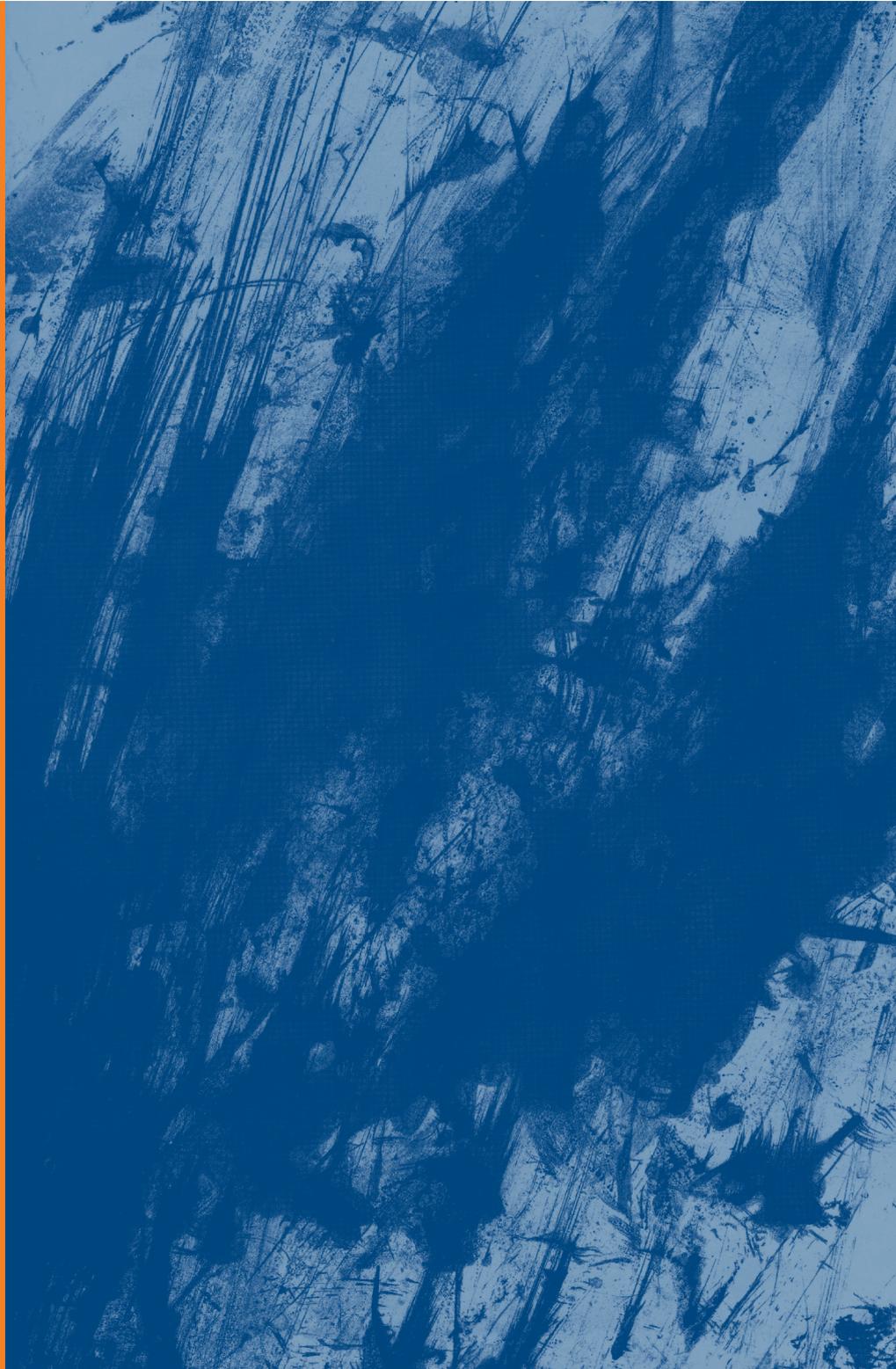


# Die Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg

Strukturen und Entwicklung im Kontext von Schutz und Hilfe

Julia A. Jäger, Ulla Peters, Universität Luxemburg, 2020



**Verfasserinnen**

Julia A. Jäger, Dr. Ulla Peters

**Redaktion**

Universität du Luxembourg, Campus Belval  
Institute of Social Work  
Department of Education and Social Work  
Luxembourg 2020

**Bezug**

<http://www.men.public.lu>

**Zitation**

Peters & Jäger, 2020 (2., aktualisierte Auflage, Originalfassung 2017)  
Die Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg.  
Strukturen und Entwicklung im Kontext von Schutz und Hilfe. Universität  
Luxemburg: Luxemburg.

1. Einleitung	5
1.1. Historische Verortung	6
1.2. Internationale und europäische Diskurse zur Jugendhilfe	8
1.3. Die luxemburgische Fachdebatte und Forschung zur Kinder- und Jugendhilfe	11
1.4. Demografie und Familienstrukturen	15
2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg	17
2.1. Gesetzliche und normative Rahmenbestimmungen	17
2.1.1. Protection de la Jeunesse	17
2.1.2. UN-Kinderrechtskonvention und UN-Behindertenrechtskonvention	18
2.1.3. Action socio-familiale et thérapeutique (ASFT)	20
2.1.4. Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF)	20
2.1.5. Règlements Grand-Ducaux und Conventions-Cadre	21
2.1.6. Rahmenbestimmungen der staatlichen Einrichtungen	22
2.2. Leitideen und Ziele des neuen Feldes Kinder- und Familienhilfe	22
2.3. Akteure von Schutz und Hilfe	23
2.3.1. Adressat/innen von Hilfe: junge Menschen und ihre Familien	23
2.3.2. Steuerungsinstanzen: Ministerien und Dialogue structuré	26
2.3.3. Office national de l'enfance	26
2.3.4. Justiz: Jugendgericht, Staatsanwaltschaft, SCAS	28
2.3.5. Services de Coordination de Projet d'Intervention	29
2.3.6. Dienstleister: Die Träger von Hilfen	29
2.3.7. Akteure der „première ligne“ und an Schnittstellen	31
2.4. Prozesse in der Kinder- und Familienhilfe	32
2.4.1. Wege zu Hilfen	32
2.4.2. Wege in den Hilfen	36
2.4.3. Wege aus den Hilfen	38
3. Fazit: Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven	40
4. Anhang	43
4.1. Literatur- und Quellenverzeichnis	43
4.2. Verzeichnis Tabellen und Grafiken	45
4.3. Dialogue structuré AEF	46

# 1. Einleitung

Wir geben in diesem Text einen Einblick in die aktuellen Strukturen der Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg. Nicht erst seit dem Gesetz Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF) 2008<sup>1</sup> vollzieht sich hier ein grundlegender Wandel hin zu stärker kind- und klientenzentrierten, diversifizierten, partizipativen und kooperativen Formen von Hilfe.

Dieser Wandel bezieht sich u. a. auf international verfasste Rechte von Kindern, wie die internationale Kinderrechtskonvention und führt zu einer kontinuierlichen Veränderung der lange in diesem Bereich dominierenden Idee eines paternalistisch-fürsorglichen Staates<sup>2</sup>.

Während traditionell die Familie für die Aufgabe der Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern zuständig ist<sup>3</sup>, übernimmt der Staat historisch – gesetzlich im Jugendschutzgesetz verankert – eine Wächterfunktion zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und der Gesellschaft. Prozesse der Professionalisierung von Hilfen, die durch Ausbildungsinstitutionen<sup>4</sup> und neue gesetzliche Rahmenbestimmungen angestoßen werden, stehen aktuell in einem Spannungsfeld zwischen Ökonomisierung und universalistischen Rechten und Normen (Kinderrechte, Inklusion).

So folgt z. B. der massive Ausbau und die Flexibilisierung der Tagesbetreuung für Kinder seit 2005 (dem Jahr der Verabschiedung des Gesetzes zu den Maisons Relais) vordringlich der Idee, Berufsarbeit und Familienarbeit miteinander verbinden zu können („Lissabon Strategie“). Gleichzeitig wird versucht, die Schaffung von Strukturen fachlich zu steuern (Rahmenplan non-formale Bildung), was durchaus zu Konflikten führen kann.<sup>5</sup>

Die Kinder- und Familienhilfe und die Strukturen der Tagesbetreuung (SEA – structures d'éducation et d'accueil) existieren weitgehend nebeneinander. Die Kinder- und Familienhilfe mit allen dazu gehörenden Strukturen, wie dem Office National de l'Enfance und der Verantwortung für die staatlichen Jugendhilfeeinrichtungen und der Internate waren zunächst beim Familienministerium verortet. Im Oktober 2013 wechselte der Bereich ins Bildungsministerium (Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, MENJE).

Die derzeitigen politischen Vorgaben des Ministeriums deuten auf eine stärkere fachliche und interventionsbezogene Verschränkung der bislang getrennten Bereiche hin, die zukünftig eher an fachlichen Horizonten, wie z. B. Bildung oder regionaler Kooperation ausgerichtet sein sollen, denn an getrennter Zuständigkeit. Wie diese politischen Ideen in eine Praxis des Denkens und Handelns „vom Kinde aus“ umsetzbar sind, wird eine spannende und kontroverse Frage der nächsten Jahre bleiben. Eine Steuerungsidee ist, in 2020 auch für die Kinder- und Jugendhilfe einen orientierenden Rahmenplan gemeinsam mit den Trägern zu auszuarbeiten.

<sup>1</sup> Loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance et à la famille.

<sup>2</sup> Dies war nicht immer so. Zahlen und Schoos (2009: 41ff.) beschreiben, dass der luxemburgische Staat sich im 19. Jahrhundert zunächst, widerwillig' den sozialen Fragen des Landes annimmt.

<sup>3</sup> „Historisch, systematisch und auch politisch betrachtet ist die privat-familiale Betreuung und Erziehung der Kinder Voraussetzung und Element des Betreuungssystems.“ (Honig & Haag, 2011: 12)

<sup>4</sup> Mit der Gründung der Universität Luxembourg im Jahr 2003 ist ein neuer Bachelor Studiengang für die Ausbildung von Sozialpädagog/innen und Sozialarbeiter/innen entstanden (Bachelor en Sciences Sociales et Educatives); dieser hat den bis dahin in Luxemburg bestehenden Abschluss Educateur Gradué abgelöst und die sozialpädagogische Orientierung im neuen Studiengang um ein sozialarbeiterisches Profil ergänzt und beides in einer Idee Sozialer Arbeit zusammengeführt.

<sup>5</sup> Siehe die Bestandsaufnahme von Michael-Sebastian Honig und Christian Haag zur „Nationalen Kinderbetreuung in Luxemburg“ (2011). Die von Michael Sebastian Honig geleitete Forschungsgruppe ECEC an der Universität hat in den Jahren 2011 bis 2016 eine Reihe unterschiedlicher Forschungen im Kontext der Strukturen der frühkindlichen Betreuung in Luxemburg realisiert; Berichte und Literatur dazu finden sich auf der Seite [https://www.de.uni.lu/forschung/fhse/inside/research\\_domains/forschungsgruppe\\_early\\_childhood\\_education\\_and\\_care](https://www.de.uni.lu/forschung/fhse/inside/research_domains/forschungsgruppe_early_childhood_education_and_care) (aufgerufen am 07.01.2020). Im Bereich der Jugendhilfe existiert keine vergleichbare Forschung in Luxemburg; die Ausnahme ist das Projekt zu „Care Leavern“ (TransCare, siehe u. a. Publikation von Göbel et al. 2019).

# 1. Einleitung

## 1.1. HISTORISCHE VERORTUNG

Der gesellschaftliche Umgang mit bedürftigen, verletzlichen – gefährdeten oder gefährdenden – Kindern und Jugendlichen ist in seinen Anfängen im 18. Jahrhundert<sup>6</sup> durch den Schutz der Gesellschaft vor Delinquenz geprägt. Eine gleichrangige Idee von Hilfe und Prävention (Schutz des Kindes und Jugendlichen, auch vor den eigenen Eltern) gewinnt seit dem Beginn der 1990er Jahre im Kontext der UN-Konvention über die Rechte von Kindern, die Luxemburg 1994 unterzeichnet, an Gewicht. Mit der Reform Aide à l'Enfance et à la Famille 2008 wird diese in der Kinder- und Familienhilfe gesetzlich verankert.

Historisch wird eine institutionelle Alternative zur elterlichen Erziehung mit einem Code von 1791 in Form von „maisons de corrections“ für delinquente Minderjährige eingerichtet. Bis 1939 existiert dafür keine eigene, vom Erwachsenenrecht unterschiedene, Rechtsgrundlage. Der Code pénal napoléonien von 1810 erweitert die Zielgruppe dieser Interventionen auf nicht delinquente Jugendliche. Zudem werden unter Napoleon junge Menschen erstmals gesetzlich als vulnerabel definiert<sup>7</sup> und ihr Wohl in Zusammenhang mit der elterlichen Sorge gestellt, allerdings ohne einen wirksamen Schutz vor elterlichem Machtmissbrauch oder vielfältigen Formen von Verletzungen und Opferwerdung zu installieren. Dies folgt erst über 150 Jahre später, 1992<sup>8</sup>, mit einer Reform des ersten Jugendschutzgesetzes von 1939 (vgl. Commission spéciale „jeunesse en détresse“ 2003: 12f. nach Tulkens & Moreau 2000).

