Qualität in der Heimerziehung, Standards für die stationären Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe. Luxembourg: Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Robin, P. & Séverac, N. (2013). Parcours de vie des enfants et des jeunes relevant du dispositif de protection de l'enfance: Les paradoxes d'une biographie sous injonction. Recherche familiales, 1 n° 10, S. 91-102.

Roose, R. & De Bie, M. (2003). From Participative Research to Participative Practice – A Study in Youth Care. Journal of Community & Applied Social Psychology, 13, 475-485.

Roose, R., Mottart, A., Dejonckheere, N., Nijnatten, C. v. & Bie, M. d. (2009). Participatory social work and report writing. Child and Family Social Work, 14, S. 322-330.

Schnurr, S. (2011). Partizipation. In Otto, H.-U. & Thiersch, H. (Hrsg.), Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4., völlig neu bearbeitete Auflage. München & Basel: Ernst Reinhardt Verlag. S. 1069-1078.

Schruth, P. (2008). Zukunft der Jugendhilfe braucht Stärkung der Betroffenenrechte – zu den Entwicklungsbedingungen partizipativer Ombudschaft. Abschlussvortrag auf der IGfH – Jahrestagung in Magdeburg. September 2008. <http://www.gerecht-in-nrw.de/pdf/Zukunft.pdf> (eingesehen am 13.02.14)

Sutcliffe, M., Weick, K. (2003). Das Unerwartete managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen. Stuttgart: Klett-Cotta

Wolf, K. (2007). Metaanalyse von Fallstudien erzieherischer Hilfen hinsichtlich von Wirkungen und „wirkmächtigen“ Faktoren aus Nutzersicht. In: Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 4, Münster: ISA. (Hrsg.). (<http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/> - retrieved 10.03.2011).

World Health Organization (WHO) (2004). International Classification of Functioning, Stand: Okt. 2004. In Deutschland hrsg. vom Deutschen Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) WHO-Kooperationszentrum für das System Internationaler Klassifikationen. World Health Organization, Genf (www.dimdi.de).

Anhang⁷⁴

- A. Motion 5754 -ERR, dépôt 20.11.2008
- B. Conclusions du GT „Evaluation“ en matière de besoins en données statistiques (version 3)
- C. Dezentalisierungsprozesse - Stationäre Hilfen: Plätze und Strukturen
- D. Fallakten
- E. Implementierung von Partizipation I – organisationale Verankerung
- F. Implementierung von Partizipation II: Governance Arenen
- G. Implementierung von Déjudiciarisation II: Governance Arenen
- H. Entstehung und gesetzliche Situation und Strukturen der Jugendgerichtsbarkeit und der Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg

⁷⁴ Hervorhebungen durch die Autorinnen.

A. Motion 5754 -ERR, dépôt 20.11.2008

«La Chambre des Députés

- considérant que le projet de loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance met l'accent sur la prévention en offrant aux enfants et à leurs familles une aide, un encadrement et une éventuelle prise en charge familiale, socio-éducative et psychosociale afin d'éviter l'apparition de problèmes ou de situations de détresse graves et urgentes;
- considérant que le projet de loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance vise une «déjudiciarisation» de l'aide à l'enfance en créant un cadre juridique pour la prise en charge précoce et diversifiée des situations de détresse dans lesquelles peuvent se trouver les enfants et leurs familles;
- considérant que cette «déjudiciarisation», la création de l'Office national de l'enfance et la mise en oeuvre d'un nouveau système de financement pour les placements institutionnels reviennent à un changement de paradigme qui ne manquera pas de changer de fond en comble l'aide à l'enfance au Luxembourg;

Invite le Gouvernement

- à procéder, après un délai de trois ans suite à l'application de la nouvelle loi, à une évaluation externe;
- à analyser et discuter les résultats de cette évaluation externe à la Chambre des Députés et d'en tirer les conclusions s'imposant le cas échéant;
- à adapter le cas échéant et dans un délai d'un an à partir de la discussion publique la loi relative à l'aide à l'enfance en fonction des conclusions à tirer de ladite évaluation.»

B. Conclusions du GT „Evaluation“ en matière de besoins en données statistiques (version 3)

20 septembre 2013

En vue de l'évaluation AEF demandée par la chambre des députés et en référence au dernier point de l'article 6 AEF, seront préparées les données statistiques se rapportant aux 4 dates suivantes :

1ier avril 2012 1ier octobre 2012 1ier avril 2013 1ier octobre 2013

Entre parenthèses se trouve l'organisme qui prend en charge le travail d'étude en question.

