

Ulla Peters

Ein Gesetz und seine Umsetzung

Anforderungen an Organisationsstrukturen und sozialpädagogische Professionalität

Das Familienministerium hat der Universität Luxemburg im August 2007 den Auftrag erteilt, Qualitätsstandards für die stationären Hilfen zur Erziehung zu entwickeln.¹ Fast gleichzeitig veröffentlichte die ADCA (Association des directeurs des centres d'accueil), als Ergebnis eines zweijährigen Diskussionsprozesses zusammen mit dem gleichen Ministerium, im Dezember 2007 Qualitätsstandards², die von der Mehrzahl der Heimleitungen mitgetragen wurden. Die ADCA hatte sich aktiv an der Initiative „Quality4Children“³, einem internationalen Arbeitsbündnis unter Leitung der SOS-Kinderdörfer, beteiligt.

Vor diesem Hintergrund war es ein Ziel des universitären Projektes, die vorgängige Arbeit und die Diskussionsergebnisse auf der Basis einer wissenschaftlichen Begründung und Definition von Standards in einem gemeinsamen Prozess zusammenzuführen. Dies ist im Oktober 2008 in einem zweitägigen Workshop unter großer Beteiligung des Sektors geschehen. Im März 2009 werden die überarbeiteten Standards veröffentlicht.

Gleichzeitig soll exemplarisch an den Standards für den Prozess der Hilfeplanung, als einem Kernprozess, überprüft

werden, welche Konsequenzen für die Arbeit in den Institutionen daraus erwachsen, wie eine Umsetzung begleitet werden müsste, wie Standards zur Evaluierung der institutionellen Prozesse und möglicherweise auch der Ergebnisse der Arbeit genutzt werden könnten.

Gerade was die „schwierigen“ Kinder angeht, stößt das luxemburgische System seit Jahren an Grenzen [...].

Begleitet wird diese Arbeit durch eine überinstitutionelle Auseinandersetzung mit dem Thema der Hilfeplanung. Den Beginn macht am 11.3.2009 eine Veranstaltung zu Konzepten eines diagnostischen Fallverstehens (Christian Schrappner, Professor an der Universität Koblenz-Landau).

Der Prozess einer an qualitativen und wissenschaftlich begründeten Standards orientierten Hilfeplanung stellt auch im Kontext des neuen Gesetzes „Aide à l'enfance et à la famille“ (AEF) eine zentrale Aufgabe dar. Die Konzipierung dieses Prozesses („procédures de démarche“), der organisationellen wie inhaltlichen Verfahren, wird, so die zentrale These, wesentlich dazu beitragen, ob es gelingt, dass mit dem Gesetz der vielfach eingeklagte Weg zu einem veränderten Verständnis von Hilfe beschritten werden kann.

Betroffene sollten eine Möglichkeit der Wahl zwischen Hilfeanbietern haben und die Rechte von Kindern sollten in den Verfahren nicht verletzt werden.

Die stationären Hilfen, die jetzt durch die hohe Quote der gerichtlich platzierten Kinder (über 80%) nicht selten zum letzten Ausweg werden, könnten sich als flexibles und als notwendiges Regelangebot im Kontinuum ambulanter und stationärer Hilfen etablieren.

Ein Vergleich von Fremdplatzierungspolitiken⁴ verweist auf die Gefahren und Auswirkungen eines Abbaus stationärer erzieherischer Hilfen und auf die Vernachlässigung fachlicher Gesichtspunkte aufgrund von Sparmaßnahmen.⁵ Für Luxemburg sicherlich interessant sind die positiven Erfahrungen, die sich aus einer Differenzierung der Formen der familiären Pflege und professioneller Pflegestellen ergeben. Diese erweisen sich auch für ältere Kinder und Jugendliche als sinnvolles Betreuungsarrangement. In Luxemburg steht noch aus, sie als Angebot für Säuglinge und Kinder bis zum Alter von drei Jahren aufzubauen.