Im Jahr 1855 wird das Hospice Central Ettelbruck eröffnet, ein Ort, der gleichzeitig Waise, alte bedürftige Menschen wie auch Bettelnde, bedürftige Invalide und psychisch kranke Menschen, die zuvor im Gefängnis untergebracht waren, versammelt (Zahlen & Schoos 2009: 35f.)<sup>9</sup>. 1884 entsteht das Hospice du Rham in der Stadt Luxemburg als erstes städtisches Waisenhaus<sup>10</sup>, um Kinder aus Ettelbruck wegen offensichtlicher dort stattfindender Übergriffe auf Kinder, getrennt von Erwachsenen und anderen Bedürftigen unterbringen zu können.

Hilfen für Kinder und Jugendliche werden bis Ende 2008 (loi AEF) über das Gesetz zur Protection de la Jeunesse (Jugendschutzgesetz von 1939, reformiert 1971 und 1992; seit 2004 in einem erneuten Reformprozess) gesetzlich reguliert. Dreh- und Angelpunkt von Falleinschätzung und Hilfestellung ist in diesem Kontext ein/e Jugendrichter/in bzw. später das Jugendgericht (Tribunal de la Jeunesse), unterstützt seit 1980 durch den SCAS (Service central d'assistance sociale, der dem Parquet zugeordnet ist) und die von diesem Dienst verfassten Enquêtes sociales (vgl. Kapitel 2.3. und 2.4.)<sup>11</sup>. Angebotene und verordnete Interventionen werden v. a. als korrektive Maßnahmen verstanden (vgl. Peters & Hansen 2008, siehe auch Schmit 1999). Der Staat übernimmt die Rolle eines „kontrollierenden, tadelnden und mahnenden“ „Wächteramtes“ (Peters & Hansen 2008: 12). Im begleitenden Problemdiskurs geht es in der Regel um Eltern, die nicht in der Lage sind, ihre Kinder zu schützen und um auffällige, deviante, verwahrloste und moralisch gefährdete Jugendliche. Als Lösungen werden der Entzug des elterlichen Sorgerechts (autorité parentale, Übertragung auf die beauftragte Heimeinrichtung), die Trennung vom Herkunftsmilieu und die Fremdunterbringung vorge-

<sup>6</sup> Die Anfänge können weiter zurückgeführt werden. So beschreibt Michel Pauly (2009) die christlichen Wurzeln der sozialen und erzieherischen Arbeit und verweist auf die Hospitäler im frühen Mittelalter. Gleichzeitig benennt er die geschichtliche Aufarbeitung der luxemburgischen Kinder- und Familienhilfe als Forschungsdesiderat. Paul Zahlen und Jean Schoos (2009) beschreiben die Entwicklungen zwischen 1839 und 1940. Im gleichen Band (Willems et al. 2009) sind weitere historische Ausführungen publiziert.

<sup>7</sup> So werden in der Section VI definiert: „Crimes et délits tendant à empêcher ou détruire la preuve de l'état civil d'un enfant, ou à compromettre son existence. – Enlèvement des mineurs. – Infraction aux lois sur les inhumations.“

<sup>8</sup> Loi du 10 août relative à la protection de la jeunesse.

<sup>9</sup> Dies ist laut Zahlen und Schoos (2009:36) Ausdruck einer „späten und widerwilligen“ Reaktion des Staates auf die Herausforderungen der Armut und die Grenzen der Kommunen im Umgang damit.

<sup>10</sup> Das Waisenhaus unter der Leitung der Elisabeth-Schwester wurde bis 1981 betrieben. Heute befindet sich dort ein Altenheim (Centre intégré pour personnes âgées, CIPA).

<sup>11</sup> Diese professionellen Falleinschätzungen unterscheiden sich von den mit dem AEF-Gesetz neu geschaffenen Projets d'Intervention dahingehend, dass sie „ausschließlich auf den Recherchen und Befragungen des/der jeweiligen assistant/e social/e“ fußen und somit nicht den Standards aktueller kooperativer und partizipativer Hilfeplanverfahren entsprechen (Peters & Hansen 2008:13, mit Bezug auf Ader 2004).

schlagen. Das „Luxemburger Modell im Bereich erzieherischer Hilfen“ (vgl. Soisson 1991, Achten 1995) führt in der Zeit zwischen 1971 und dem Ende der 1990er Jahren zu einer gerichtlichen Platzierung von 85 bis 90 % aller fremduntergebrachten Kinder und Jugendlichen (Peters & Hansen 2008: 21). Aktuell (Ende 2019) ist der Anteil gleichbleibend hoch.

Seit Ende der 1960er Jahre wird der Problemdiskurs auf misshandelte Kinder („enfants martyrs“) und gefährdete Jugendliche („enfants en danger“) erweitert, das Verhalten von Jugendlichen wird als Ausdruck ihrer Geschichte verstanden<sup>12</sup> und die soziale Situation der Familie (Wohnungssituation, familiäre Desintegration) rückt in den Blick. Die Antworten dieser Zeit auf die erkannten Herausforderungen werden unter der Idee einer „Aide sociale“ als Hilfeform beschrieben. Hier finden sich auch erste Ideen von Prävention, Beteiligung an Hilfen und die Education familiale.

Die 1970er Jahre sind ein Jahrzehnt, das von vielfältigen Änderungen im sozialen Sektor und insbesondere durch Heimreformen im pädagogischen Kontext geprägt ist<sup>13</sup>.

War traditionell die außerfamiliäre Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Luxemburg fast ausschließlich eine Aufgabe religiöser Orden<sup>14</sup>, so wird sie nach dem zweiten Weltkrieg und insbesondere seit den 1970er Jahren eine weithin säkulare und professionalisierte Tätigkeit. Die Orden, deren finanzielle und personelle Grenzen zunehmend offenbar werden, werden kontinuierlich<sup>15</sup> von staatlichen und privaten Trägern als Akteure der Kinder- und Jugendhilfe abgelöst. Angebote differenzieren sich aus und Heimstrukturen werden dezentralisiert.

Die Leistungserbringung der nun verstärkt tätigen privaten Träger und Vereine wird in ihrem Verhältnis zum Staat ab 1975 systematisch über Konventionen<sup>16</sup> und ab 1998 über das ASFT-Gesetz und „agréments“ (Betriebsgenehmigungen)<sup>17</sup> geregelt.

Bereichsspezifische „règlements“ (Ausführungsbestimmungen zu den Gesetzen) definieren seither den Rahmen einer „sozialen, sozialerzieherischen, sozialmedizinischen oder therapeutischen Tätigkeit, bei der mehr als drei Personen gleichzeitig betreut oder beherbergt werden“. Diese Rahmenbestimmungen sind Teil einer Strategie der Professionalisierung des sozialen Bereichs, da konzeptionelle Anforderungen an die Träger gestellt werden. Betreuungsverhältnisse sind professionell und transparent zu gestalten und abzusichern, z. B. durch einen schriftlichen Vertrag zwischen den Beteiligten oder durch ein nachvollziehbares „projet éducatif“ (vgl. Peters & Hansen 2008: 22, vgl. Kapitel 2).

Die staatlichen Institutionen, das AITIA – Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse (bis 2019 MEE – Maisons d'Enfants de l'État) und das Centre socio-éducatif de l'État (CSEE, in Dreibern und Schrassig), werden 2004 in jeweils eigenen Gesetzen reguliert. Die Zuständigkeit für das CSEE wechselt 1991 vom Justizministerium in das Familienministerium. Die Platzierungsanfragen werden bis 1991 über die CIEP (Centre d'Information et de Placement) und von 1992 bis zur Installierung des Office National de d'Enfance (ONE, 2011) über die CNAP (Commission nationale en matière de placement) bearbeitet<sup>18</sup> (vgl. Peters & Hansen 2008, Peters & Witt, 2007, Gaitsch et al. 2008, Institut universitaire international Luxembourg 2011).

<sup>12</sup> Auguste Ulveling, Staatsratsmitglied und Präsident der Verwaltungskommission der „Zuchthäuser“, nannte, inspiriert von internationalen Debatten, Kinder bereits 1890 (S. 9) „plutôt malheureux que vicieux“.

<sup>13</sup> Auch später folgen wesentliche sozialpolitische Neuerungen, so die Einführung des Mindesteinkommens 1986, um Armut als Ursache von Fremdunterbringung zu vermeiden.

<sup>14</sup> Zur Bedeutung der religiösen Kongregationen siehe z. B. Zahlen und Schoos (2009: 36ff) und Luis et al. (2009).

<sup>15</sup> In Luxemburg hat sich allerdings mit dem Träger „Elisabeth“ ein bedeutender sozialpolitischer Akteur dauerhaft installiert, der auf einem der am längsten im sozialen Sektor aktiven Orden, den Elisabetherinnen (Congrégation des Sœurs de Sainte Elisabeth), basiert.

<sup>16</sup> Erste Konventionen gab es seit den 1960ern, aber nicht als „outil politique de référence en la matière“ (Commission spéciale „jeunesse en détresse“, 2003: 14).

<sup>17</sup> Loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines sociale, familial et thérapeutique ASFT 1998; 1999 Règlement grand-ducal du 16 avril 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de centres d'accueil avec hébergement pour enfants et jeunes adultes. Mit dem AFST-Gesetz wird der staatliche Einfluss auf die Dienstleister verringert, er kann nun nicht mehr direkt in die Verwaltung der Träger eingreifen, besitzt aber weiterhin Einfluss über die Finanzierung (Peters & Hansen 2008: 22).

<sup>18</sup> Im Unterschied zur CNAP hatte die CIEP die fachlichen Aufgaben der Orientierung und Beratung. Ihre Abschaffung kann als fachlicher Rückschritt gedeutet werden. Ursache waren möglicherweise Konflikte zwischen CIEP und Jugendgericht (von Plätzen Bereithaltung für freiwillige Platzierungen und Kritik an den Entscheidungen des Gerichts).

## 1. Einleitung

---

An der Ausrichtung der Hilfen und den grundsätzlichen Haltungen zur Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen ändert sich über lange Zeit wenig Grundsätzliches: So wird in der parlamentarischen Debatte zum Jugendschutzgesetz 1971 die Reform noch auf die stationären Hilfen reduziert.<sup>19</sup> Die Notwendigkeit eines Ausbaus ambulanter Hilfen rückt erst mit anhaltender Diskussion in den 1990er Jahren in den Blick (vgl. Peters & Lellinger 2010: 12).

Eine deutliche Kritik an den bestehenden Verhältnissen stammt aus dem Jahr 1998, als eine Kommission des Familienministeriums die „Charte des droits des enfants en matière de placement“ (o. A.) ausarbeitet. Darin definiert sie die Fremdunterbringung als Ausnahme und formuliert die Notwendigkeit der Beteiligung des jungen Menschen und seiner Familie an der Hilfeplanung und dessen Überprüfung. Es folgt ein Prozess, getragen durch eine interministerielle Arbeitsgruppe des Familien- und Justizministeriums, der im AEF-Gesetz 2008 mündet. Beeinflusst wird dieser Prozess durch internationale Entwicklungen und fachliche Debatten (z. B. Kritik von Fachkräften an fehlender Elternarbeit) (vgl. Kapitel 2).

Es entsteht ein Diskurs um Kinder- und Elternrechte und um Citizenship (Citoyenneté) und damit verbundene Rechte, sowie um die Professionalisierung

und Entwicklung von Hilfestrukturen und deren Flexibilisierung. Prävention und Partizipation werden zu zentralen Leitideen, dies analog zu internationalen Debatten.

Als wesentliche neue Strukturen werden das nationale Jugendamt (Office National de l'Enfance) und die sog. Coordinateurs de Projets d'Intervention (CPI) als neue Berufsgruppe geschaffen. Beide sind gesetzlich mit dem AEF 2008 entstanden und operativ seit Januar 2011.

Das ONE ist die zentrale nationale Behörde für die Anfrage, Finanzierung und Verwaltung von Hilfen. Die Aufgabe der fachlichen Einschätzung des Hilfebedarfs geschieht im Rahmen einer als partizipativ und kooperativ zu gestaltenden Hilfeplanung. Die Koordination von Hilfen durch die CPI wird zunächst an private Dienste ausgelagert, dann aber ab Januar 2017 dem ONE zugeordnet<sup>20</sup>.

Mit dem ONE wird dem Jugendgericht ein mächtiger Akteur gegenübergestellt, womit neue Abstimmungsbedarfe entstehen, auch zwischen den nun parallel existierenden regulativen Ideen des AEF und der Protection de la Jeunesse. Für die Adressat/innen und Fachkräfte im Feld bringen die Veränderungen neue Möglichkeiten und Herausforderungen in der Gestaltung der interaktiven Praxen im Hilfeprozess mit sich.

### 1.2. INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE DISKURSE ZUR KINDER- UND JUGENDHILFE

Wie die Balance zwischen einer Orientierung an Schutz und an Hilfe und zwischen Eltern- und Kinderrechten in unterschiedlichen juristischen Kontexten konzipiert wird, ist Gegenstand dieses Kapitels. Wir wollen dies international vergleichend und mit Blick auf einzelne Länder diskutieren. In einem letzten Absatz werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Thematiken, Orientierungen und Strukturen herausgearbeitet.