1. Nombre de mesures d'aides AEF prestées (ONE):

- a. Nombre de forfaits 1 à 15 aux 4 dates de référence (unité temporelle : le mois)
- b. Nombre d'accueils institutionnels conventionnés aux 4 dates de référence
- c. Nombre d'accueils étatiques aux 4 dates de référence
- d. Nombre d'accueils institutionnels et accueils en famille judiciaires / volontaires aux 4 dates de référence (avec sexe)
- e. Nombre de jeunes demandeurs d'accueil institutionnel sur les listes d'attente / registers aux 4 dates de référence (avec sexe)
- f. Nombre de demandes hebdomadaires au niveau de l'ONE et du Tribunal de la Jeunesse
- g. Analyse des contextes des « sorties » après accueil institutionnel ou après accueil en famille d'accueil (Hilfverläufe)

2. Nombre de cumuls de mesures d'aides AEF prestées (ONE) :

- a. Nombre d'accueils institutionnels + mesures ambulatoires aux 4 dates de référence (judiciaires / volontaires)
- b. Nombre d'accueils en famille + mesures ambulatoires aux 4 dates de référence
 - i. Jour et nuit
 - ii. Jour
 - iii. Famille proche
- c. Nombre d'accueils institutionnels + mesures ambulatoires + CPI aux 4 dates de référence
- d. Nombre de mesures ambulatoires + CPI aux 4 dates de référence

3. Nombre de mesures CPI aux 4 dates (ONE):

- a. Nombre de forfaits CPI 100/15 et nombre de personnes concernées par CPI (SUG)
- b. Nombre de dossiers CPI judiciaires
- c. Nombre de dossiers CPI volontaires

4. Analyse du coût total des mesures AEF (ONE-MIFA):

- a. Exercices 2011, 2012 et 2013
- b. Rapport entre « APC », « Facturé » et « Payé » en matière de forfaits horaires
- c. Analyse sommaire des recettes des participations parents 2012 et 2013, % age de parents contributeurs

5. Evolutions en matière de prestataires AEF :

- a. Nombre de prestataires AEF : organismes luxembourgeois, libéraux luxembourgeois, organismes étrangers (ONE)
- b. Nombre des ETP et des qualifications suivant secteurs (institutionnel, étatique, ambulatoire, coordination) et suivant mesures d'aide offertes (EGCA et MIFA)

6. Etudes approfondies :

- a. Evolution de demandes institutionnelles réorientées par l'ONE vers des mesures ambulatoires (Forfaits 8,9 et 15) : analyse de 10 cas de début 2012 avec leur évolution jusque fin 2013 (UNILUX)
- b. Analyse des effets des mesures, des durées des mesures et du travail en réseau au sein du secteur AEF, avec secteur scolaire, avec pédopsychiatrie ... : analyse de 9 cas avec CPI et de 9 cas sans CPI à partir des rapports de fin d'intervention, des rapports intermédiaires et des PI.
(UNILUX) soit au total 18 cas
 - i. Un tiers de situations d'enfants 0-3 ans : 3+3
 - ii. Un tiers de situations d'enfants 3-12 ans : 3+3
 - iii. Un tiers de situations d'enfants 12-18 ans : 3+3
- c. Analyse des interruptions, abandons de mesures d'aide: analyse de 10 cas à partir des rapports de fin d'intervention. (UNILUX)

JW

C. Dezentralisierungsprozesse - Stationäre Hilfen: Plätze und Strukturen

2012 (2008) Stationäre Hilfen

2008	2012
625 Plätze insgesamt - 479 konventionierte Plätze - 90 Plätze in Dreibern/Schrassig - 56 Plätze in den staatlichen Kinderheimen	680 Plätze insgesamt - Abbau der Hälfte der stationären Plätze von 1971 - 2012 - verändertes Verhältnis Personal/Kinder - Verkleinerung der Gruppen - Wohnverhältnisse der Kinder - andere Hilfen sind an die Stelle getreten: Pflegefamilie

Abb. 3: Einrichtungen und Träger (Stand 7/2008)

Einrichtung	Träger	Plätze CAC ¹⁶	Plätze CAS ¹⁷	Plätze FADEP ¹⁸	Konventionierte Plätze insgesamt
Françoise Dolto, Lux. Stadt	Anne asbl (CSSE-CC ¹⁹)		23		xx
Kannerland, Lux. Stadt	Anne asbl (CSSE-CC)	24			24
Foyer Ste. Elisabeth, Esch/Alzette	Anne asbl (CSSE-CC)	29		3	32
Kannerhaus Jonglénster Junglinster	Aide Familiale asbl (CC)	20			xx
Kannerheim Itzeg	KMA Association Victor Elz asbl (CC)	24			24
Institut St. François, Grevenmacher	Association Françoise Dufaing asbl (CC)	18			18
Foyer Sainte Claire, Echternach	Clara Fey asbl (CC)	24			24
Institut St. Joseph y compris le Foyer Thérèse, Rumelange	Caritas jeunes et familles asbl (CC)	39		10	49
Jongenheem, Lux. Stadt	Jongenheem asbl	72			72
Foyer Storm, Lux. Stadt	Noëmi asbl	8			8
Kannerschlass Centre thérapeutiques "La Passerelle" Foyers Tikkun + Demian, Suessem	Fondation Kannerschlass	16	15 14 ⁴⁰		45
Kannerduerf Miersch ainsi que les Foyers Cales et Leir, Lux. Stadt	Fondation Lëtzebuurger Kannerduerf	53 ⁴¹			53
Fadep St. Joseph	Fondation Maison de la Porte Ouverte	11		9	30
Fadep Don Bosco, Lux. Stadt				10	
Centre polyvalent pour enfants, Dudelange	Fondation Pro Familia			10 ⁴²	10
Foyer Norbert Ensich, Roodtsur-Syrt	Croix Rouge Luxembourgeoise asbl	15			15
Fondation de Colnet d'Huart	Croix Rouge Luxembourgeoise asbl	18	10		28
Kannerhaus Jean, Berg & Bertrange				10	10
Meederschershaus, Lux. Stadt	Femmes en détresse asbl			10	10
TOTAL		371	62	42	475
MEE ⁴³ , Schiffflange	Etat luxembourgeois	66	10		76

(Ministère de la Famille et de l'Intégration, Rapport d'activité 2007 : 198) xx — diese Plätze erscheinen im Bericht 2007 nicht mehr in der Spalte konventioniert, weil sie nach dem beabsichtigten neuen Finanzierungsmodus finanziert werden.