Nicht nur hier gilt es, Hürden zu nehmen, die in der Geschichte des luxemburgischen Kinder- und Jugendschutzes zu fast naturgesetzlichen Grundüberzeugungen herangewachsen sind, wie die Idee der Trennung von Schutz und Hilfe, die durch das neue Gesetz und dadurch, dass es nicht gelungen ist, eine einheitliche gesetzliche Basis für die

Ulla Peters arbeitet als Soziologin an der Universität Luxemburg im Studiengang Sciences sociales et éducatives. Seit 2007 leitet sie im Auftrag des Familienministeriums ein Projekt zur Qualitätsentwicklung in der Heimerziehung.

Jugendhilfe und den Jugendschutz zu schaffen, weitergeführt wird.

Zu den Aufgaben im Kontext des neuen Gesetzes gehören auch der Umgang mit für das Hilfesystem „schwierigen Kindern“⁶ und „schwierigen“ Eltern⁷, mit der Kommunikation innerhalb der Hilfesysteme und mit dem Eingeständnis von Überforderung und Fehlern. In all diesen Fragen sind grundlegende Veränderungen notwendig, wenn das Gesetz die in den Motiven dargelegten Wirkungen erzeugen soll.

Gerade was die „schwierigen“ Kinder angeht, stößt das luxemburgische System seit Jahren an Grenzen (Stichworte: Auslandsüberweisungen, Schulverweigerung, schulische Integration von Kindern mit besonderen Förderbedarfen, delinquente und gewaltbereite Jugendliche), die der Analyse bedürftig sind und die nicht allein mit einer unkoordinierten Ausweitung von Angeboten beantwortet werden können. Die nur defensiv („Welchem Ort kann man eine solche Einrichtung zumuten?“) geführte Diskussion um die „unité de sécurité“, in der fachliche Beiträge über „Erziehung unter Zwang“ und „geschlossene Unterbringung und ihre Alternativen“ völlig fehlen, ist ein weiteres Beispiel für die anstehenden Aufgaben. Es werden – so scheint es – in Ermangelung besseren Wissens und zur Beruhigung der Kritik, Nothalte gesucht, die sich schon in der Bauphase als wenig tragfähig erweisen.

Alle Erfahrungen zeigen, dass Hilfe und Kontrolle (Schutz) nicht zu trennen sind. „Hilfe und Kontrolle“ sind zwei Seiten einer Medaille. „Kontrolle ohne das Angebot einer hilfreichen Unterstützung ist Repression. Ein Hilfeverständnis, das auf einer falsch verstandenen Freiwilligkeit beruht und bei Vorliegen begründeter Tatbestände ‚verschlossene Türen, verschlossene Türen‘ sein lässt, ist nicht nur unprofessionell, sondern verantwortungslos.“⁸ Gerade das „Aus-tarieren von hilfreichen Dienstleistungsangeboten und wächteramtsorientierten Eingriffsaufgaben“ gehört z. B. in Deutschland zum „Kerngeschäft sozialpädagogischer Professionalität“ des allgemeinen sozialen Dienstes des Jugendamtes⁹. Das neu zu schaffende Office national de l'enfance (ONE) verfügt laut Gesetz nicht über einen solchen Dienst und bleibt in dieser Nachfrage auf andere Dienste (z. B. Service de proximité oder SCAS) angewiesen. Wie hier eine

Zusammenarbeit aussehen könnte, ist bislang noch völlig offen.

Die für die Jugendhilfe charakteristische Verbindung von Hilfe und Kontrolle hat auch Konsequenzen für die Fachlichkeit des Handelns der Professionellen wie für die Organisationsstrukturen und für die Rahmenbedingungen des Handelns. Es liegen vielfache Hinweise vor, dass „Jugendamtsversagen bei Kindeswohlgefährdungen nicht nur eine Folge von Fehleinschätzungen einzelner Fachkräfte ist, sondern in der Regel mit einem Organisationsversagen einhergeht.“¹⁰

Die Anforderungen an die professionellen Kompetenzen sind hoch, weil sie die unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung angemessener Hilfen und einer angemessenen Risikoeinschätzung sind.