Marie Connolly und Kate Morris (2012) beschreiben in ihrem Buch „Understanding Child and Family Welfare: Statutory Responses to Children at Risk“ Entwicklungen und Einflussfaktoren auf wohlfahrtsstaatliche Systeme von Hilfe und Schutz. Wie diese aufgestellt, wie stark differenziert und wie bedarfsgerecht sie sind, entwickelt sich kontinuierlich in

einem dynamischen und (unterschiedlich) politisierten Kontext<sup>21</sup>, so der Befund. Dies wird beeinflusst durch die jeweiligen staatlichen Organisationsformen und juristischen Regulierungen (z. B. zentralstaatlich organisiert oder lokal und nicht-staatlich), durch professionelle Ideologien und durch Kultur<sup>22</sup>. Unterschiede werden darin sichtbar, ob der Kinderschutz fokussiert wird (v. a. Schutz des Kindes vor elterlichem Missbrauch) oder die Unterstützung von Familien in der Erbringung von Erziehungsaufgaben (Spratt 2001 in Connolly & Morris 2012: 29).

Eine Studie von Gilbert (1997) vergleicht neun Länder hinsichtlich dieser beiden Orientierungen:

	Kinderschutz	Familienhilfe
<i>Problemdefinition</i>	individuell, moralisch	sozial, psychologisch
<i>Intervention</i>	legalistisch, investigativ	therapeutisch, bedarfsorientiert
<i>Beziehung Staat-Eltern</i>	gegnerisch	partnerschaftlich
<i>Fremdplatzierung</i>	unfreiwillig	freiwillig

Tabelle 1: Die Orientierungen „Kinderschutz“ und „Familienhilfe“ und ihre Konsequenzen. Quelle: Parton (2010) (Übersetzung durch die Autorinnen).

Zum Untersuchungszeitpunkt waren England, die USA und Kanada stärker am Kinderschutz, die übrigen Länder (Dänemark, Schweden, Finnland, Niederlande, Belgien und Deutschland) stärker an der Familienhilfe orientiert.

Vierzehn Jahre später wurde die Studie unter der zusätzlichen Einbeziehung von Norwegen wiederholt (Gilbert et al., 2011). Es zeigten sich starke Veränderungen: Entwicklungen von Strukturen (Organisationen, Gesetzgebung), eine Politisierung des Themas (Aufmerksamkeit der Medien), eine Ausweitung der Hilfen und evidenzbasierter Initiativen. In den meisten Ländern stieg die Zahl der Kinder, die außerhalb ihrer Ursprungsfamilie leben, wobei Fremdunterbringung nun v. a. in Pflegefamilien stattfindet und als Trend die Pflege durch Verwandte zunimmt.

Die Analysen legen nahe, dass in den Ländern eine neue Balance zwischen den beiden Orientierungen Kinderschutz vs. Familienhilfe gesucht wird. So nehmen stärker am Kinderschutz orientierte Länder Elemente der Familienhilfe-Orientierung auf, hilfe-

orientierte Länder setzen sich verstärkt damit auseinander, wie Kinder geschützt werden können. Gleichzeitig rücken Kinder aus zwei Richtungen zunehmend in den Fokus von Politik: auf der einen Seite über die Kinderrechte und auf der anderen über die Idee des sozial investiven Staates („social investment state“)<sup>23</sup>. Als Konsequenzen werden Frühintervention und Prävention bedeutsamer und es findet – durch eine zunehmend öffentlich wahrgenommene Verantwortung für die Betreuung und Bildung von Kindern – ein Prozess der „Ent-Familialisierung“ statt („de-familialization“, Parton 2010: 19).

Seit Ende der 1990er Jahre und vermehrt seit Mitte der 2000er<sup>24</sup> hat die Veröffentlichung von konsequenzreichen Fehlern im Kontext der Betreuung von Kindern für neue thematische Fokussierungen und Umstrukturierung des Kinderschutzes bzw. der Familienhilfe gesorgt: So gibt es in Deutschland Bestrebungen, die Jüngsten besser vor Missbrauch und Vernachlässigung zu schützen. Neue Regelungen betreffen: die Kooperation mit Institutionen an den Schnittstellen zur Kinder- und Jugendhilfe (u. a. Kindergärten, Kranken-

<sup>19</sup> Siehe Ministerin Frieden, 2463, April 1971; Ziele: „prévenir la désintégration familiale et l'inadaptation sociale des jeunes“.

<sup>20</sup> Die Evaluation der Wirkungen des Gesetzes AEF hat insbesondere auf eine Rollenunklarheit der CPI und auf deren schwache Position aufmerksam gemacht (Jäger & Peters 2015). Die Frage ist allerdings, ob die Veränderungen diesen oder anderen, wie finanziellen und arbeitsorganisatorischen, Überlegungen geschuldet sind. Sicherlich spielt die Idee des MENJE, Dienste und Bereiche im Feld der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen stärker zu vernetzen, eine wesentliche Rolle. Die Versäulung (getrennte Organisation) der Dienste soll durch eine kindbezogene Vernetzung auf Arbeitsebene und Regionalisierung abgelöst werden.

<sup>21</sup> Zu den Debatten in Deutschland „wie viel öffentliche Verantwortung für private Lebensschicksale“ vgl. Schrapper (2010: 33 und ausführlicher 1987).

<sup>22</sup> Siehe Hetherington (2002) in Connolly & Morris (2012: 26). So ist bspw. in Frankreich der kulturelle Einfluss der Fünften Republik deutlich bemerkbar und drückt sich in einer „symbolischen Allianz zwischen Staat und Familien“ aus und in der Sicht auf das Kind, das sowohl als Familienmitglied als auch als heranwachsende/r Bürger/in gesehen wird (Grevot 2002: 3 in Connolly & Morris 2012: 26).

<sup>23</sup> Wesentliche Grundlage für die Kinderrechte ist die UN-Kinderrechtskonvention, die von allen 10 Ländern außer den USA ratifiziert wurde. Gerechtigkeit und Qualität von Kindheit sind bedeutsam, Kinder werden als (aktuelle) Bürger gesehen. Vertreter dieser Orientierung sind Finnland und Norwegen mit ihren Bestrebungen hin zu einer kinderfreundlichen Gesellschaft. Im „sozialen Investitionsstaat“ werden junge Hilfsbedürftige sowohl als aktuelle Kinder als auch als künftige Erwachsene und Arbeitskräfte gesehen, Humankapital und Wettbewerbsfähigkeit sind bedeutsam (z. B. England) (vgl. Parton 2010: 20, Pösö et al. 2013: 485). Zum Wandel vom „fürsorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat“ siehe Dingeldey (2006) und Sherraden (2003), der in diesem Zusammenhang das „asset-building“ beschreibt als „sensible public investment because it increases the capabilities, engagement and productivity of the people“; früh in Kinder investieren versprache mehr Profit und mehr Erfolg. Dabei bezieht sich der Autor auf den capabilities-Ansatz von Amartya Sen (1985).

<sup>24</sup> Z. B. der Fall Kevin; d. h. Kinder, die sterben während sie in sozialarbeiterischer, behördlicher Betreuung sind (vgl. Salgo 2007).

## 1. Einleitung

---

häuser) und damit einhergehend eine Lockerung des Datenschutzes, sowie die Installierung „früher Hilfen“ mit Hebammen als zentralen Dienstleister/innen und Koordinatoren/innen oder von sog. „Präventionsketten“<sup>25</sup>. Jüngste Skandale haben zudem eine Diskussion um geschlossene Unterbringung in Gang gesetzt (vgl. Deutschland: Petition der IGfH – Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen 2013). Weitere Debatten der letzten Jahre in Deutschland beschäftigten sich differenziert mit Pflegefamilien (Unterscheidung von „traditionellen“, professionellen und verwandten Pflegefamilien) und Initiativen zu deren Professionalisierung<sup>26</sup>. Folge der Differenzierung von Hilfen und des stärkeren Einbezugs der Perspektiven der Betroffenen sind aktuelle Themen wie z. B. Übergänge<sup>27</sup> in Hilfen, zwischen institutionellen Settings und bei der Beendigung von Hilfen, flexible Hilfen, die sich an Bedarfe anpassen und Sozialraumorientierung (Harder et al. 2013).

Als Dauerthemen werden „Bildung, Hilfe, Kontrolle, Partizipation“ und Prävention – mit „konjunkturelle[n] Auf- und Abschwünge[n]“ und veränderten Konnotationen diskutiert (Wohlgemuth 2011: 215). Eine aktuelle Kritik bezieht sich auf die Trennung von Kindern mit und ohne Behinderungen in z. B. den deutschen Sozialgesetzbüchern (Hilfen für Kinder mit Behinderungen fallen unter das Sozialgesetzbuch VIII und damit in das Gesundheitswesen); sie soll der UN-Behindertenrechtskonvention folgend aufgehoben werden (Harder et al. 2013).

Sabla (2011) zu Folge thematisiert Forschung zunehmend die gesellschaftlichen Bedingungen der Erziehungsfähigkeit von Eltern. Ein neues und bislang wenig erforschtes Thema wird von Kutscher et al. (2011) bearbeitet: der zunehmende Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, z. B. für Fallakten, aber auch in anderen Bereichen wie Onlineberatung<sup>28</sup>.

Als aktuelle Herausforderungen für England benennt Parton (2009: 5) die wachsende Bedeutung eines „managerialist oversight“, d. h. die Sammlung von Informationen und Audits, „performance-management“ und die Rechenschaftspflicht sowie der Umgang mit Informationstechnologien<sup>29</sup> und dem „electronic-government“ (Parton 2009: 11, mit Bezug auf Hudson 2002, 2003). So sagen über 50 % von 2.200 befragten Fachkräften im Jahr 2005, dass sie mehr als 60 % ihrer Arbeitszeit mit administrativen Tätigkeiten verbringen (und nicht mit direkten Klientenkontakten), über 20 % sagen, dass sie über 80 % ihrer Arbeitszeit damit verbringen. 95 % haben den Eindruck, dass in

den vergangenen fünf Jahren die soziale Arbeit bürokratischer und weniger klientenfokussiert sei<sup>30</sup> (Samuel 2005: 8, in Parton 2009: 11).

Dabei stellt Parton (2009) die Potentiale der Informationstechnologie den Herausforderungen gegenüber: Auf der einen Seite gibt es leichter zugängliche, auch anonyme Hilfen für Kinder und Familien (z. B. über interaktive Webseiten), Technologien können emanzipatorisch und demokratisch und so im Sinne von Ermächtigung genutzt werden, zugängliche Daten schaffen Transparenz und die Möglichkeit, Rechenschaft abzulegen. Auf der anderen Seite stehen Herausforderungen des Datenschutzes, allgemeine Gefahren wie Missbrauch, Überwachung und fachliche Herausforderungen im Umgang und in der Nutzung der Technologien. So filtert eine vorgegebene Struktur aufgenommene Daten und fördert binäres Denken (z. B. bzgl. Risiko oder Bedarf) ohne Abwägungen von Ambiguitäten und Ambivalenzen. Es wird schwieriger, eine ganzheitliche Sicht auf Klient/innen und ihre Situation und Möglichkeiten zu konstruieren und ein vertieftes Verständnis zu generieren (es entstehen keine Geschichten, sondern eine Sammlung von Fakten: „fragmented identities“, Parton 2009: 13).

Resümierend lässt sich sagen, dass die Gesetzgebungen vieler Länder verstärkt Kinderrechte und Elternbeteiligung an der Entscheidungsfindung betonen. Diese Rechte sind international insbesondere in der UN-Kinderrechtskonvention (1989) und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt 1966) verankert, national sind sie beispielsweise im UK Children Act (1989) oder im neuseeländischen Children, Young Persons and Their Families Act (1989) zu finden (Darlington et al. 2010, Connolly & Morris 2012: 28). Viele Beiträge beschäftigen sich mit der Frage, wie Elternbeteiligung in freiwilligen und in Zwangskontexten gelingt (z. B.: Umgang mit Macht, Finden einer hinreichend geteilten Situationsdefinition). Forschungen verweisen auf den Nutzen von Partizipation im Hilfeprozess (vgl. Darlington et al. 2010: 1026) und darauf, dass z. B. die Änderungsbereitschaft von Eltern und der professionelle Beziehungsaufbau mit den Eltern eng mit einander zusammenhängen (Darlington et al. 2010).

