Ulla Peters und Jean-Marie Wagner

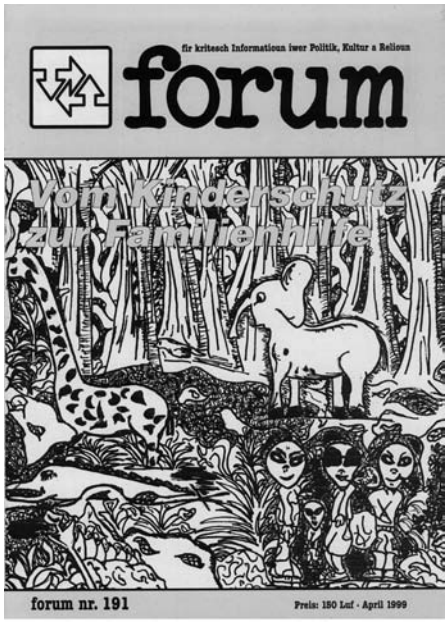
Schisma oder Chance?

Aide à l'enfance et à la famille – ein Paradigmenwechsel ohne Netz, auf unbefestigtem und besetztem Terrain

Was lange währt, wird endlich gut, so beruhigt der Volksmund die Gemüter nach einem langen und zähen Ringen um ein Ergebnis. Ob das neue Gesetz „Aide à l'enfance et à la famille" (AEF)[1], um dessen Ausrichtung und Inhalte lange gerungen wurde, eine Tür zu einem anderen staatlichen, gesellschaftlichen und professionellen Verständnis von Familien und Kindern, die der Unterstützung bedürfen, öffnet, hängt wesentlich von dessen Umsetzung ab.

Das Gesetz, das am 16. Dezember 2008 im Parlament zur Abstimmung gekommen ist, tritt 6 Monate später, also im Juni diesen Jahres in Kraft. Vorausgegangen sind dieser Abstimmung, als Reflex auf die Vielzahl kritischer Kommentare, eine Reihe von Anpassungen der ursprünglichen Vorlage von Juni 2007. Grundsätzlich wird eine Orientierung in der Jugendpolitik hin zu der Idee von Hilfe ergänzend zum Schutz und zur Strafe, wie sie im bestehenden Jugendschutzgesetz von 1972 verankert ist, von den meisten Autoren begrüßt und für überfällig gehalten. Die Kritik seitens der Träger (EGCA)[2], der Vereinigung der Direktoren der Kinderheime (ADCA)[3], der Confédération Caritas[4], des Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK)[5] und des Staatsrates[6], um die wichtigsten Stellungnahmen[7] zu nennen, richtete sich insbesondere auf das unklare Verhältnis der beiden Gesetze „Protection de la jeunesse" von 1992 und AEF von 2008 und damit auf die Befugnisse von Gericht und dem neu zu schaffenden Office national de l'enfance (ONE). Ein Großteil der kritischen Äußerungen teilt die Motive für eine neue gesetzliche Regelung (stärkere Beachtung von Kinderrechten, Erhöhen der sozial-erzieherischen Fachlichkeit in den Entscheidungsprozessen, Stärkung der Verantwortlichkeit der Eltern, Partizipation der Kinder und Eltern in Entscheidungsprozessen) und unterstützt diese, sieht den vorliegenden Vorschlag jedoch mit erheblichen Mängeln behaftet. Interventionsbereiche seien unzureichend definiert und gegeneinander abgegrenzt (z.B. die Zuständigkeit für die „assistance éducative"), Abläufe und Kommunikationswege nicht geklärt. So schlägt die Confédération Caritas vor, die Strukturen und die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren im sozialen Sektor auf effiziente und transparente Verfahren zu gründen, die die Rechte der NutzerInnen stärken („renforcer les droits des usagers"), die Rollen und Aufgaben im Hilfesystem zu klären („mise en place d'un fonctionnement suivant des rôles et des missions clairement définis") und ein leistungsbezogenes Finanzierungssystem umzusetzen („adapter le système de financement forfaitaire").[8]