¹⁶ Centre d'accueil classique

¹⁷ CAS: Centre d'accueil spécialisé

¹⁸ Foyer d'accueil et de dépannage

¹⁹ CSSE = CC = Caritas Congrégation

⁴⁰ 14 places Centre d'Accueil Spécialisé avec hébergement (Kannerhaus Tikkun et Foyer Demian)

⁴¹ 4 places non disponibles vue que le Foyer du Nord fonctionne provisoirement qu'avec 7 places dans une maison du village d'enfants SOS à Mersch

⁴² 3 places temporairement non disponibles à cause de travaux d'aménagement de l'infrastructure

⁴³ Maison d'enfants de l'Etat

1971 – Strukturen der Hilfe

Les institutions de l'état

- 1.- le centre du Rham avec ses annexes de Schiffflange, Lintgen et Munsbach – 220 (2013: 56)
- 2.- le centre de Dreibom – 75
- 3.- le centre de Schrassig – 40 soit au total **335**

Les institutions privées

- 1.- la Fondation Colnet-d'Huart à Bertrange - 60
2. le Jongenheem de Bettange/Mess - 130
- 3.- le préventorium de Bettendorf - 30
- 4.- l'institut St. Joseph de Betzdorf - 300
- 5.- le centre medico professionnel à Cap -20
- 6.- la maison d'enfants à Echternach - 30
- 7.- le foyer Ste Elisabeth à Esch/Alzette -45
- 8.- l'institut St. Joseph à Grevenmacher – 100
- 9.- la Maison d'enfants à Itzig 90
10. le Kannerland Limpertsberg - 140
11. le Kannerduerf Mersch – 15
- 12.- la communauté d'enfants a Rumelange - 70
- 13.- le Kannerschlass à Sanem - 60
- 14.- le centre de Mondorf - 18
- 15.- la pouponnière de Redange – 25

soit au total 1 458 (2013: 680)

Quelle : 1. April 1971, Rede Ministerin Frieden

D. Fallakten

Die vom ONE bereitgestellten Fallakten, die unserer Analyse zu Grunde lagen, werden im Folgenden näher beschrieben.

Die Analyse der Fälle soll insbesondere die Frage der Partizipation von Kindern und Eltern im Kontext der durch das neue Gesetz etablierten Strukturen und Prozessen bearbeiten und über Prozesse der Déjudiciarisation Auskunft geben. Vom ONE erhielt die Universität zu diesem Zwecke zufällig ausgewählte Fallakten vom Stichtag 1.09.2013:

	Altersgruppe ⁷⁵	Anzahl Akten	Fragestellungen
A	0 bis 3 Jahre	6: 3 mit, 3 ohne CPI	„Analyse des effets des mesures, des durées des mesures et du travail en réseau au sein du secteur AEF, avec secteur scolaire, avec pédopsychiatrie ...: analyse de 9 cas avec CPI et de 9 cas sans CPI à partir des rapports de fin d'intervention, des rapports intermédiaires et des PI soit au total 18 cas“ ⁷⁶
B	4 bis 12 Jahre	6: 3 mit, 3 ohne CPI	
C	13 bis 18 Jahre	6: 3 mit, 3 ohne CPI	
D	Reorientation	10	Reorientation von institutionellen Anfragen durch ONE hin zu ambulanten Maßnahmen (Forfaits 8,9 et 15) Analyse Anfang 2012 bis Ende 2013
L	Abbrüche	10	Abbrüche: Analyse von Abbrüchen oder Unterbrechungen von Maßnahmen

Die Akten umfassen verschiedene Dokumente, darunter u. a. Genogramme, PIs, PPIs und vergleichbare Dokumente (enquêtes), Rapports Succint und Rapports d'évolution, Accords de Prise en Charge (APC), Déclarations de Sortie, Korrespondenzen und Fallnotizen.

Die Akten Korpus A wurden ausführlich gesichtet und die Fallgeschichten rekonstruiert. Als Daten wurden erfasst: Falleingang beim ONE, Alter des Kindes bei Falleingang, Familienkonstellation und Einbezug der Herkunftsfamilie, beteiligte Dienste und professionelle Interventionen, Anmerkungen zum PI und zum Placement Judiciaire.

Aus den Akten Korpus B und L wurden folgende Daten erfasst: Falleingang, Hilfebeendung, Problemlagen Familie und Kind, Freiwilligkeit vs. juristische Maßnahme, beteiligte Dienste, Beteiligung am PI/PPI, Hinweise auf Partizipation der Familie und des Kindes am PI/PPI und anderen Dokumenten/Berichten.