### 1.3. DIE LUXEMBURGISCHE FACHDEBATTE UND FORSCHUNG ZUR KINDER- UND JUGENDHILFE

Der Umfang an Literatur und Forschung zur Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg ist bescheiden. Publikationen gibt es seit Ende des 18. Jahrhunderts (siehe Übersicht Zahlen 2008), häufig in Form von Festschriften zu Jubiläen von frühen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Aktuellere Beiträge sind v. a. im Forum (für Politik, Gesellschaft und Kultur in Luxemburg) zu finden, im Bulletin der ANCES<sup>31</sup> sowie in Beiträgen der Universitäten Trier und Luxemburg (Gründung 2003). Stellungnahmen des ORK (Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand<sup>32</sup>) gibt es seit 2003 und Beiträge aus dem Sektor v. a. im Rahmen von Vereinigungen aus dem Bereich der Heimerziehung: der FEDAS (vormals EGCA – Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l.) und der ADCA (Association des Directeurs des Centres d'Accueil a.s.b.l.), was den historischen Schwerpunkt luxemburgischer Hilfen auf stationäre Unterbringung unterstreicht. Eine Sichtung uns zugänglicher Beiträge zeigt, dass schwerpunktmäßig seit Ende der 1990er Jahre und im Kontext der Gesetzesreform AEF (2008), in deren Folge öffentliche Diskussionen stattfinden, zu Themen der Jugendhilfe publiziert wird.

An dieser Stelle streben wir keine umfassende Darstellung von Autoren/innen und Themen an, sondern skizzieren beispielhaft einige Beiträge der letzten 35 Jahre:

Ein Autor, der mit seinen Beiträgen seit den 1980er Jahren die fachliche Debatte in Luxemburg anregt und begleitet, ist Robert Soisson, ehemaliger Vorsitzender der ANCES (u. a. Soisson 1982, 1991, 1995, 1997, 1999, 2003). Er beschreibt z. B. in einem Beitrag aus dem Jahr 1999 wesentliche Lücken in den Strukturen der primären, sekundären und tertiären Familienhilfe und verweist auf fehlende allgemein zugängliche Hilfen, gezielte Unterstützung für Risikogruppen und Krisenintervention (Soisson, 1999).

Ende der 1990er Jahre wurde die Universität Trier unter Leitung von Manfred Schenk mit einer Studie beauftragt, die in vier Diplomarbeiten bearbeitet wurde.<sup>33</sup> Die Arbeit von Christof Mann analysiert verschiedene Formen stationärer Hilfen und zeigt Spannungsfelder auf, u. a. das „zwischen Fürsorge, Strafe und Kontrolle“ (Mann, 1998). Als kennzeichnend für das luxemburgische System wird „der ausgeprägte Eingriffscharakter des Jugendschutzes und damit zusammenhängend die hohe Norm- und Kontrollorientierung“ beschrieben. Beides habe „noch eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung“. Der Autor betont die herausragende Position des Jugendgerichtes und dessen Macht in Bezug auf Entscheidungen, „die in vielen anderen Ländern von der Sozialpädagogik

<sup>25</sup> Vgl. Informationen des deutschen Bundesgesundheitsministeriums (<http://www.bzga.de>, aufgerufen am 07.01.2020).

<sup>26</sup> Dies steht im Gegensatz zu anderen Ländern, die stärker die verwandtschaftlichen Pflegefamilien fördern (siehe Dill 2010 in Harder et al. 2013).

<sup>27</sup> So finanzierte der Fonds National de la Recherche Luxembourg unter dem Titel „TransCare“ 2015 bis 2018 ein Projekt, das sich mit der Situation von jungen Menschen im Übergang aus Heimen und Pflegefamilien in die Selbstständigkeit beschäftigte (Vgl. Göbel et. al 2019).

<sup>28</sup> Die Autor/innen sprechen von einer „Techniknaivität der Jugendhilfeprofession“ und von einer „parallelen Technikblindheit der Jugendhilfeforschung“ (Kutscher et al. 2011: 189). Die Aufgaben für die Fachkräfte: die Technologien „pädagogisch, organisatorisch wie auch verwaltungsmäßig in fachlich angemessener Weise einzubetten“. Die Autoren/innen präsentieren ein analytisches Raster (Heuristik) zur Erforschung des Bereiches.

<sup>29</sup> Z. B. Integrated Children's System ICS und Common Assessment Framework CAF in England.

<sup>30</sup> Ähnliche Tendenzen beschreiben die Fachkräfte auch in der Evaluation zum Gesetz AEF (vgl. Jäger & Peters 2015).

<sup>31</sup> Die ANCES ist die luxemburgische Sektion der FICE (Fédération Internationale des Communautés Educatives) und dadurch prädestiniert, auch internationale fachliche Impulse in die luxemburgische Diskussion einzubringen oder Debatten zu entfachen. So gibt sie bspw. bereits 1985 Impulse zur Evaluation von Heimerziehung (Soisson 2003: 40, vgl. Planungsgruppe PETRA 1988, ANCES Bulletins 50 (1985) und 54 (1986)). Konkretisierungen zur Qualitätssicherung in der Heimerziehung folgten erst 2010 (vgl. Peters & Lellinger 2010).

<sup>32</sup> Vgl. Loi du 25 juillet 2002.

<sup>33</sup> Christof Mann, persönliche Mitteilung am 30.12.2014.

## 1. Einleitung

---

getroffen werden“ und schlussfolgert, „daß justitiäre Mechanismen teilweise Vorrang vor sozialpädagogischen Überlegungen haben und damit eine kontinuierliche fallorientierte Arbeit beeinträchtigen“ (Mann 1998: 109). Dieser Aspekt wird auch in Luxemburg selbst kritisiert (vgl. z. B. Andrich-Duval 2003: 48). Mann (1998) schlägt u. a. eine Jugendhilfegesetzgebung vor, einen fachlichen Umbau oder Auflösung der CNAP, ein neues Finanzierungsmodell, einen dezentralen Zugang zu Hilfen (möglicherweise über die Offices Sociaux) und die Abschaffung von geschlossener Heimerziehung.

2003 beleuchten Homfeldt und Brandhorst in einem Text das Spannungsfeld zwischen Hilfe, Schutz und Kontrolle und die jeweiligen Schwerpunktlegungen der Nachbarländer Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg und das damit verbundene Beziehungsverständnis zwischen Staat und Bürgern/innen. Daraus folgen, so die Autoren, unterschiedliche Sichtweisen, Orientierungen und Handlungsziele von „Erziehungshilfen“. Die Sichtweisen seien „im Grundsatz nicht miteinander vereinbar“ (ebd.: 2) und hätten Auswirkungen auf den Umgang mit Kindeswohlgefährdung und Partizipation.

Das luxemburgische System dieser Zeit lässt sich als im Wesentlichen am staatlichen Wächteramt orientiert und mit einem „verengten“ und auf Heimerziehung verkürzten Verständnis von Hilfe beschreiben (vgl. Achten & Brandhorst 1999). „In Luxemburg wird zu viel und zu schnell platziert, darüber sind sich die meisten Experten einig“, konstatiert etwa Soisson (2003, im Band von Homfeldt & Brandhorst) und bescheinigt seinem Land einen Mangel an Diskussion von Theorie<sup>34</sup> und von konflikthaftern Aspekten des sozialen Feldes, die er als zahlreich ansieht<sup>35</sup>. Für die fehlende Theoriediskussion nennt er fünf Gründe: Das Fehlen einer fachlichen universitären Einrichtung, mangelndes Engagement im professionellen Sektor, im zuständigen Ministerium und bezogen auf das Ehrenamt<sup>36</sup> sowie „veralterte Gesetze“. Bezogen auf den rechtlichen Rahmen kritisiert der Autor insbesondere Artikel 11 des Jugendschutzgesetzes von 1992, der u. a. die Übertragung des elterlichen Sorgerechts (autorité parentale) im Falle einer Fremdbetreuung auf die betreuende Institution vorsieht<sup>37</sup>, ein Fakt, der bis heute in der Kritik steht (z. B. ORK 2014). Als Ausnahme nennt er die Theoriediskussion zu sexuellem Missbrauch infolge der belgischen Dutroux-Affaire 1996 (vgl. auch aktueller: Willems & Ferring 2014, Abschlussbericht

der Hotline Cathol 2010<sup>38</sup>). Als weiteren Kritik- und Diskussionspunkt erwähnt er die ‚Evakuierung von Problemfällen ins Ausland‘<sup>39</sup>. Fachliche Referenz seiner Kritik sind die in der UN-Konvention formulierten Kinderrechte (Soisson 2003: 42f.).

Die Fachdebatten seit den 1990er Jahren zeigen, dass die Akzeptanz dieser Situation zunehmend bröckelt, gezielte Veränderungsimpulse werden gesetzt: So versucht die ANCES 1996 über die Versendung einer Broschüre der IGfH<sup>40</sup> (1995) zur geschlossenen Unterbringung, eine Diskussion und Veränderung der entsprechenden luxemburgischen Praxis anzustoßen (Soisson 2003: 36). Die Zeitschrift Forum fordert 1999 in einem Dossier die Entwicklung des „Kinderschutz[es] zur Familienhilfe“ und kritisiert 2001 unter der Überschrift „Ein Gesetz hat ausgedient!“ unmissverständlich die Strukturen. Das „Unbehagen“ der Fachkräfte und der politisch Verantwortlichen ist zu dieser Zeit unüberhörbar geworden (Forum 2001: 15). Der Heimsektor strebt Alternativen zur Heimplatzierung und zum Sorgerechtsentzug an und fordert eine differenzierte und regelmäßig evaluierende Falleinschätzung (EGCA 2007: 1). Die ADCA präsentiert Richtlinien zur Entwicklung von Qualitätsstandards in der Aufnahme und Betreuung von Kindern und Jugendlichen (ADCA Luxembourg, 2007).

2008 wurde auf der international besetzten Tagung „Jeunes sans limites, jeunes sans frontières – exigences de regards croisés et de coopérations interinstitutionnelles“ der ADCA und von MètIS Europe erörtert, wie jungen Menschen in Not besser geholfen werden kann, dies mit dem Ziel, sie als vollwertige Bürger in die Gesellschaft zu integrieren (ADCA Luxembourg & MètIS Europe 2008: 10). Die Abschlussdeklaration bezieht sich explizit auf die UN-Kinderrechtskonvention und fordert verstärkte interdisziplinäre, interinstitutionelle, intersektorielle und interministerielle Kooperation zum Wohle der Kinder und Jugendlichen (ebd.: 125). Der Anspruch, weitere „journées européennes“ stattfinden zu lassen und so den fachlichen Austausch auf europäischer Ebene zu fördern, wurde nicht eingelöst.

Im Kontext des entstehenden Reformprozesses AEF (Formulierung eines Jugendhilfe-Gesetzes, Schaffung eines nationalen Jugendamtes) publizieren Ulla Peters und Mitarbeiter/innen der Universität Luxemburg im Rahmen eines Praxisbegleitungsprozesses „Qualitätsentwicklung in der Heimerziehung“ im Auftrag des Familienministeriums (damals MIFA – Ministère de la Famille et de l'Intégration) zwischen 2007 und 2014 eine Reihe von Texten. Dass die stationären Hilfen Fokus der ersten Beauftragung der luxemburgischen Universität zur wissenschaftlichen Begleitung des Feldes sind, kann als Ausdruck der oben beschriebenen vorrangigen Orientierung der Kinder- und Jugendhilfe an diesen Hilfen gewertet werden.

Die Arbeiten umfassen allgemeine Aspekte zur Heimerziehung und zum Jugendschutz in Luxemburg (Peters & Hansen 2008, Louazel & Peters 2011), ein Instrumentarium für eine partizipative Qualitätsentwicklung in der Heimerziehung und deren Erprobung (Peters & Lellingner 2010, Lellingner & Peters 2010b, Peters & Jäger 2013, Peters et al. 2013a/b/c, Lellingner & Jäger 2014), nebst Impulsen zu Fachdiskursen und zu Hintergründen fachlicher Standards (Lellingner 2008, Lellingner & Peters 2010a, Peters & Jäger 2014a)<sup>41</sup>. Es wird eine konzeptionelle Idee zur Gestaltung eines Prozesses der Qualitätsentwicklung im Feld AEF vorgelegt (Peters & Jäger 2014b). Die Schriften spiegeln ein politisches Interesse an einer weiteren Professionalisierung und Entwicklung der stationären Hilfen im Sinne einer kindzentrierten,

fachlichen Perspektive und unter Berücksichtigung zentraler organisationaler Prozesse, in die Hilfen eingebunden sind<sup>42</sup>.

Die bislang umfassendste Publikation zur luxemburgischen Kinder- und Jugendhilfe liegt mit dem im Jahr 2009 durch die Universität Luxemburg veröffentlichten zweibändigen „Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg“ vor, Ergebnis einer Fachdebatte zwischen Wissenschaft und Praxis. Es wirft vielfältige Schlaglichter auf den Sektor: historische Entwicklung und aktueller sozio-ökonomischer und politischer Kontext, theoretische Grundlagen der sozialen Arbeit, Arbeitsfelder, Institutionen und Konzepte, Herausforderungen und Perspektiven. Damit zielt die Publikation darauf, an internationale Debatten anzuschließen, deren Einflüsse auf luxemburgische Entwicklungen transparent zu machen und einen nachhaltigen Anstoß zum fachlichen Austausch zwischen Forscher/innen und Praktiker/innen zu geben (vgl. Willems et al. 1999: 16 u. 23f.).

Das Kapitel über Kinder- und Jugendschutz enthält Ausführungen über den SCAS und die enquêtes sociales, die Heimerziehung und das Pflegekinderwesen, die sozialerzieherische Begleitung von Familien (services CAEMO – Centre d'accompagnement en milieu ouvert), Formate der Beratung, Therapie und des Streetwork sowie Herausforderungen im Umgang mit Kindesmisshandlung und deren Prävention.