Der luxemburgische Gesetzgeber hat wohl im Wissen um diese Erfahrungen, multidisziplinäre Teams vorgesehen, die sowohl das jeweilige Hilfsangebot entwickeln wie die Leistungserbringung und die geleistete Hilfe evaluieren sollen (Art. 10. *Equipes multidisciplinaires*). Qualifiziert für diese Teams sind laut Gesetz Professionelle, die eine Ausbildung im Bereich Gesundheit, Pädagogik oder Soziale Arbeit, eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung und entsprechende Weiterbildungen haben. Damit ist ein hoher Standard an die professionellen Voraussetzungen formuliert, der ein Garant für die Qualität der Arbeit des ONE sein kann. Das Gesetz macht keine Aussage zur Größe dieser Struktur. Man kann daraus schließen, dass diese vom Bedarf abhängen wird. Wie hoch könnte dieser Beratungsbedarf derzeit eingeschätzt werden? Das ist nicht ganz einfach: er müsste sich errechnen aus den jährlichen Neuaufnahmen in die Centres d'accueil und Foyers (Foyer d'accueil et de dépannage), einem Teil der Fälle, die derzeit vom SCAS bearbeitet werden, oder die z. B. beim Kinder- und Jugendtelefon erfasst werden, die im CHL (Centre hospitalier de Luxembourg) vorstellig werden.¹¹ Dass deren Zahl insgesamt seit einigen Jahren steigt, lässt sich zumindest für die Bereiche sagen, für die Zahlen vorliegen. So lesen wir im Jahresbericht

des Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) 2008: « Les signalements de maltraitance et de suspicions d'abus sexuel ne sont malheureusement pas en régression. Le préposé de la Police judiciaire à la Protection de la Jeunesse, Monsieur Jean-Paul OSTER, nous informe que le nombre de dossiers relatifs à des signalements pour maltraitance et suspicion d'abus sexuels sur mineurs est croissant. Il a toutefois été impossible d'obtenir des chiffres concrets. »¹²

Zu klären ist, ob auch in diesen Fällen die Abklärung der Hilfe, wozu wesentlich die Abklärung des Gefährdungsriskos gehört, im Aufgabenbereich des ONE liegt.

Diese Frage bleibt auch bestehen, wenn es, wie das ORK fordert, eine Erstaufnahme in einer Kriseninterventionsstelle in der Pädiatrie des Centre hospitalier geben wird. Auf eine diesbezügliche Anfrage der Abgeordneten Claudia Dall'Agnol vom 25.11.2008 antwortet Minister Mars Di Bartolomeo, dass noch 2009 über eine solche Einrichtung beraten werde und dass die Professionellen, die mit misshandelten und sexuell missbrauchten Kindern arbeiten, die nachfolgenden Qualitätskriterien erfüllen müssten: « [...] compétences professionnelles de toute une équipe, longue expérience, prise en charge médicale et psychologique en urgence et à long terme des victimes et de leurs familles, travail en réseau, existence de procédures de démarche. »¹³

Die Anforderungen an die professionellen Kompetenzen sind hoch, weil sie die unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung angemessener Hilfen und einer angemessenen Risikoeinschätzung sind. „Untersuchungen zeigen, dass weit mehr als die Hälfte aller Erziehungshilfen im Kontext von ‚drohenden‘ Kindeswohlgefährdungen eingesetzt werden, die allerdings nicht zwingend mit familiengerichtlichen Maßnahmen einhergehen müssen.“¹⁴ Diese Entscheidungen im Sinne eines veränderten Verständnisses von Hilfe zu tragen und zu verantworten, wird eine Aufgabe fachlicher Dienste sein, deren Auftrag im Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle angesiedelt ist.