Die systematische Sichtung der Akten hat die Grenzen einer auf reiner Aktenanalyse basierten Studie gezeigt: Die beim ONE vorliegenden Akten enthalten nur begrenzte Informationen über einen Fall und dessen Verlauf im System. Zudem sind auch vorliegende Informationen nur begrenzt aussagekräftig, weil häufig nicht eindeutig interpretierbar. Für die geplante Studie und für die Praxis der Partizipation und Déjudiciarisation lassen sich jedoch hilfreiche Fragen generieren. Diese werden im Fazit ausgeführt.

⁷⁵ Alter zum Stichtag. Für die Analysen werden die Fälle in die Altersgruppen 0-3, 4-12, 13-18 gruppiert.

⁷⁶ Conclusions du GT „Evaluation“ en matière de besoins en données statistiques (version 3), Jeff Weitzel, 20.09.13

E. Implementierung von Partizipation I – organisationale Verankerung

Ein Begriff von Partizipation⁷⁷ als Grundlage einer Bewertung von Praxen der Kinder- und Jugendhilfe lässt sich entlang der drei Aspekte Subjektivierung, reflexive Professionalität und dialogisches Verstehen dimensionieren:

Tabelle: Dimensionen von Partizipation

Dimensionen	Fragen	Wo und wie zeigt sich das?
Subjektivierung Position der Sprechenden als Grundlage für Verständigungs- und Verstehensprozesse	Welche rechtliche, moralische Position wird den AdressatInnen von Hilfen zugeschrieben? Werden sie als erfahrene und wissende Subjekte angesprochen? Werden sie ermächtigt und handlungsfähig gemacht; erleben sich AdressatInnen als selbstwirksame Subjekte?	Menschenrechte, Kinderrechte Ombudschaft: Möglichkeiten der Beschwerde Professionelle Selbstverständnisse und Haltungen Selbstdarstellung von Organisationen
(Kontext-)Reflexive Professionalität Haltungen, Formen und Settings der Ermöglichung von Verstehen	Welche Haltungen, Gesprächssettings und -formen, welche Kommunikation ermöglichen Verstehen? Welche Verschriftlichung dient der Verständigung; welchen Zugang zu Informationen braucht es?	Settings inkl. Zeit: z. B. Réunion de concertation Dokumente: z. B. PIs, Rapports Kommunikation: Motivierung, Sprache, Gesprächsführung
Formen der Wissensproduktion Mentale Strukturen und symbolische Formen (Möglichkeits-) Räume von Verständigung	Welche Konstrukte des Verstehens werden genutzt? Welche Episteme werden adressiert und gelten als legitim (z. B. professionelles, lebensweltliches, wissenschaftliches, juristisches, klinisches Wissen)? Welche Rolle spielt die „Voice“ der AdressatInnen? Was sind die professionellen Bezugssysteme (z. B. Risiko, Ressourcen); wie werden Wissensarten vermittelt, um geteilte Sichtweisen zu generieren?	Gespräche und deren Dokumente (v. a. Hilfeplangespräche und PIs) Rekonstruktion von Hilfekarrieren und Hilfeabbrüche Sprache

⁷⁷ In Anlehnung an die Dimensionierung von Biesta zu Erziehung: (Biesta 2014)

Tabelle: **Aspekte und Dimensionen von Partizipation auf der ersten Implementierungsebene**

<i>Verortung im Hilfeprozess</i>	<i>Inhalt</i>	<i>Professionelle Akteure</i>	<i>Partizipations- Dimension</i>	<i>Quelle</i>
Droit à la demande d'aide	Recht auf Unterstützungsanfrage an das ONE (niedrigschwellige Hilfen)	ONE, CPI	Subjektivierung: Rechtssubjekt	AEF, Art. 4 CCJ: 19, CCH: 17
Wahl der Hilfen	Freie Wahl des Dienstleisters (beratende Rolle des Service CPI)	Hilfeland- schaft, CPI	Subjektivierung: freie Wahl	CCJ: 20, CCH: 18ff.
	Dienste stellen Dienstleistungen und Modalitäten vor und geben schriftliche Informationen	Dienste	Subjektivierung: freie Wahl, Recht auf Information	CCJ: 22, CCH: 20
Hilfeplanung (PI)	Beteiligung an der Ausarbeitung des projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial (PI)		Professionalität: Setting, Kommunikation	AEF, Art. 4
	ONE hat die Aufgabe, zusammen mit Kinder und Eltern PI auszuarbeiten	ONE		AEF, Art. 6.
	ONE hat die Aufgabe, Kinder und Eltern zur Mitarbeit am PI zu motivieren	ONE		AEF, Art. 6.
Séances concertation	Das ONE / CPI hat dabei die Aufgabe, „séances de concertation familiale et institutionnelle“ zu organisieren	ONE, CPI	Professionalität: Setting	AEF, Art. 6.; Circulaire 15: 4
Diagnose	Beteiligung an Ausarbeitung des projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial (PI) Erste Evaluationsphase / Diagnose: Ressourcen und Schwierigkeiten des Kindes und seines Familiensystems erfassen Basiert auf Dialog, Verhandlung und Abstimmung mit Eltern oder <u>legalen Repräsentanten</u> und dem Kind (capable de discernement) Strebt die Zustimmung aller bzgl. Ziele und Maßnahmen an; Dissens wird expliziert: So weit wie möglich werden die Wünsche und Prioritäten der Familie respektiert'. Falls diese nicht im Einklang mit dem Kindeswohl zu stehen scheinen, hat die Koordination die Aufgabe, die Familie darüber zu informieren und wenn möglich eine neue Formulierung mit der Familie anzustreben.	CPI Dienste	Verstehen	AEF, Art. 4, Art. 6 Circulaire 15: 2, 4