<sup>34</sup> Für den Autor ist eine „Theoriediskussion“ „die systematische Reflexion über das eigene erzieherische Handeln, den Versuch, die Praxis im Rahmen von Gesellschaftsmodellen zu orten, sowie den Versuch, eine eigenständige Theorie der Sozialpädagogik zu entwickeln, nicht jedoch die Diskussion um pragmatische Aspekte Sozialer Arbeit.“ (Soisson 2003: 33).

<sup>35</sup> Zur Diskussion konflikthafter Aspekte konstatiert Soisson (2003: 36), dass sie „grundsätzlich“ nur dann diskutiert würden, „wenn ein solcher Konflikt an der Oberfläche erscheint“. Eine Interpretation dieser These könnte lauten, dass Konflikthafes nur dann diskutiert wird, wenn sie den professionellen Arbeitsablauf stören – ansonsten gilt die vom Autor bescheinigte Abwesenheit systematischer Praxisreflexion.

<sup>36</sup> Soisson (2003: 35) nennt die Zeitschrift Forum als „einzigsten Ort, an dem derartige Diskussionen öffentlich geführt werden können“.

<sup>37</sup> „Si le mineur est placé hors du domicile de ses parents, tuteurs 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“ (Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, Art. 11).

<sup>38</sup> Kontaktstelle für Opfer sexueller und physischer Übergriffe an Minderjährigen (2010).

<sup>39</sup> „In einem kleinen Land können nicht alle Dienstleistungen angeboten werden. Deshalb werden im Bereich der erzieherischen Hilfen Problemfälle in der Regel ins Ausland evakuiert. Es handelt sich dabei um ca. 50 Kinder, genug, um eine größere oder fünf kleinere Einrichtungen mit der Betreuung dieser Kinder zu befassen. Das Problem ist seit Jahrzehnten bekannt und trotzdem wurde bis jetzt noch keine Lösung gefunden.“ (Soisson 2003: 39)

<sup>40</sup> Die IGfH ist die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e. V. (vormals: Internationale Gesellschaft für Heimerziehung e.V.) und deutsche Sektion der FICE.

<sup>41</sup> Die Publikationen sind auf der Webseite des Ministeriums und des SNJ zu finden: <http://www.men.public.lu/fr/actualites/publications/aide-assistance/index.html> (aufgerufen am 07.01.20).

<sup>42</sup> Die Standards wurden ab 2012 der Convention-Cadre journalier hinzugefügt. Sie umfassen in der aktuellen Fassung die Bereiche: 1) Leitideen und Konzept, 2) die zentralen Prozesse in der Arbeit mit den Hilfeadressaten: Hilfeplanung, Aufnahme und Ankommen, Alltagsgestaltung und Erziehungsplanung, Umgang mit Krisen, Arbeit mit der Herkunftsfamilie, Übergänge und Nachbetreuung sowie 3) Standards, die die soziale und physische Umwelt der Institution fokussieren: Kommunikation und Interaktion, Vernetzung und Kooperation, Fallberatung, Fortbildung und Supervision, Dokumentation und Evaluation, Räume und Ausstattung. (Peters & Jäger 2013)

## 1. Einleitung

---

Mit der neuen AEF-Gesetzgebung und den darauf folgenden strukturellen Änderungen sind Teile dieser Publikation überholt. Insofern sehen wir den vorliegenden Text als eine aktualisierende Ergänzung dazu. Der mit dem Handbuch initiierte Austausch fand in diesem Rahmen nicht weiter statt.

Im Kontext des oben beschriebenen Projektes zur „Qualität in der Heimerziehung“ wurden für einen Prozess der kontinuierlichen Reflexion von Qualität und Fachlichkeit verschiedene Formate entwickelt: das Forum AEF (2010 bis 2014, Kooperation: Universität Luxemburg, ADCA, ANCES, MIFA – heute MENJE), Peer-Reviews (2013 und 2014) und Praxislabore (ab 2010). Themen des Forum AEF waren z. B. die „Arbeit mit der Herkunftsfamilie“ und „Hilfeplanung, Partizipation, Kooperation“. Die Peer-Reviews fanden zu den Themen „Arbeit mit der Herkunftsfamilie“ und „Hilfeplanung“ statt. In den Praxislaboren „Prax Lab“ werden gemeinsam Fälle aus dem Bereich AEF systematisch und methodisch reflektiert, z. B. mit Hilfe des Ansatzes „Signs of Safety“ (Turnell & Edwards 1997, 1999)<sup>43</sup>.

Die aktuellsten Beiträge der Universität Luxemburg nehmen im Auftrag des Familien- und Bildungsministeriums (MENJE – Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse) das gesamte mit dem AEF-Gesetz seit 2009 reformierte Feld im Rahmen von zwei Evaluationsstudien in den Blick. Die Untersuchungen basieren auf Analysen von Dokumenten und Akten sowie auf quantitativen und qualitativen Befragungen von Fachkräften im Sektor und in den angrenzenden Feldern Schule und Justiz (Peters & Jäger 2014c und 2015). Die Ergebnisse fließen in die Darstellung der aktuellen Strukturen der Kinder- und Familienhilfe (Kapitel 2) ein. Die EGCA (heute FEDAS) hat die Gesetzesreform AEF aus Trägersicht evaluiert (EGCA 2014).

Ein weiterer, in Bezug auf die Kinder- und Familienhilfe eher unspezifischer Beitrag ist der Nationale Bericht zur Situation der Jugendlichen in Luxemburg (Ministère de la Famille et de l'Intégration 2010, 2016)<sup>44</sup>, der gesetzlich verankert alle fünf Jahre erscheint. Relevant im Bericht von 2010 ist insbesondere das Kapitel „Gesundheit und Wohlbefinden“ mit Ausführungen zu u. a. Gewalterfahrungen und Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen. Der Bericht 2015 widmet sich dem Thema der Übergänge und hat auch Jugendliche aus den Strukturen des betreuten Wohnens befragt<sup>45</sup>.

Das Forschungsprojekt „TransCare“ der Universität Luxemburg zur Untersuchung von Faktoren des gelingenden Übergangs von jungen Menschen aus Heim- und Pflegefamilienerziehung in ein selbstständiges Erwachsenenleben hat u. a. folgende Publikationen hervorgebracht: ein Band zu theoretischen, methodologischen und empirischen Aspekten mit Blick auf Luxemburg und deutschsprachige Länder (Göbel et al. 2019), eine Themenausgabe zu „Leaving Care“ des Sozialmagazins (7-8.2018). Weitere Veröffentlichungen sind auf <https://orbilu.uni.lu/> zu finden.

In jüngster Zeit gibt es eine Debatte zur Jugendgerichtsbarkeit und zur geschlossenen Unterbringung (Unité de sécurité, UNISEC) (siehe u. a. Stellungnahme der ANCES 2014, ORK 2014, Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg 2014, Peters 2013, Kurschat 2013 und 2019b).

## 1.4. DEMOGRAFIE UND FAMILIENSTRUKTUREN

Am 1. Januar 2019 zählt Luxemburg 215.976 Kinder und junge Erwachsene bis 29 Jahre, das sind rund 35 % der Bewohner/innen bei einer Gesamtpopulation von 613.894.<sup>46</sup> Insgesamt leben in Luxemburg laut Zensus von 2011 83,4 % der Menschen (63,5 % der Haushalte) in Familienstrukturen (*ménages familiaux*), davon 10,6 % (5,6 % der Haushalte) in Mehrfamilienhaushalten, 48,1 % (30,3 % der Haushalte) in Paarausgaben mit Kindern und 8,3 % als alleinerziehende Mütter (7 %) bzw. Väter (1,3 %) (insgesamt 8 % der Haushalte).<sup>47</sup> 15,9 % der Gesamtbevölkerung ist 2013 von einem Armutsrisiko betroffen (*seuil de pauvreté*, 60 % des nationalen RMI), ein sozioökonomischer Belastungsfaktor für Familien, der allgemein als möglicher Risikofaktor für Kindeswohlgefährdung<sup>48</sup> angesehen wird. Ein überproportionales Armutsrisiko haben Haushalte mit Kindern (20,7 %) und hierbei insbesondere alleinerziehende Familien (46,1 %), Minderjährige (23,9 %) und Portugiesen/innen (29,4 %).<sup>49</sup> Von Arbeitslosigkeit sind 2015 6,5 % der Bevölkerung betroffen.<sup>50</sup>

Eine demografische Besonderheit in Luxemburg ist der hohe Anteil an Menschen mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft (aktuell 47,48 %), wovon portugiesische Staatsbürger/innen mit Abstand den größten Anteil haben, gefolgt von Franzosen und Französinen, Italiener/innen und Belgier/innen. Der prozentuale Anteil von Kindern an diesen Bevölkerungsgruppen ist im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zumindest für die portugiesische Bevölkerungsgruppe höher (2010: 4,7 % höher, siehe Honig & Haag 2011).

Die Familie bzw. Kleinfamilie (Zweigenerationenfamilie mit in der Regel 2 Kindern) hat in Luxemburg traditionell die Aufgabe, Kinder zu versorgen, zu erziehen und zu betreuen, wobei diese Aufgabe im Zuge der Umsetzung der „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union von 2000<sup>51</sup> zunehmend an andere (staatliche, private) Akteure übertragen wird. Das damit verbundene Ziel ist, Arbeitskräfte für die Produktion freizusetzen, um so die Wettbewerbsfähigkeit des Staates und damit das wirtschaftliche Wachstum zu steigern. Adressaten/innen dieser veränderten Familienpolitik sind insbesondere die traditionell für die familiäre Reproduktion zuständigen Frauen. Im Sinne von Geschlechtergerechtigkeit und der Idee des „adult worker model“<sup>52</sup> werden Frauen als aktuelles und auch Kinder als künftiges Humankapital angesehen, in das es zu investieren gilt („social investment state“, Kapitel 1.2.). Im Zuge der neuen politischen Strategie wurde in Luxemburg die außerfamiliär und -schulische Betreuung und Bildung quantitativ und zunehmend auch qualitativ entwickelt (vgl. Honig & Haag 2011: 9, 12, 23).

Wer statistische Aussagen über junge Menschen in den Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg treffen möchte, ist mit dem Problem konfrontiert, dass die Alterseinteilung des Statistikamtes STATEC und die des ONE sich nicht decken<sup>53</sup> und dass das ONE nur Daten von Kindern in Hilfen erfasst, die durch das ONE genehmigt und finanziert werden. Die Einrichtungen der staatlichen Kinderheime (AITIA) in Schiffange und der Centres Socio-Educatifs Dreibern und Schrassig haben eigene Budgets und einen eigenen gesetzlichen Rahmen. Die nachfolgenden Zahlen erfassen zunächst nur die Anzahl der Hilfen, die zum 2018 vom ONE finanziert werden.

<sup>43</sup> Das „Briefing Paper“ (Turnell 2012) wurde in diesem Rahmen durch die Universität Luxemburg unter Mitwirkung des Netzwerks OS\*T (Wien) auf Deutsch übersetzt.

<sup>44</sup> Projektleitung Prof. Dr. Helmut Willems, Universität Luxemburg; Grundlage: Jugendgesetz vom 4. Juli 2008. In diesem Zusammenhang ist auch die Publikation „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“ (2002) zu nennen, herausgegeben vom Ministère de la Santé und dem Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.

<sup>45</sup> Vgl. <http://www.jugend-in-luxemburg.lu/jugendbericht-2015/> (aufgerufen am 07.01.20)

<sup>46</sup> Siehe Statistiken auf <https://statistiques.public.lu>

<sup>47</sup> <http://www.statistiques.public.lu/fr/population-emploi/rp2011/menages/index.html> (29.10.2015).

<sup>48</sup> Reinhold und Kindler (2007) weisen darauf hin, dass auch Kinder aus reichen Familien in besonderem Maße Kindeswohlgefährdung erleben, aber als Fälle selten in Erscheinung treten. <http://db.dji.de/asd/19.htm#5> (07.01.2020)

<sup>49</sup> [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=2117&IF\\_Language=fra&MainTheme=3&FldrName=1&RFPPath=29](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=2117&IF_Language=fra&MainTheme=3&FldrName=1&RFPPath=29) (29.10.2015).

<sup>50</sup> [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=5785&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=5785&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3) (29.10.2015)

<sup>51</sup> „The Union has today set itself a new strategic goal for the next decade: to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.“ [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) (24.11.2015)

<sup>52</sup> Zum „adult worker model“ siehe bspw. Giullari und Lewis (2005) und Daly (2011).

<sup>53</sup> Während das Gesetz AEF für junge Erwachsene bis 27 Jahren gilt, weist STATEC diese Alterskategorie nicht gesondert aus. Das ONE ist laut AEF-Gesetz (Art. 6) dazu verpflichtet, halbjährliche Statistiken über luxemburgische Kinder in Hilfestrukturen im In- und Ausland zu führen („dresser chaque semestre la liste des enfants vivant au Luxembourg qui, aux dates du 1er avril et du 1er octobre, sont accueillis ou placés en institution ou en famille d'accueil au Luxembourg ou à l'étranger“).