Eine Expertise, die zwei Jahre nach dem Start des vom deutschen Familienministerium initiierten Programms „Frühe Hilfen“ dieses evaluiert, soll klären, was aus problematischen Kinderschutzver-

läufen gelernt werden kann.¹⁵ Es werden Fälle schwerer Kindesmisshandlung mit Fällen aus dem Ausland verglichen, um so die häufigsten Schwachstellen in den vorhandenen Kinderschutzsystemen zu finden. Zu den Hauptfehlerquellen gehört laut Studie, „dass das sogenannte ‚Mehraugenprinzip‘ außer Acht gelassen wird und so Fehleinschätzungen nicht korrigiert werden.“¹⁶ Es wird gegen das Prinzip der Teameinschätzung und eine sorgfältige Dokumentation verstoßen.¹⁷ Kommunikationsprobleme zwischen Systemen und innerhalb eines Systems sind zentrale Fehlerquellen. Verantwortlichkeiten sind nicht klar geregelt, es wird auf Basis von Akten entschieden und auf einen persönlichen Eindruck von der Familiensituation verzichtet.

Die sechs in empirischen Untersuchungen am häufigsten genannten Praxisprobleme mit Relevanz für gravierende Misserfolge im Kinderschutz sind: unzureichender Austausch von Informationen, wenig aussagekräftige Diagnostik, ineffektive Entscheidungsprozesse, fehlende Zusammenarbeit zwischen Institutionen, unzureichende Dokumentation relevanter Informationen und fehlende Informationen über wichtige männliche Haushaltsmitglieder.¹⁸ Die Experten empfehlen (und dies sind Anforderungen und Standards, die in der Konstruktion der Arbeit des ONE berücksichtigt werden müssten) die:

- „Erhöhung der Zuverlässigkeit und Qualität der Weitergabe und Dokumentation von Informationen über Gefährdungsfälle;
- Einführung aussagekräftiger Diagnose- und Risikoeinschätzungsverfahren
- Sicherstellung zeitnaher, zuverlässiger, auf aussagefähige Kriterien gestützter Entscheidungsabläufe;
- Stärkung der fallbezogenen Zusammenarbeit zwischen Institutionen und Organisationen, die dem Kinderschutz verpflichtet sind; ...“¹⁹

Dies sind Maßnahmen, die auch für den luxemburgischen Kontext und in Kenntnis der hier vorhandenen Probleme in der Bearbeitung von Fällen²⁰ umgesetzt werden sollten. Neben der Steigerung der Fachkompetenz durch Fort- und Weiterbildung gibt es insbesondere Vorschläge zur Organisationsentwicklung, zum Management, Auditing und zu er-



© Jean-Marie Wagner

gebnis- und prozessbezogenen Controlings, Kommunikationstrainings und zum Etablieren einer „Fehlerkultur“.²¹ Einmal gemachte Fehler sollten zeitnah korrigiert werden können.

Notwendig für einen wirksamen Kinderschutz ist die Bildung einer „Verantwortungsgemeinschaft“, die auf „gemeinsam getragenen Leitbildern, Rollen- und Aufgabenklärungen, transparenten Verfahren und gemeinsamen Fortbildungen“ beruht.²² Verbindliche Standards für die Qualität von Verfahren und Prozessen sind hierzu ein wichtiger Schritt.

Im Artikel 2 von „Aide à l'enfance“ ist ein umfangreiches „Nichtdiskriminierungsgebot“ formuliert. Dieses bezieht sich nicht nur auf Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, sondern nimmt auch „les ressources physiques, psychiques et mentales“ und „la situation familiale, l'appartenance sociale, la situation de fortune“ in den Blick. Daraus könnte der Anspruch an die Umsetzung des Gesetzes erwachsen, mit „schwierigen“ Kindern und Jugendlichen und auch „schwierigen Eltern“ einen nicht-diskriminierenden Umgang zu entwickeln. Hieraus ergäbe sich die Anforderung, Hilfesysteme und Angebote entsprechend den Problemkonstellationen zu entwickeln, also der Idee einer adaptiven Indikation²³ zu folgen und nicht allein einer selektiven, die lediglich aus den vorhandenen Angeboten auswählt und beim Fehlen eines passenden An-

gebots die Betroffenen „des Landes verweist“. Dies im Wissen darum, dass eine „konditionale Programmierung“, die einem Problem eine feststehende Leistung zuweist, häufig nicht möglich und sinnvoll ist.²⁴