	Hilfeplanung: Sichtweisen der Familie und des Kindes erfragen, an der Herstellung geteilter Sichtweisen arbeiten	Dienste	Verstehen	CCJ: Anhang Standards ⁷⁸
Dokument: Unterschrift	Vertrag: Unterzeichnung des PIs, damit dieses in Kraft treten kann Unterschrift obligatorisch: PI tritt nur in Kraft, wenn von Eltern oder <u>legalen Repräsentanten</u> und Kind (capable de discernement) unterzeichnet. War eine Mitarbeit und Unterzeichnung nicht möglich, so ist dies darzulegen. Die Maßnahme wird jedoch nicht automatisch ausgesetzt, es gibt kein automatisches signalement an die Justiz.	Dienste, ONE, CPI	Subjektivierung: Vertragssubjekt	AEF, Art. 4, Circulaire 15: 4
	Unterschrift PI: Zustimmung bzgl. Weitergabe von Daten (v. a. medizinischen)	Dienste, CPI	Subjektivierung: Rechtssubjekt	Circulaire 15: 4
	Verweigerung der Eltern, den PI zu unterzeichnen „peut être un nouveau point d'ancrage pour poursuivre la réflexion“		Verstehen	Circulaire 15: 4
Überarbeitung /Widerrufung	Recht auf Überarbeitung/Widerrufung des PI: „Les parents ou représentants légaux ou bien l'enfant concerné peut demander à tout moment, sans restrictions aucunes, un réexamen du PI, une modification du PI ou l'annulation pure et simple du PI. (art. 4 alinéa 3).“		Subjektivierung: Rechtssubjekt	AEF, Art. 4 Circulaire 15: 4
Validation	Wird das PI durch das ONE validiert, informiert das ONE die AdressatInnen der Hilfe	ONE	Subjektivierung: Recht auf Information	CCJ: 22
Durchführung Hilfen				
Verträge	Dienstleistungsvertrag zwischen Dienst und AdressatInnen: definiert Rechte und Pflichten und enthält das PSP	Dienste	Subjektivierung: Vertragspartner	CCJ: 22, CCH: 20
	Möglichkeit, während der Hilfe zwischen Dienstleistern und Eltern bzw. Kind Verträge abzuschließen	Dienste	Subjektivierung: Vertragspartner	CCH: 30
PSP	Auf Basis der Informationen vom Service CPI, erarbeitet die Einrichtung die ‚großen Linien‘ des Projet psychopédagogique et social personnalisé (psp), stellt es den AdressatInnen vor und diskutiert es mit ihnen. Auf dieser Basis wird das Projekt fertiggestellt.	Dienste	Professionalität: Konsultation?	CCJ: 22, CCH: 20
Eltern- /Familienarbeit	Zusammenarbeit mit Eltern (ggf. mit Ziel, Kind in familiäres Milieu zu reintegrieren)	Dienste	Subjektivierung: Erziehungsverantw	RGDs

⁷⁸ Die Qualitätsstandards enthalten weitere Partizipationsanforderungen für stationäre Einrichtungen, z. B. in den Prozessen Aufnahme und Übergang. Sie werden hier nicht näher ausgeführt.