## 1. Einleitung

Alter in Jahren	N (01.01.19)	Anzahl von Hilfen (2018)
0-4	32 592	5214* (Minderjährige)
5-9	33 355	
10-14	32 660	
15-19	33 206	
20-24	38 038	932 (Volljährige unter 27 Jahren)
25-29	46 125	
Gesamt	201.235	

Tabelle 2: Anzahl von Hilfen nach Alter. Dies entspricht in Bezug auf die Gesamtpopulation einem Anteil an Hilfen von 3,32 % und einer Anzahl von Hilfen pro Hilfeempfänger von 1,53. Statec, Population par âge et sexe au 1er janvier 2019 (<http://www.statistiques.public.lu>). MENJE, Rapport d'activité 2018.

Betrachten wir die absolute Zahl der Kinder und Jugendlichen in den einzelnen Hilfeformen, so ergibt sich das folgende Bild. Die Tabelle ist eine eigene Zusammenstellung auf der Basis der zum Stichtag 1.4. jeden Jahres auf der Internetseite des Ministeriums für Bildung veröffentlichten Zahlen des ONE. Die Tabelle enthält auch Angaben zu den Kindern und Jugendlichen in den CSSE, aber nicht zu den staatlichen Kinderheimen (ca. 60 Kinder und Ju-

gendliche). Wir sehen, dass die absolute Zahl der Kinder, die öffentliche Hilfe erhalten seit 2010 fast unverändert geblieben ist, sich aber Hilfeformen verändern. Seit 2013 wird im Bereich der Pflegefamilien die Verwandtschaftspflege gesondert ausgewiesen, ebenso wie bei den Hilfen im Ausland, bei denen individualpädagogischen Hilfen seit 01.10.2016 gesondert aufgeführt werden.

Aides	Datum	1.04. 2010	1.04. 2011	1.04. 2012	1.04. 2013	1.04. 2014	1.04. 2015	1.04. 2016	1.04. 2018	1.04. 2019
<b>Accueil classic*1</b>		457	467	478	463	484	491	511	483	418
<b>AUSCPA*2</b>		38	51	52	51	42	48	44	53	45
<b>CSSE*3</b>		103	96	108	103	96	92	81	86	58
<b>Unisec</b>										8
<b>Accueil spéc. j/n</b>		20	72	51	45	33	39	47	46	40
<b>Accueil spéc. j</b>				25	19	19	19	11	12	14
<b>MEE</b>										69
<b>Institution à l'étranger</b>		154	154	134	124	123	134	131	83	99
<b>Acc. individualisé intensif</b>									36	34
<b>Famille d'accueil j/n</b>										
<b>Famille proche</b>		356	344	356	424 (118*4)	459 (159)	482 (175)	494 (201)	509 (227)	525 (229)
<b>Total</b>		<b>1128</b>	<b>1203</b>	<b>1204</b>	<b>1229</b>	<b>1256</b>	<b>1305</b>	<b>1308</b>	<b>1352</b>	<b>1329</b>
<b>Judiciaries %</b>				80	82	79	76	74	81,5	81,4
<b>SLEMO</b>			94	107	112	135	162	190	270	312
<b>Famille d'accueil de jour</b>			197	174	115	58	47	35	20	13
<b>Mineurs no accompagnés</b>								11	58	41

Tabelle 3: Anzahl der Kinder in Hilfemassnahmen | Quelle: Daten ONE: <http://www.men.public.lu/fr/actualites/publications/aide-assistance/statistiques-analyses/index.html> | eigene Zusammenstellung

\*1 der Accueil Classique (CAC) umfasst den accueil de base, orthopédagogique und den accueil für Kinder unter 3 Jahren.

\*2 Einrichtungen der Krisenintervention für Kinder von 0-18

\*3 Centres socio-éducatives Dreiborn und Schrässig

\*4 ab hier werden die Pflegekinder in der Verwandtschaftspflege (Zahl in Klammer) gesondert ausgewiesen

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Strukturen von Schutz und Hilfe in der luxemburgischen Kinder- und Familienhilfe, mit ihren gesetzlichen und normativen Rahmenbestimmungen, ihren Leitideen und Zielen, ihren Akteuren und Prozessen. Um die interagierenden Felder zu beschreiben, die durch

die gesetzlichen Rahmen „Aide à l'Enfance et à la Famille“ (AEF) und „Protection de la Jeunesse“ geformt sind, verwenden wir den Begriff „soziales Feld von Schutz und Hilfe für Kinder und Familien“<sup>54</sup>. Wenn wir uns auf das Feld AEF beziehen, sprechen wir vom Feld der „Kinder- und Familienhilfe“.

### 2.1. GESETZLICHE UND NORMATIVE RAHMENBESTIMMUNGEN

Wie bereits im Kapitel 1.1. (Historische Verortung) dargelegt, haben sich die gesetzlichen und normativen Rahmenbedingungen von Schutz und Hilfe über die Zeit geändert und dabei Entwicklungen in Gesellschaft und Profession aufgegriffen und angestoßen. Im Folgenden werden – weitgehend chronologisch – wesentliche aktuelle nationale und internationale Rahmenbestimmungen skizziert.

#### 2.1.1. Protection de la Jeunesse

Das Jugendschutzgesetz von 1992 (Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, Mémorial A-N°70) stellt den „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Vernachlässigung und Verwahrlosung“ und den „Schutz der Gesellschaft vor delinquenten Jugendlichen“ in den Fokus. Es bezieht sich auf Fälle von Delinquenz und Devianz (u. a. Schulabsentismus, Prostitution, Betteln, Vagabundieren) und auf physische, psychische, soziale und moralische Gefährdungen. Der Systematisierung von Homfeld und Brandhorst (2003) folgend, orientiert sich das Gesetz vorrangig an einem staatlichen Wächteramt und am Wohl der Gesellschaft<sup>55</sup>. Hilfen werden in diesem Sinne als Eingriffe in die Familien zum Schutz des Kindes und zum Schutz der Gesellschaft verstanden und sind an Kontrolle und Disziplinierung orientiert. So beziehen sich zahlreiche Ausführungen im Gesetz auf Maßnahmen im Falle von Delinquenz, also auf jugendstrafrechtliche Aspekte (u. a. Art. 2-4), die hier nicht weiter ausgeführt werden.

Das zuständige Ministerium ist das Justizministerium. Das Gesetz bezieht sich auf alle Eltern bzw. Erziehungsberechtigten und Kinder (minderjährige, ggf. bis 21 oder 25 Jahre), die in Luxemburg wohnen und auf alle Vergehen, die im luxemburgischen Territorium stattgefunden haben. Zentraler Akteur und zuständig für die Initiierung von Inobhutnahme und Fremdunterbringung (mesure de garde), Erziehung (éducation) oder Schutz (préservation), ist das Jugendgericht (tribunal de la jeunesse). Ein Fall kann durch die Eltern, die Erziehungsberechtigten, das Kind selbst, aus der allgemeinen Bevölkerung, die Polizei oder die Fachkräfte bspw. aus dem Bildungs- oder Gesundheitswesen gemeldet (signalisiert) werden.

Zentraler Akteur der Falleinschätzung ist der/die Jugendrichter/in. Dies geschieht in der Regel auf der Basis einer enquête sociale des SCAS und unter Anhörung der Eltern oder Erziehungsberechtigten, die über das Urteil schriftlich informiert werden. Im Fokus der Falleinschätzung steht die Person des Kindes:

*„Si le tribunal de la jeunesse ou le juge de la jeunesse a un doute quant à l'état physique ou mental du mineur, il peut le placer en observation et le soumettre à l'examen médical d'un ou de plusieurs spécialistes“ (Art. 5)*

*„Le tribunal ou le juge de la jeunesse fait procéder, s'il y a lieu, à une étude de la personnalité du mineur ou du majeur dans le cas de l'article 1er, dernier alinéa, notamment par le moyen d'une enquête sociale, d'examens médicaux,*

<sup>54</sup> Gelegentlich schreiben wir auch von „Gesamtsystem“, wobei wir den Systembegriff in diesem Zusammenhang bewusst in Anführungszeichen setzen.

<sup>55</sup> So wird das „intérêt du mineur“ in einigen Artikeln (u. a. 9, 11, 29) genannt, aber nicht wie in der UN-Kinderrechtskonvention und im AEF-Gesetz als zentraler Bezugspunkt im Sinne eines „intérêt supérieur“ definiert.

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

*psychologique et psychiatrique, d'une observation du comportement et d'un examen d'orientation professionnelle. Il peut prendre encore l'avis de toute personne pouvant donner des renseignements utiles. Il peut en tout temps convoquer le mineur, les personnes qui en ont la garde, les agents de probation, ainsi que toute personne s'occupant du sort du mineur“ (Art. 23)*

Vom Jugendgericht initiierte Maßnahmen umfassen: Tadel (und ggf. Überwachung), der Verbleib des Kindes in der Familie unter bestimmten Auflagen (z. B. Bildungsmaßnahmen, gemeinnützige Arbeit), eine assistance éducative (als ambulante Hilfe), eine Platzierung in einer Institution (mit unterschiedlichen Zielsetzungen, ggf. auch der Umerziehung – rééducation). Der Gesetzgeber nennt keine Präferenz bzgl. der Prioritäten der Maßnahmen (vgl. Lataste 2001).

Im Falle einer Fremdplatzierung schreibt Artikel 11 den Entzug des elterlichen Sorgerechtes und dessen Übertragung an die entsprechende Institution oder Person fest:

*„Si le mineur est placé hors du domicile de ses parents, tuteurs 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.“ (Art. 11)*

Die Arbeit mit den Eltern beschränkt sich im Falle einer Heimunterbringung auf das „droit de visite“ (Besuchsrecht), regelmäßige Informationen an die Eltern sowie die Möglichkeit eines „congé“ für das Kind (Beurlaubung vom Heimaufenthalt):

*„Les congés de courte durée ou de fin de semaine peuvent être accordés par les directeurs des établissements ou par les personnes à qui les mineurs sont confiés, à charge d'en informer préalablement le juge de la jeunesse.“ (Art. 12)*

*„Les personnes à qui le mineur est confié restent en contact avec celui-ci et, suivant les circonstances, visitent les parents, les personnes, les associations ou les institutions qui en ont la garde. Elles observent le milieu, les tendances et la conduite du mineur. Elles font toutes les fois qu'elles le croient utile, rapport au juge de la jeunesse sur la situation morale et matérielle du mineur. Elles proposent au juge de la jeunesse toutes les mesures qu'elles croient avantageuses pour le mineur. Les parents reçoivent périodiquement des informations sur la situation de leurs enfants. Si ceux qui ont la garde du mineur refusent aux personnes chargées par le tribunal ou le juge de la jeunesse de mesures d'investigation ou de surveillance l'accès au domicile dudit mineur, le juge de la jeunesse peut requérir les officiers et agents de la force publique de leur prêter assistance“ (Art. 14)*

Im Jahr 2004 wurde eine Überarbeitung des Gesetzes durch die Chambre des députés angestoßen, zu der zahlreiche Stellungnahmen existieren, u. a. des ORK, der ADCA und des Conseil d'Etat<sup>56</sup>. Bislang (Anfang 2020) ist noch keine Gesetzesänderung im Parlament verabschiedet worden, dem Vorhaben werden aber aktuell gute Chancen eingeräumt (Kurschat 2019b).<sup>57</sup>

### 2.1.2. UN-Kinderrechtskonvention und UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Kinderrechtskonvention von 1989 ist zentraler normativer Bezugspunkt der heutigen Kinder- und Familienhilfe (Aide à l'Enfance et à la Famille – AEF, siehe Kapitel 2.1.4.) in Luxemburg und wurde 1993 ratifiziert. Das im Artikel 12 formulierte Recht des „entscheidungsfähigen“<sup>58</sup> Kindes nach Anhörung seines Willens spiegelt sich im AEF-Leitprinzip „intérêt supérieur de l'enfant“ „capable de discernement“ (vgl. Peters & Jäger 2014c):

*„Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ (Kinderrechtskonvention, Art. 12, Abs. 1)*

„Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.“ (Kinderrechtskonvention, Art. 12, Abs. 2)

Weiterhin formuliert die Konvention Elternrechte und Rechte des Kindes bezogen auf seine Eltern – Normen, die sich in den neuen luxemburgischen Leitideen der Prävention, Partizipation und „Déjudiciarisation“ niederschlagen (siehe Kapitel 2.2):

„(...) überzeugt, dass der Familie als Grundeinheit der Gesellschaft und natürlicher Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller ihrer Mitglieder, insbesondere der Kinder, der erforderliche Schutz und Beistand gewährt werden sollte, damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gemeinschaft voll erfüllen kann (...)“ (Kinderrechtskonvention, Präambel)

„In Verfahren nach Absatz 1 [Trennung von den Eltern] ist allen Beteiligten, Gelegenheit zu geben, am Verfahren teilzunehmen und ihre Meinung zu äußern.“ (Kinderrechtskonvention, Art. 9, Abs. 1)

„Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes, das von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist, regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht.“ (Kinderrechtskonvention, Art. 9, Abs. 3)