Das neue Gesetz misst zudem dem Gedanken der partizipativen Hilfeplanung einen großen Stellenwert bei: Artikel 4 definiert, dass Eltern und Kinder sowohl an der Ausarbeitung der Hilfe beteiligt sind, wie auch das Ergebnis durch Unterschrift akzeptieren sollen und jederzeit eine Neuevaluation beantragen können.

Wenn man sich auf die Erfahrungen und Empfehlungen des ORK von 2008 (zu polizeilichen Befragungen von Kindern mit einem Handicap in Kinderschutzfällen) bezieht, so stellt insbesondere die Befragung von Kindern und Jugendlichen hohe Anforderungen.

« Au courant de l'année, l'ORK avait également été saisi par des parents, des professionnels du secteur social et des associations de difficultés apparues lors de l'audition d'enfants souffrant d'un handicap et qui étaient victimes de maltraitances et d'attouchements sexuels. ... Il est un fait que ces auditions sont difficiles : les enfants ne s'expriment souvent que par des gestes, des signes alarmants de repli sur soi, des manifestations d'un comportement pendant le jeu en classe ou à la maison, exprimant la peur et un manque de confiance inhabituel, parfois par des dessins... »²⁵

Soll das ONE an der Komplexität der Aufgaben und der vorgängigen Strukturen nicht schon von Beginn an scheitern, so sind in den Reglements, an denen derzeit das Ministerium gemeinsam mit der EGCA (Entente des gestionnaires des centres d'accueil) arbeitet, die hier beschriebenen Aufgaben in Form von Qualitätsanforderungen, Verfahrensbeschreibungen und Kooperationsbedingungen zu klären. Diese Empfehlung

bezieht sich auf den fachlichen Auftrag der Kinderhilfe und des Kinderschutzes und die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen und strukturellen Voraussetzungen. Eine politische Herausforderung wird es sein, dies – zumindest in 2009 – ohne ein Budget zu realisieren, das ist nämlich in der Eile des Gesetzgebungsverfahrens schlicht vergessen worden. Oder sollte dies kein Versehen gewesen sein? ♦

Loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille (16.12.2008)

Art. 4. Droit à la demande d'aide

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'Office national de l'enfance.

Ils participent à l'élaboration du projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial prévu à l'article 6 ci-après, qui a été élaboré ou validé par l'Office national de l'enfance.

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.

Loi relative à la protection de la jeunesse (10.8.1992)

Art. 11. Les parents, tuteurs ou autres personnes qui ont la garde du mineur soumis au régime de l'assistance éducative ou maintenu dans son milieu à une ou plusieurs des conditions énumérées à l'alinéa 3 de l'article 1^{er}, conservent sur lui l'autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas incompatibles avec l'application de la mesure.

Si le mineur est placé hors du domicile de ses parents, tuteur ou gardiens, ceux-ci conservent uniquement un droit de visite et de correspondance. Le tribunal ou le juge de la jeunesse en fixe les modalités et peut même, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits ou de l'un d'eux sera suspendu.

Quant à la personne du mineur, tous les autres attributs de l'autorité parentale sont transférés à la personne ou à l'établissement à qui le mineur est confié, à l'exception du droit de consentir à l'adoption et au mariage du mineur.

Quant aux biens du mineur, le juge des tutelles peut nommer un administrateur public à tout mineur ayant fait l'objet d'une mesure de placement par le tribunal de la jeunesse. Le juge des tutelles est informé de la décision de placement par la voie du greffe.