			ortung	
	Perspektive der Kinder: „soutien pour garder le lien avec la famille d'origine, travail biographique, travail de conciliation entre famille d'origine et famille d'accueil“ Perspektive der Familie: „soutien pour accepter le placement de l'enfant, soutien lors des visites, soutien pour les orienter vers d'autres services d'aide“	Dienste	Subjektivierung: Recht auf Familie und Unterstützung	CCH: 8f.; CCJ: Anhang Standards; Leitlinien Accueil en famille)
	Wenn möglich werden Eltern <u>oder Erziehungsberechtigte</u> vor einer Entscheidung konsultiert	Dienste	Professionalität: Konsultation	CCJ: 18; CCH: 16
	Eltern <u>oder Erziehungsberechtigte</u> werden über jede Entscheidung informiert	Dienste	Subjektivierung: Information	CCJ: 18; CCH: 16
	Die Berichte der Dienstleister (rapports trimestriels/succints, rapport annuel complet) werden in Kopie dem Kind und seinem <u>legalen Repräsentanten</u> vorgelegt. Darin: Ziele, die Maßnahmen, Veränderungen und weitere Maßnahmen	Dienste	Subjektivierung: Information	CCJ: 22, CCH: 20 CCH: 11ff
	Information und Austausch mit Eltern	Dienste	Subjektivierung; Professionalität: Information u. a.	RGDs
Evaluation Hilfen	Der Hilfeplan ist als Arbeitshypothese zu sehen, der im Laufe der Zeit überprüft und ggf. angepasst werden muss; gemeinsame Evaluation der Umsetzung der Maßnahmen mit Kind und Eltern	Dienste, CPI	Professionalität: Setting; Verstehen	CCJ: 20, CCH: 18; RGDs
Dokumentation	Die Dokumentation (Berichte der Dienstleister: rapports trimestriels/succints, rapport annuel complet) dient auch der qualitativen Evaluation der Hilfen und der kontinuierlichen Anpassung des PI.		Professionalität: Setting; Verstehen	CCH: 11, CCJ: 22, CCH: 20
	„(...) la documentation en continue et les rapports des prestataires doivent être également revues avec les concernés. Il ne s'agit donc pas d'une documentation SUR l'enfant ou SUR la famille, mais une documentation élaboré AVEC la famille et AVEC le jeune. Le moment de l'élaboration de la documentation en continue est donc également un moment d'échange avec les concernés.“	Dienste, CPI	Professionalität: Setting	Circulaire 15: 6
Übergreifend: Information	Die Eltern oder das Kind haben ein Recht, ihre Akten beim ONE einzusehen	ONE	Subjektivierung: Recht auf Information	AEF, Art. 7. Traitement de données

Anmerkung: Manche Ausführungen sind in ihrer Bedeutung uneindeutig, z. B. „Zusammenarbeit mit den Eltern“ (RGDs) – gefordert von Diensten und CPIs; das PSP wird mit den AdressatInnen „diskutiert“ (CCJ, Annexe B, S. 22; CCH Annexe A, S. 20)

F. Implementierung von Partizipation II: Governance Arenen

Im **Forum des MIFA** am 05.06.13⁷⁹ wurden insbesondere die Verankerung von Partizipation in der „Architektur des Gesamtsystems“ thematisiert und die Fachlichkeit, die notwendig ist, um die Ansprüche des Gesetzes auszugestalten. „Wo keine Hoffnung ist, muss man sie erfinden“, so beschreibt ein Teilnehmer die Aufgabe eines partizipativen Systems sozialer Hilfen.

In den **Austauschforen EGCA-MIFA** 2012 und 2013 wurden aktuelle Stärken, Schwächen, Herausforderungen und Chancen diskutiert.⁸⁰

Wesentliche Aspekte waren:

- Die Koordination und Zusammenarbeit im Hilfesystem: das Hilfesystem ist schlecht koordiniert, in Bezug auf den Zugang zu Hilfen und die Steuerungsverantwortung für Fälle und damit auch eine grenzenüberschreitende Verantwortung der Systeme für Partizipation. Auf der einen Seite kommt es zur Delegation von Fällen und Verantwortung und auf der anderen Seite zur Überbetreuung.
- Es fehlen Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten (Ombudschaft) und niedrigschwellige Angebote der Unterstützung, wie Formate für „schwer erreichbare Eltern“.
- Als besonders gravierend in Bezug auf die Rechte von Kindern und Eltern wird die Tatsache benannt, dass Kinder bei juristischen Entscheidungen über eine Herausnahme aus der Familie von der Polizei in der Schule abgeholt werden, ohne dass die Eltern und Kinder dies wissen. Partizipation kann hier unter Umständen Nicht-Einverständnis bedeuten und gleichzeitig Transparenz verlangen.
- Heterogene Situationen und Profile der Eltern erschweren Kooperation (Sprache, Kultur, Gewalt, psychische Erkrankungen, abwesende Eltern).
- Das formale Setting der gemeinsamen Erstellung eines PI führt zur Verunsicherung der Eltern. Partizipation muss ermöglicht werden.
- Formen der Kooperation zwischen Gericht und ONE entwickeln sich: das Gericht macht Vorgespräche und überweist Fälle zurück an das ONE.

Im Workshop der **EGCA**⁸¹ (**12.07.2013**) und im **Forum EGCA-Mifa** am 17.10.2013 wurden Potentiale, Schwierigkeiten und Entwicklungsbedarfe von Partizipation im System AEF diskutiert⁸². Als Herausforderungen wurden genannt, z. B. die Unterschiede zwischen ambulantem und stationärem Sektor; Umgang mit (Vielzahl an) (komplizierten) Formularen und (intransparenten) administrativen Prozeduren; komplizierte fachliche Strukturierung des PI erschwert Partizipation der Eltern, Datenschutz⁸³ und Bereitschaft „intime Daten an eine anonyme Stelle weiterzugeben, besonders bei freiwilligen Demanden“; die Hürden, die in einem Kontrollsystem entstehen; die finanzielle „Partizipation“ (wenig Transparenz, Überforderung der Familien; Bedeutung der Unterschrift im PI (Was passiert, wenn Unterschrift verweigert wird, Hilfe aber nötig wäre? Widerstände der Familie gegenüber administrativer Prozeduren – Niedrigschwelligkeit?). Als Potentiale wurden genannt: Partizipation und verstärkte Verantwortungsübernahme von Familien

⁷⁹ Synthese Peters 05.06.2013

⁸⁰ Eingeflossen in die Punkte sind auch Aspekte, die beim Vorbereitungsworkshop der EGCA am 12.07.2013 erarbeitet wurden.