forum *191 (April 1999): Vom Kinderschutz zur Familienhilfe*



Die Einarbeitung der Kritik gestaltete sich im Schnelldurchgang, das Gesetz sollte noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden. Im Juli 2008[9] legte das Familienministerium eine überarbeitete Vorlage des Gesetzesentwurfes vor. Wesentliche Aspekte der Kritik des Staatsrates wurden berücksichtigt: Die Zuständigkeiten von Gericht und ONE wurden klarer differenziert. Das ONE bleibt Verwaltung und ist kein „établissement public". Ebenfalls gestrichen wurde die vorgesehene „commission consultative". Die Forderung des Sektors nach einer Verhandlung der Höhe der Leistungen („forfaits") wurde aufgenommen; diese sollen jährlich zwischen Ministerium und Sektor verhandelt werden, wobei das Verfahren nicht präzisiert wurde.

Das Gesetz setzt einen vorläufigen Schlusspunkt unter einen, seit den 1990er Jahren andauernden fachlichen und politischen Diskurs um den Jugendschutz in

Luxemburg. Bestimmende Themen und Fragen waren dabei: das Verhältnis von Schutz und Hilfe, die Rechte der Eltern („autorité parentale"), der Umgang mit „schwierigen"[10] und delinquenten Jugendlichen, ein Jugendstrafrecht, Alternativen zur stationären Unterbringung und die zunehmende Überweisung von Kindern ins benachbarte Ausland.

Besonders beim letzten Punkt und bei der Frage nach den Gründen für diese Situation pendeln die Antworten zwischen der fast mantramäßig vorgetragenen und unhinterfragten Aussage „Luxemburg sei zu klein für eine spezialisierte Antwort auf alle Spezialprobleme" und einem Rest an Verunsicherung darüber, ob nicht doch anderes auch vor Ort möglich sein könnte. Diese Unentschiedenheit führte gerade in letzter Zeit, vor dem Hintergrund des Fehlens einer Datenbasis für begründete Entscheidungen, zu einem unsystematischen und wenig mit bestehenden Hilfsangeboten koordinierten Ausbau von Strukturen.

Aktivität scheint allemal besser als Nichtstun. Insbesondere wird der Ruf nach Therapie zu einem Platzhalter und zur Lösung für alle nicht bearbeitbaren Probleme. Hier soll therapeutischen Interventionen nicht ihr Stellenwert im System von Hilfen für Kinder, Jugendliche und deren Eltern abgesprochen werden. Die Frage ist nur, wie lassen sich therapeutische (und auch gruppentherapeutische) Angebote in bestehende ambulante und stationäre Hilfen integrieren?

Mit dem vorliegenden Dossier wollen wir zu der um das ONE entstandenen Diskussion einige Stichworte beitragen, die sowohl rückblickend ein Resümee auf die strukturellen Veränderungen in den letzten 20 Jahren versuchen, wie sich mit aktuell bedeutsamen Fragen beschäftigen.

forum hat sich bereits zweimal in umfangreichen Dossiers mit dem Thema „Jugendschutz" beschäftigt (Nr. 205 [2001], Nr. 191 [1999]).

2001 ging es unter dem Titel „Jugendschutz am Ende? Ein Gesetz hat ausgedient!" um das geltende Recht und seinen Folgen. Einleitend hieß es: „Die Fachleute, mit denen wir diskutierten und die uns die Beiträge zum Thema lieferten, waren unisono der Meinung, dass Luxemburgs Jugendschutz auf dem Irrweg sei. ... Das schützende System, das sich dieser Kinder aus sehr ehrenwerten Motiven annimmt, scheint auch kaum

forum *205 (Januar 2001): Jugendschutz am Ende? Ein Gesetz hat ausgedient!*

in der Lage zu sein, feste und funktionierende soziale Ersatzbindungen zu vermitteln: es stellt sich nämlich heraus, dass ein guter Teil der Insassen des Gefängnisses in Schrassig vorher Opfer der betreuenden Aufmerksamkeit des Staates war."[11]

Welche wesentlichen Veränderungen sind seit dieser Zeit zu verbuchen? Einmal sind dies Veränderungen im professionellen Selbstverständnis und im Verständnis von Hilfe. Dazu gehören

- die Bedeutung der Herkunftsfamilie und des sozialen Umfeldes für das Gelingen von Hilfen,
- die Orientierung an Stärken statt an Schwächen und
- die lebensweltliche Verankerung der Hilfen.