Die UN-Behindertenrechtskonvention (Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen) von 2006 wurde in Luxemburg 2011 ratifiziert. Sie schafft keine neuen Rechte, überträgt aber „Menschenrechte auf die Alltagssituationen und Probleme von Menschen mit Behinderungen“ und formuliert so wesentliche Ziele, die der luxemburgische Staat auch in der Kinder- und Familienhilfe nach und

nach umsetzen muss (Aktionsplan der Luxemburger Regierung zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention, S. 1). Bedeutsam sind in der Konvention in diesem Zusammenhang insbesondere Artikel 7 und 23, die die gleichen Rechte und die gleiche Berücksichtigung des Kindeswohls in Bezug auf Anhörung und Partizipation, bei Fragen von Vormundschaft, Pflegschaft und Adoption sowie bezogen auf Familie und Elternschaft betonen:

„(...) Bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderungen betreffen, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen das Recht haben, ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten gleichberechtigt mit anderen Kindern frei zu äußern, wobei ihre Meinung angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife berücksichtigt wird, und behinderungsgerechte sowie altersgemäße Hilfe zu erhalten, damit sie dieses Recht verwirklichen können.“ (UN-Behindertenrechtskonvention, Artikel 7, Kinder mit Behinderungen)

„(...) Die Vertragsstaaten gewährleisten die Rechte und Pflichten von Menschen mit Behinderungen in Fragen der Vormundschaft, Pflegschaft, Personen- und Vermögenssorge, Adoption von Kindern oder ähnlichen Rechtsinstituten (...) in allen Fällen ist das Wohl des Kindes ausschlaggebend. Die Vertragsstaaten unterstützen Menschen mit Behinderungen in angemessener Weise bei der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verantwortung. Die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen gleiche Rechte in Bezug auf das Familienleben haben. Zur Verwirklichung dieser Rechte (...) verpflichten sich die Vertragsstaaten, Kindern mit Behinderungen und ihren Familien frühzeitig umfassende Informationen, Dienste und Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Die Vertragsstaaten gewährleisten, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn,

<sup>56</sup> Chambre des députés, Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, n° 5351/05.

<sup>57</sup> Das Justizministerium hat Renate Winter, die Vorsitzende des Komittees für die Rechte von Kindern bei den Vereinten Nationen beauftragt, einen neuen Entwurf zu schreiben.

<sup>58</sup> Deutscher Begriff, der in Luxemburg anstelle von „capable de discernement“ verwendet wird, siehe z. B. das Formular FG1 zur Beantragung ambulanter Hilfe.

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

*dass die zuständigen Behörden in einer gerichtlich nachprüfbaren Entscheidung nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren bestimmen, dass diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist. (...) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, in Fällen, in denen die nächsten Familienangehörigen nicht in der Lage sind, für ein Kind mit Behinderungen zu sorgen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um andere Formen der Betreuung innerhalb der weiteren Familie und, falls dies nicht möglich ist, innerhalb der Gemeinschaft in einem familienähnlichen Umfeld zu gewährleisten.“ (UN-Behindertenrechtskonvention, Art. 23, Achtung der Wohnung und der Familie)*

Im Aktionsplan der Regierung sind konkrete Vorhaben zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschrieben<sup>59</sup>. Im fachlichen Diskurs in der Kinder- und Familienhilfe spielt die Konvention bislang eine randständige Rolle.<sup>60</sup>

### 2.1.3. Action socio-familiale et thérapeutique (ASFT)

Die „action socio-familiale et thérapeutique“, das sogenannte ASFT-Gesetz von 1998 (Loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, Mémorial A-N°167), regelt die Beziehung zwischen dem luxemburgischen Staat und den Institutionen, die folgende ambulante und stationäre Dienste anbieten:

*„L'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément; l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle.“ (Art. 1)*

Es definiert einen Rahmen für Qualitätsstandards und die Verwendung öffentlicher Gelder und nennt als Bedingungen für eine Betriebsgenehmigung (agrément) und eine Finanzierung (geregelt über eine convention) u. a. das Vorhandensein einer notwendigen Infrastruktur, von qualifiziertem Personal und einer Budgetplanung sowie die Zugänglichkeit durch alle potentiellen Nutzer/innen, unabhängig von deren Religion, Weltanschauung etc.

Im Falle einer Heimunterbringung ist eine vertragliche Vereinbarung zwischen Dienstleister und Adressaten/innen vorgesehen (Art. 10) (vgl. auch Andrich-Duval 2003).

### 2.1.4. Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF)

Das Gesetz Aide à l'Enfance et à la Famille von 2008 (Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, Mémorial A-N°192) ist der jüngste rechtliche Rahmen der Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg; zuständiges Ministerium ist das Ministerium für Bildung, Kindheit und Jugend, MEN-JE. Der Gültigkeitsbereich des Gesetzes AEF bezieht sich auf Kinder (bis 18 Jahre) und junge Erwachsene (bis 27 Jahre) „en détresse“<sup>61</sup>.

Es zielt darauf, Kinderrechte zu fördern und im Sinne des „intérêt supérieur de l'enfant“ zu handeln. Dabei wendet es sich gegen jede Form häuslicher Gewalt, betont die Partizipation der Kinder und Eltern im Hilfeprozess und strebt ambulante Interventionen an, die niedrigschwellig und freiwillig sind. Sie sollen Eltern bei der Erziehung und Versorgung unterstützen und präventiv in dem Sinne wirken, dass intensivere und eingriffstiefere Maßnahmen, wie z. B. eine stationäre Hilfe vermieden werden können.

Mit dem Gesetz wird die Wächterfunktion des Staates ergänzt durch die „Aufgabe, Vernachlässigung zu vermeiden und angemessene Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien anzubieten“ (Peters & Lellingner 2010: 11). Die Rolle der Eltern als „zentrale Akteure für die harmonische Entwicklung von Kindern“<sup>62</sup> wird anerkannt. Der Systematisierung von Homfeld und Brandhorst (2003, vgl. Kapitel 1.3.) folgend, wird hiermit eine neue Sicht auf Erziehungshilfen im Sinne einer „Unterstützung bei der Bewältigung schwieriger Lebenssituationen“ formuliert, die sich an den „Zielen und Interessen der Adressaten/innen“ orientieren und „individuelle Hilfestellung“ als Handlungsziel haben.

*„Sur le plan de l'intégration et de la participation des enfants ainsi qu'en matière de prévention, l'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles.“ (Art. 12, Intégration, participation et prévention)*

Mit dem AEF wird ein neues Feld von sozialen Hilfen geschaffen, komplementär zu den juristischen Schutz-Strukturen bzw. diese ergänzend (Déjudiciarisation<sup>63</sup>). Zentrales Mittel ist die Schaffung eines nationalen Jugendamtes (Office Nationale de l'Enfance, ONE) zur Koordination und Finanzierung von Hilfen und zur Erhebung von Daten über „enfance en détresse“:

*„L'Etat, les communes ainsi que les gestionnaires des services impliqués au niveau de l'aide à l'enfance sont tenus de faire respecter les principes de la dignité et de la valeur de la personne humaine, de la non-discrimination et de l'égalité des droits, notamment en ce qui concerne le sexe, la race, les ressources physiques, psychiques et mentales, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la situation familiale, l'appartenance sociale, la situation de fortune, les convictions philosophiques et religieuses. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Au sein notamment des familles et des communautés éducatives, la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales sont prohibés.“ (Art. 2, Principes)*

Neben der Schaffung des ONE (Kapitel 2.3.3) ist mit dem Gesetz als wesentliche strukturelle Neuerung eine veränderte Finanzierung der Träger von Hilfen verbunden. Gab es bis 2008 Jahresbudgets für die erbrachten Leistungen und einen jährlichen Abgleich der Defizite über eine Fehlbedarfsfinanzierung, so wird weitestgehend auf eine leistungsbezogene Finanzierung von Stunden- und Tagessätzen (forfaits horaires und journaliers) umgestellt. Damit sind

Anforderungen an die Qualität und Dokumentation der Dienstleistungen verbunden. Zu den genannten Qualitätsaspekten gehören u. a. die Förderung der Partizipation von Kindern und Eltern, Engagement gegen Gewalt, angemessene Dokumentation der Dienstleistungen, regelmäßige Supervision oder Fort-/Weiterbildung und externe Evaluation (Art. 13, Qualité des mesures d'aides). Das AEF-Gesetz zielt damit auf eine Professionalisierung im Sektor im Sinne der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien. 2011 wurden die Gesetze ASFT und AEF modifiziert, um den neu geschaffenen Services de Coordination de Projet d'Intervention (CPI, vgl. 2.3.4.), die Teile der Aufgaben des ONE übernehmen, eine gesetzliche Grundlage zu geben<sup>64</sup>.

Seit seiner Gründung veröffentlicht das ONE sog. circulaires (Rundschreiben) – in Abstimmung mit den Entscheidungsgremien des Dialogue structuré AEF – zur Präzisierung technischer Verfahrensweisen und von Rollen. Die Themen umfassen u. a. den Accueil en famille, Aufgaben der CPI und deren Zusammenarbeit mit dem SCAS, die Erstellung eines Projet d'Intervention (PI), grenzüberschreitende Hilfen und Rechnungsstellung beim ONE.<sup>65</sup>

### **2.1.5. Règlements Grand-Ducaux und Conventions-Cadre**

Bis zum Zeitpunkt AEF haben bereichsspezifische Règlements grand-ducaux (RGDs) auf der Basis des ASFT Gesetzes den Rahmen der professionellen Tätigkeiten innerhalb der Kinder- und Familienhilfe reguliert (vgl. Peters & Hansen 2008). So spezifizierte ein Règlement von 1999 Betriebsbedingungen für Heimeinrichtungen. Alle diese vorangegangenen RGDs werden durch das AEF und die entsprechen-

<sup>59</sup> Aktionsplan der Luxemburger Regierung zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention, <http://www.mfi.public.lu/publications/Handicap/AktionsplanDE.pdf>, 07.12.2015. Wir danken unserem Kollegen Arthur Limbach-Reich für die fachlichen Hinweise.

<sup>60</sup> In der Debatte in Deutschland wird dagegen die „große Lösung“ diskutiert, d. h. eine Integration der Hilfe im Falle von Behinderung in die Kinder- und Jugendhilfe; vgl. <https://difu.de/publikationen/difu-berichte-42014/die-grosse-loesung-in-der-kinder-und-jugendhilfe.html>, 20.12.2016

<sup>61</sup> „menacé dans leur développement physique, mental, psychique ou social, soit courent en danger physique ou moral, soit risquent l'exclusion sociale et professionnelle“, AEF, Art. 3, Définitions.

<sup>62</sup> „acteurs principaux et privilégiés du développement harmonieux de leurs enfants“ – siehe: Les objectifs énoncés au sein du projet de loi 5754 à la base de la loi AEF du 16 décembre 2008 (Document parlementaire 5754/00 du 22.8.2007) mit Bezug auf die Präambel der Kinderrechtskonvention.

<sup>63</sup> „l'institution d'un dispositif public d'aide à l'enfance, complémentaire par rapport aux structures de protection juridique“ (Motive des Gesetzes: Les objectifs énoncés au sein du projet de loi 5754 à la base de la loi AEF du 16 décembre 2008, Document parlementaire 5754/00 du 22.8.2007)

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> Weitzel (2013). Tableau récapitulatif des 10 circulaires ONE qui restent d'actualité. 12.12.13. Luxembourg: Office national de l'enfance.

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

den RGDs zu diesem abgelöst, wie z. B. das Règlement von 2011, das u. a. die Organisation und die Funktionsweise des ONE und die Finanzierung der Dienstleister (modifiziert 2015) beschreibt.<sup>66</sup>

Jährlich verhandeln Staat und die Interessensvertretung der Träger von Hilfen (FEDAS) Rahmenverträge zur Finanzierung von Dienstleistungen: die Convention-Cadre journalier (Tagessätze) und die Convention-Cadre horaire (Stundensätze)<sup>67</sup>. Die Vereinbarungen enthalten auch Spezifikationen zur Arbeit von Gremien (u. a. zum dialogue structuré und den Gremien Comité de pilotage und der Commission de qualité), Anforderung an die fachliche Arbeit mit den Adressaten/innen (z. B. Ausarbeitung eines PI bzw. Projet d'autonomisation, multidisziplinäres Arbeiten, Elternarbeit, Partizipation) und Ausführungen zur Qualität von Dienstleistungen. Letztere betreffen z. B. die Qualifikation der Fachkräfte und die der internen und externen Dokumentation. Als Anhang der Convention-Cadre journalier waren bis 2016 die von der Universität Luxemburg ausgearbeiteten Quali-

tätsstandards für die Heimerziehung vertraglich bindend (Peters & Jäger 2013, alte Version: Peters & Lellinger, 2010).

### 2.1.6. Rahmenbestimmungen der staatlichen Einrichtungen

Die staatlichen Einrichtungen im Feld von Schutz und Hilfe für Kinder haben eigene rechtliche Rahmenbestimmungen und Reglementierungen, v. a. in Bezug auf die Form der Finanzierung und den Betrieb<sup>68</sup>. Dies hat praktische Konsequenzen, insbesondere für die Datenerhebung des ONE.