⁸¹ Forum EGCA – AEF 17.10.2013, 14h00-17h00 – MIFA, Folien von P. K'Delant

⁸² Ausführung beruht auf einem Fotoprotokoll der Flipcharts mit den Ergebnissen der Veranstaltung.

⁸³ Zum Thema Datenschutz siehe das ONE-Circulaire 15, S: 6

als Chance; Strukturierung durch formale Anforderungen hilfreich; Eltern und Jugendliche werden durch Unterschrift wertgeschätzt; Dokumentation der familiären Ressourcen und Zielorientierung. Ein besonders kontroverser Aspekt ist die Unterschrift und ihre Bedeutung.

Insgesamt wird angeregt die Formulierungen im Gesetz und den Conventions-Cadre und die Praxis anzunähern, die Potentiale der Partizipation (auch für die Qualitätssicherung) sind nur realistisch zu nutzen, wenn die Herausforderungen an Kommunikation und die Schwierigkeiten von Partizipation (z. B. mit Eltern im juristischen Kontext) mitlaufendes Thema bleiben. Dem AEF als Dispositif wird im Hinblick darauf bislang eine geringe und nicht angemessene Flexibilität bescheinigt („flexibilité fragile du dispositif“).

Im **Forum AEF der Universität Luxemburg 2013** mit dem Thema „Partizipation in der Hilfeplanung“ wurden die Veränderungen im Hilfesystem in Luxemburg (auch: die Rolle der CPIs) und die veränderten Ansprüche bezüglich Partizipation diskutiert. Partizipation wird sowohl als Ausgangspunkt wie Ziel gesehen, als demokratischer Prozess, in dem Machtungleichgewichte abgefedert werden. Notwendig sind eine klare und unterstützende Kommunikation, Moderation, Vermittlung und Zeit. Dem entgegensteht die Macht der Gewohnheit (Hilfe geben vs. Hilfe gemeinsam entwickeln) und Partizipation im juristischen Kontext (letztere: wurde als voraussetzungsreicher gesehen, damit wurde der Wunsch nach mehr freiwilligen Maßnahmen verbunden).

G. Implementierung von Déjudiciarisation II: Governance Arenen

Architektur, Koordination und Zusammenarbeit

Herausforderungen und Bedarfe	<ul style="list-style-type: none"> - Gesetze Protection de la jeunesse und AEF sind nicht harmonisiert - Widerspruch im Gesetz: Intention der Déjudiciarisation vs. Vorrangstellung Gericht - Dominanz der Justiz: CPI muss sich zurückziehen, sobald die Justiz interveniert; Dominanz beim placement familiale? - Gericht als einzige Autorität im System, keine andere sozialarbeiterische Autorität - „Intervenants de première ligne“ (z. B. Schulen) machen weiterhin Signalements ohne Demande an ONE - Rollen CPI und SCAS nicht immer klar - Risikomanagement unzureichend, da bestimmte Strukturen „unterdrückt“ wurden - Déjudiciarisation ist kein Wert an sich: grundsätzliche und differenzierte Diskussion über die (auch positive) Rolle der Justiz führen - Bedarf an anderen Prozeduren im Umgang mit Sorgerecht (autorité parentale, Aufenthaltsbestimmung) - Wirkungen von Déjudiciarisation beurteilen können: Gibt es weniger Platzierungen? Kehren Kinder früher in ihre Familien zurück? Annahmen: für Beurteilung ist es zu früh; Beurteilung bei Prävention schwierig; Entwicklung noch nicht in gewünschter Richtung; teilweise mehr juristische Maßnahmen - Fälle werden entsprechen einer Systemlogik prozessiert, nicht nach Bedarf
Positive Entwicklungen	<ul style="list-style-type: none"> - Bessere Koordination mit der Justiz, auch zwischen Justiz- und Familienministerium - SCAS und Parquet unterstützen Déjudiciarisation (z. B. Parquet übermittelt Dossier an ONE und nicht unbedingt an Gericht; SCAS kann enquête machen, Fall kann trotzdem an CPI gehen (und freiwillig bleiben) - Mehr Partizipation der Eltern

Finanzierung

Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzierung im juristischen Kontext einfacher als von präventiven, ambulanten Maßnahmen; Signalement nötig, wenn CPI nicht gewährt wird. Gleiche Maßnahmen haben bei juristischer Entscheidung bessere Chancen - Finanzlage beeinflusst Maßnahmen, z. B. Reduzierung der Tagespflegefamilie zugunsten öffentlicher Maßnahmen (z. B. Maison Relais); dadurch wird Prävention vermindert und evtl. Judiciarisation gestärkt - Bewilligung im freiwilligen Kontext hängt letztlich am ONE und seinen Ressourcen - Ambulante Maßnahmen sind nicht rentabel
-------------------	--