L'administrateur public a, sur les biens du mineur, les mêmes attributions qu'un administrateur légal sous contrôle judiciaire.

Il n'est pas institué de subrogé-tuteur. L'hypothèque légale prévue à l'article 2121 du code civil ne s'applique pas à l'administrateur public.

Les fonctions de l'administrateur public cessent de plein droit par la mainlevée de la mesure de placement.

¹ Projekt „Qualität in der Heimerziehung“

² ADCA 2007. Richtlinien zur Entwicklung von Qualitätsstandards in der Aufnahme und Betreuung von Kindern und Jugendlichen, in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Familie und Integration, Luxemburg

³ Quality4Children – Standards für die Betreuung von fremd untergebrachten Kindern und jungen Erwachsenen in Europa. Download: www.quality4children.info

⁴ Knuth, H. 2008. Fremdplatzierungspolitiken. Das System der stationären Jugendhilfe im deutsch-englischen Vergleich. Weinheim, München

⁵ ebd., S. 235ff.

⁶ vgl. Ader, S./Schrappner, C. „Wie aus Kindern in Schwierigkeiten ‚schwierige‘ Fälle werden – Erfahrungen und Befunde aus einem neuen Forschungsprojekt zu einem alten Thema“. In: Forum Erziehungshilfen, Heft 1/2002, S. 27-34

⁷ Conen, M.-L. 2007. „Schwer zu erreichende Eltern – Ein systemischer Ansatz der Elternarbeit in der Heimerziehung“. In: Homfeldt & Schulze-Krüdener (Hrsg.). Elternarbeit in der Heimerziehung. Ernst Reinhardt Verlag, München, Basel, S.61-76.

⁸ Müller, H. 2008. „... und gäbe es den ASD nicht, so müsste man ihn erfinden! Aufgaben, Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines zentralen Fachdienstes des Jugendamtes“. In: Forum Erziehungshilfen, Heft 3/2008, S. 132-138: 136

⁹ ASD = allgemeiner sozialer Dienst, ein Dienst dem SCAS (Service central d'assistance sociale) vergleichbar, aber beim Jugendamt angesiedelt und nicht bei der Staatsanwaltschaft.

¹⁰ vgl. Müller 2008: 136

¹¹ vgl. ORK 2008: 65

¹² ebd.

¹³ Réponse du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale à la question parlementaire n° 2992 de Madame la députée Claudia Dall'Agnol relative à des services hospitaliers pour mineurs.

¹⁴ ebd. vgl. Müller, Schmutz 2005, zit. n. Müller 2008: 136

¹⁵ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (Hrsg.) 2008. Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen, Machbarkeitsstudie zur Verbesserung des Kinderschutzes durch systematische Fehleranalyse, Bonn. Der Abschlussbericht kann auf der Seite des Ministeriums heruntergeladen werden (<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=114994.html>)

¹⁶ Expertise zum Thema: „Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen“. In: Forum Erziehungshilfen, Heft 1/2009, S. 32

¹⁷ vgl. BMFSFJ 2008: 122

¹⁸ vgl. BMFSFJ 2008: 69

¹⁹ ebd.: 70

²⁰ Das CRP Santé verweist auf der Basis einer Befragung von Einrichtungen, die im Kontext der Arbeit an einer Neustrukturierung der Situation der Dienste im Bereich der „santé mentale“ insbesondere auf Kommunikations- und Koordinierungsprobleme (CRP Santé 2008, unveröffentl. Papier, 27.11.08).

²¹ vgl. BMFSFJ 2008: 129/130

²² vgl. Müller 2008: 136

²³ vgl. Jacob, A./Wahlen, K. 2006. Das multiaxiale Diagnosesystem Jugendhilfe (MAD-J). Ernst Reinhardt Verlag: München

²⁴ Müller 2008: 135

²⁵ ORK 2008: 63