Gerade beim letzten Punkt geht es auch um das Verhältnis von Erziehungshilfen und Schule, weil die betreuten Kinder und Jugendlichen a) einen wesentlichen Teil ihrer Zeit in der Schule verbringen und b) oft die Schwierigkeiten von Kindern in der Schule Anlass für eine Intervention darstellen.

Das neue Gesetz ist aber nicht allein unter fachlichen Gesichtspunkten von Interesse, sondern markiert auch, so der Beitrag von Jean Schoos, mit dem Vorschlag eines neuen Finanzierungsmodells eine Wende in der luxemburgischen Sozialpolitik. Sein bedenkenswertes Argument lautet, dass alle qualitativen Veränderungen auch mit leichten Nachbesserungen im ASFT-Gesetz hätten erreicht werden können, dass allerdings die wesentliche Aufgabe des AEF die Einführung eines neuen Steuerungsmodells sei, das in seinen Ausmaßen und Wirkungen derzeit keineswegs überschaubar ist. Weitere Beiträge beleuchten jenseits der Frage der Finanzierung (Wagner) die Anforderungen, die aus dem Gesetz bezüglich der sozial-erzieherischen und psychosozialen Kompetenzen und ethischen Haltungen erwachsen (Peters, Schintgen, Hansen) und sie machen auf Lücken im jetzigen Versorgungssystem aufmerksam (Rodesch-Hengesch). Nico Meisch, seit Januar 2009 für die Umsetzung des Gesetzes zuständig, gibt Auskunft – ebenso wie Simone Flammang – über die Perspektiven des Gesetzes. Aufgegriffen werden ebenfalls Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des ONE, die Aufgabenteilung zwischen ONE und Gericht sowie die Aufgaben des SCAS (Du Bois und Hansen/Koedinger).

Die Chance, die mit dem neuen Gesetz gegeben ist, wird allenthalben in der Möglichkeit einer Verständigung auf der Basis einer gesicherten (und finanzierten) Fachlichkeit gesehen. Die bestehenden Systeme können sich weiter selbst in gewohnter Manier erhalten oder sich auf den Weg der in den Beiträgen beschriebenen fachlichen Veränderung machen. Was es dazu an Unterstützung und Auseinandersetzung bedarf. werden die nächsten Monate zeigen. ◆

[1] *Ministère de la Famille et de l'Intégration (2007).* Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance. *(Dépôt : le 22.8.2007). Luxembourg*

[2] *Entente des gestionnaires de centres d'accueil a.s.b.l. (EGCA) (2007).* 10 thèses sur l'aide et la protection de l'enfance, *version 2 du 19.10.2007*

[3] *Avis ADCA du 25.8.2008*

[4] *Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l. (2007).* Avis par rapport au Projet de loi relative à l'aide à l'enfance. *Luxembourg, le 25 octobre 2007*

[5] *Avis Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, 31.10.2007*

[6] *Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance. Avis du Conseil d'Etat du 17.6.2008. Luxembourg*

[7] *Eine Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte der Stellungnahmen wie aktuelle Zahlen zur stationären Unterbringung findet sich in Peters, U./Hansen, T. (2008).* Zur Situation der Heimerziehung in Luxemburg, *Arbeitspapier, Universität Luxemburg*

[8] *vgl. Confédération Caritas 2007: 5/6*

[9] Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et à la famille, *version du 9 juillet 2008.*

[10] *vgl. Ader, S. (2004). „Besonders schwierige' Kinder: Unverstanden und instrumentalisiert". In: Fegert, M.J. & Schrapper, C. (2004).* Handbuch Jugendhilfe – Jugendpsychiatrie. *Weinheim und München: Juventa. S. 437-447*

[11] forum *2001: 15*