Hilfelandschaft

Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Es fehlen Plätze für freiwillige Platzierung, deshalb juristische Entscheidungen mit Verlust der autorité parentale - Es braucht neue bedarfsorientierte Dienste - Unkontrollierte Entwicklung von Diensten
Positive Entwicklungen	<ul style="list-style-type: none"> - Rolle der CPIs - Entwicklung neuer Dienste und Maßnahmen, mehr ambulante Maßnahmen (z. B. placement de jour) - Veränderte Praktiken: stationäre Maßnahmen werden als tiefe Eingriffe/ultima ratio gesehen, ambulante Maßnahmen im Vorfeld initiiert - Reintegration in die Familie wird durch Netzwerkarbeit erleichtert

Professionalität im System von Hilfe und Schutz

Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Veränderungen der Einstellungen der Professionellen (auch: Risiko akzeptieren) - fehlende Kriterien der Risikobewertung - Fälle werden entsprechen einer Systemlogik prozessiert, nicht nach Bedarf - Gericht als einzige Autorität im System, keine andere sozialarbeiterische Autorität - Inhaltliche Diskurse und Grundsatzdiskussionen führen: juristische vs. freiwillige, ambulante vs. stationäre Maßnahmen
Positive Entwicklungen	<ul style="list-style-type: none"> - auf Gerichte wird nicht systematisch zurückgegriffen

H. Entstehung und gesetzliche Situation und Strukturen der Jugendgerichtsbarkeit und der Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg

Abbildung Stand November 2013 (Peters & Jäger 2014: 9).

Wachsende Bedeutung der **Kinderrechte** im 20. Jahrhundert:

1924 Genfer Erklärung, 1959 VN-Kinderrechtscharta, 1979 Internationales Jahr des Kindes, 1989 VN-Kinderrechtskonvention (KRK, Ratifizierung in Luxemburg 1993), Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand (ORK, 2003).

Leitgedanken:

- PPP: protection, participation, provision (Schutz, Versorgung, Partizipation)
- Vorrang der elterlichen Erziehung bzw. in der Familie; Kontakt und Beziehung zu Eltern und Familie aufrechterhalten
- Entkriminalisierung, Entpenalisierung, Entjustizialisierung und Deinstitutionalisierung des Jugendrechts

Loi du 2 août 1939 sur la protection de l'enfance:

Spezieller Jugendrichter und Jugendschutzdelegierter für Kinder und Jugendliche

1950 Service de défense sociale

Loi du 12 novembre 1971 relative à la protection de la jeunesse: Einführung eines Jugendgerichts für Kinder und Jugendliche

Bis 1991 **CIEP** Centre d'Information et de Placement)

1855 Hospice central Ettelbruck

1884 Plateau du Rham

1951 Kannerschlass Suessem

1961-1968 Entstehung des Kinderdorfs in Mersch

1968 Service d'intégration sociale de l'enfance (SISE)

ab 1970 Dezentralisierung der Heimstrukturen

1975 Konventionierung privater Träger

1981 Auflösung der „Rumm“ → M.E.E. „Staatlech Kannerheemer“

1998 Loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines sociaux, familiales et thérapeutiques ASFT
(**1999** RGD agrément gestionnaires de centres d'accueil avec hébergement pour enfants et jeunes adultes)

2010 Bericht „Hotline Cathol“

Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la Jeunesse. (PJ, Jugendschutzgesetz) Mesures à prendre à l'égard des mineurs et des parents: sous diverses conditions

- soumettre au régime de l'assistance éducative
- placer dans un établissement, même à l'étranger
- placer dans un établissement de rééducation de l'Etat.
- **déchéance de l'autorité parentale**

CNAP 1992 – 2011, Commission nationale en matière de placement) Institué par l'EGCA & le Ministère de la Famille et de l'Intégration

Protection de la Jeunesse (PJ)
Jugendschutz(gesetz)
Justice des mineurs /Jugendgerichtsbarkeit
(Ministère de la Justice)

Aide à l'enfance et à la famille (AEF)
Kinder- und Familienhilfe (-gesetz)
Office national de l'enfance (O.N.E.)
(Ministère de la Famille et de l'Intégration)

Jugendgericht / Tribunal de la Jeunesse et des tutelles
in Diekirch und Luxemburg- Stadt

1977 **SCAS** Service central d'assistance sociale, Parquet générale du Luxembourg,
Service protection de la Jeunesse
- Enquête sociale
- Assistance éducative

Loi du 16 décembre 2008 relative à l'enfance et à la famille (AEF, 2008/2011) (verabschiedet Nov. 2008, definitiv in Kraft getreten im Oktober 2011)

- Bedarfbedingtes Recht auf Erziehungshilfen
- 21 verschiedene Erziehungs- und Familienhilfen
- Vorrang des Kindeswohls (intérêt supérieur de l'enfant)
- Freiwilligkeit + Partizipation der Hilfeempfänger
- Koordinierung der Hilfsmaßnahmen (CPI)
- Gewaltfreie Erziehung in Familie + Einrichtung
- Vorrang der Jugendgerichtsbarkeit (PJ 1992)
- Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et de la famille

Office national de l'enfance (ONE) Mission:

- Organiser, Motiver, Elaborer, Valider
- *projet d'intervention socio-éducative et psychosociale*