Das Gesetzesprojekt zur Schaffung einer geschlossenen Einrichtung für Jugendliche, die Unité de sécurité (UNISEC), hat zahlreiche Diskussionen und fachliche Stellungnahmen provoziert (siehe Kapitel 2.4.2.)<sup>69</sup>. Die UNISEC wurde auf dem Gelände der staatlichen Einrichtungen in Dreiborn gebaut und seit dem 01.11.2017 geöffnet.

## 2.2. LEITIDEEN UND ZIELE DES NEUEN FELDES KINDER- UND FAMILIENHILFE

Zentrale Leitideen des Gesetzes AEF und damit des neuen Feldes der Kinder- und Familienhilfe in Luxemburg sind universeller Art: Sie umfassen die Prävention von Gewalt, Vernachlässigung und Misshandlung, die Verwirklichung von Kinderrechten und die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe (Inklusion). Die übergeordnete Orientierung ist das „intérêt supérieur de l'enfant“. Daraus ergibt sich ein Fokus auf Hilfen, die individualisiert, also bedarfsgerecht, sein sollen und die partizipativ erarbeitet, gestaltet und evaluiert werden. Ziel ist, „eingriffstiefe“ Maßnahmen, wie Fremdplatzierung, zu vermeiden und den Verbleib des Kindes in seiner Familie, seinem Milieu zu ermöglichen und diese(s) durch ambulante Hilfen zu stärken im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe. Die Hilfen sollen auf Freiwilligkeit, nicht auf juristischem Zwang fußen und damit vom Gericht entbunden/losgelöst sein – also direkt über das ONE vermittelt und organisiert werden und nicht über das Jugendgericht. Damit Interventionen passgenau sein und gelingen können, sollen sie besser koordiniert werden. Zusammenfassend diskutiert werden die Ziele des Gesetzes gelegentlich unter den Schlagworten Partizipation, Prävention, Koordination und Déjudiciarisation.<sup>70</sup>

Als weitere Leitorientierungen können genannt werden: Fachlichkeit und deren Entwicklung, Transparenz und Rechenschaftspflicht bzgl. Interventionen und deren Finanzierung und Qualität.

Die Formulierung neuer Orientierungen ist für die Praxis nicht konsequenzlos geblieben. So schlägt sich die Idee der Partizipation im zentralen Instrument der Hilfeplanung nieder (Ausarbeitung eines Projet d'intervention, Abhalten einer réunion de concertation). Auf dieses Herzstück der Gesetzesreform von 2008 wird im Kapitel 2.4.1. näher eingegangen. Die fehlende Kohärenz der Leitideen des Gesetzes AEF und der Leitideen des Jugendschutzgesetzes bergen Spannungspotentiale in sich, wie z. B. die Vorrangigkeit der richterlichen Entscheidungen vor denen des Jugendamtes. Auch innerhalb des Bereichs AEF ergibt sich Konfliktpotential z. B. zwischen einer Orientierung an Fachlichkeit, am Klienten und an Transparenz einerseits und einer Bürokratisierung und Ökonomisierung andererseits.

Für eine ausführlichere Betrachtung und kritische Reflexion der Ausrichtungen Partizipation und Déjudiciarisation siehe den ersten Evaluationsbericht zur Gesetzesreform AEF von Peters und Jäger (2014c: insbes. 23ff.).

## 2.3. AKTEURE VON SCHUTZ UND HILFE

Als bedeutsame Akteursgruppen von Schutz und Hilfe sind zu nennen: die Adressaten/innen von Hilfe (Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, ihre Eltern und Familien), die politischen Steuerungsinstanzen (zuständige Ministerien, Gremien), das Office national de l'enfance, die juristischen Instanzen (Jugendgericht, Staatsanwaltschaft, SCAS), die Coordinateurs de Projet d'Intervention, die privaten und staatlichen Träger von Hilfen (Prestataires), Akteure in den angrenzenden Feldern und Schnittstellen (u. a. SePAS, Offices sociaux) und weitere interessierte und lobbyistische Gruppierungen (z. B. Ausbildungsinstitutionen, ORK).

Die Akteure bewegen sich in den beiden oben beschriebenen komplementären Rahmen der Gesetze Protection de la Jeunesse und AEF und in angrenzenden Politikfeldern (v. a. Gesundheit, Bildung, Soziales). Sie haben unterschiedliche Funktionen und Aufgaben im „Gesamtsystem“ von Schutz und Hilfe, wobei diese Rollen oft mehr oder weniger klar oder hilfreich im Sinne einer gelingenden Kinder- und Familienhilfe definiert sind (vgl. Peters & Jäger 2015a).

### 2.3.1. Adressaten/innen von Hilfe: junge Menschen und ihre Familien

Die Leitorientierungen des Feldes der Kinder- und Familienhilfe und des Kinder- und Jugendschutzes verlangen, dass die Adressaten/innen von Hilfe, die Kinder, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und ihre Eltern bzw. Familien im Zentrum der Hilfen stehen und die Interessen der jungen Menschen berücksichtigt werden. Wesentlich im Dispositiv AEF ist der Blick auf die Kinderrechte und eine Konstruktion der Adressaten/innen von Hilfen als Rechtssubjekte und Vertragspartner. Das „droit à la demande d'aide“ wird dem Kind „capable de discernement“, den Eltern bzw. einem/r gesetzliche/n Vertreter/in zugesprochen (AEF, Art. 4, Droit à la demande d'aide), als Auftrag an das ONE, jeden an die Institution herangetragenen Fall zu überprüfen. Die mit dem Gesetz vorgesehene verstärkte Beteiligung von Kindern und

Eltern am Hilfeprozess wird im Konzept des „projet d'intervention socio-éducative et psychosociale“ (PI, Hilfeplan) deutlich, als Prozess und Dokument der Falleinschätzung und vertraglichen Vereinbarung<sup>71</sup>. Ebenso ist ein Recht auf Überarbeitung des PI sowie auf Akteneinsicht verbrieft (vgl. Peters & Jäger 2014c: 26ff.).<sup>72</sup>

Stimmen der Adressaten/innen kommen bislang in den fachlichen und politischen Debatten kaum direkt zu Wort. Ausnahmen sind die Forschung zu Partizipation in der Heimerziehung (Moos 2011 im Auftrag der Universität Luxemburg) und das Projekt „TransCare“ der Universität Luxemburg zu den Erfahrungen und der „agency“<sup>73</sup> (Handlungsfähigkeit) von jungen Menschen im Rahmen von Übergängen

<sup>66</sup> Beispiele: Règlement grand-ducal du 16 avril 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de centres d'accueil avec hébergement pour enfants et jeunes adultes. Règlement grand-ducal du 19 mars 2015 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille.

<sup>67</sup> <https://portal.education.lu/aide-pro/Proc%C3%A9dures/Convention-cadre> (07.01.2020).

<sup>68</sup> AITIA: Loi du 1er août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Loi du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat, RGDs von 2004, 2005 und 2013; CSEE: Loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat mit Modifikation vom 29.08.2017, RGDs von 1992, 1995, 2003, 2005, 2013.

<sup>69</sup> Loi du 29 août 2017 portant modification portant modification de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat. Übersicht über Stellungnahmen und Arbeitsergebnisse der Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse auf: <http://www.chd.lu/wps/portal/public> (07.01.2020).

<sup>70</sup> Vgl. z. B. die Arbeiten der EGCA zum Thema im Austausch mit dem MIFA/MENJE, bspw. auf dem Forum EGCA Aide à l'Enfance et à la Famille am 17.10.2013.

<sup>71</sup> Das PI soll von den Eltern, der gesetzlichen Vertretung bzw. dem Kind „capable de discernement“ unterschrieben werden.

<sup>72</sup> Zur Kritik siehe Peters und Jäger 2014c: 14: „Kinderschutz und Kinder- und Familienhilfe folgen eigenen Strukturlogiken, die auf dem besonderen „Erbringungsverhältnis“ zwischen Dienstleistern und AdressatInnen basieren. Dieses 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.“

<sup>73</sup> Betrachtung der Individuen als aktiv handelnd.

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

aus der Erziehung in Heimen und Pflegefamilien in die Selbstständigkeit (u. a. Göbel et al. 2019, Sozialmagazin 7-8.2018).<sup>74/75</sup>

Zu den Problemlagen der Hilfeadressaten/innen in Luxemburg gibt es kaum Forschung (vgl. Willems et al., 2010). Herangezogen werden können allgemeine Daten zu Jugendlichen in Luxemburg und deren Problemlagen. Wir stützen uns dabei auf drei Arbeiten: die Studie „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“ von 2002, den Rapport de la Commission spéciale „Jeunesse en Détresse“ von 2003 und den ersten Nationalen Jugendbericht von 2010. Zu Problemlagen von jungen Menschen in Hilfen können wir uns auf eine eigene Forschungsarbeit aus dem Jahr 2015 stützen.

Die für Sekundarschüler/innen repräsentative Studie „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“ des Ministère de la Santé und des Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports von 2002 beschreibt die Gesundheit von Jugendlichen nach dem umfassenden Konzept der Weltgesundheitsorganisation. Einige Ergebnisse werden hier schlaglichtartig und beispielhaft aufgeführt: 14,1 % der Schüler/innen<sup>76</sup> fühlen sich sehr oder ziemlich oft einsam, 8 % sind täglich gereizt oder traurig, 10,8 % der Mädchen und 4 % der Jungen haben „selten oder nie“ Selbstvertrauen, 5 % leiden täglich an körperlichen Beschwerden. Etwa 10 % bezeichnen das Verhältnis zu den Eltern als schlecht, 3,3 % der Jugendlichen werden von ihren Eltern geschlagen, 3,7% von ihnen sorgen sich, weil sich ihre Eltern nicht um sie kümmern, 9 % sorgen sich wegen der finanziellen Situation der Familie. Großen Schulstress erleben 14,6 %, 8,2 % schwänzen die Schule mindestens einmal pro Monat. 1,8 % (2,5 %) der Jugendlichen geben an, momentan keine (gute) Freunde/innen zu haben. 4 % der Schüler/innen sind regelmäßigen Schikanen, 1,1 % regelmäßigen Schlägen durch die Mitschüler/innen ausgesetzt, 3 % nehmen oft Waffen mit in die Schule. 9,5 % erlebten strafbare sexuelle Übergriffe, 1,9 % wurden zum Geschlechtsverkehr gezwungen. 3,1 % geben an, täglich Bier zu trinken, 1,2 % haben Erfahrungen mit Heroin gemacht, bei 3,2 % der Jungen und 0,95 % der Mädchen gibt es Hinweise auf Drogenabhängigkeit.

Teile der Ausführungen des o. g. Berichtes sind auch im Rapport de la Commission Spéciale „Jeunesse en Détresse“ (Policy-Debate 5225, 27.10.2003) enthalten. Dort werden drei Problemkategorien unterschieden (ebd.: 5ff.): Missbrauch und Vernachlässigung durch Erwachsene, Eltern („enfants victimes“), externalisierendes Problemverhalten<sup>77</sup> und „Kinder, die aufgeben“ („enfants qui décrochent“ – z. B. in Form von Schulverweigerung, Fugues, versuchter oder vollzogener Suizid). Zum ersten Problemkomplex wird festgestellt, dass es keine Statistiken gibt und auf die o. g. Studie „Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg“ von 2002 hingewiesen. Zum dritten Komplex werden keine Daten genannt, außer dass Suizid unter den häufigsten Todesursachen für junge Menschen zählt. Die mit Abstand ausführlichste Ausführung im Bericht betrifft junge Menschen mit „externalisierendem“ Verhalten, wobei die Kommission sich hier v. a. auf Gewalt und Drogen bezieht<sup>78</sup>.

Neuere, aber wenig spezifische, Daten liegen mit dem ersten nationalen Jugendbericht von 2010 vor<sup>79</sup>; der zweite Jugendbericht ist Anfang 2016 erschienen. Interessant im Zusammenhang von Kindeswohl und Kinderschutz sind beispielsweise folgende Daten: Im Jahr 2008 brachen 15,1 % der Jugendlichen die Schule ohne Abschluss ab, ein Risikofaktor für soziale Exklusion. 3,5 % der Jugendlichen beschreiben ihren Gesundheitszustand als schlecht (die Autoren beziehen sich hier auf HBSC-Daten). Gravierendes selbstschädigendes Verhalten junger luxemburgischer Männer liegt über dem junger luxemburgischer Frauen. So liegt die Suizidrate im internationalen Vergleich hoch und ist eine der häufigsten Todesursachen männlicher Jugendlicher, neben Verkehrsunfällen und Vergiftung. Eine relativ starke Datenbasis liegt zu den Gewalterfahrungen von Jugendlichen vor, sowohl im Hell- als auch im Dunkelfeld. So wird seit Ende 2003 ein stetiger Anstieg registrierter häuslicher Gewalt berichtet, mit mehrheitlich weiblichen Opfern und männlichen Tätern. Der Jugendbericht bestätigt auch ein „handlungsrelevantes Ausmaß an Gewalt“ an Schulen. 2,2 % der 13 bis 17-Jährigen berichten von sehr schlechten Beziehungen in der Familie. Die Autoren zeigen deutliche Zusammenhänge zwischen der Zufriedenheit mit den familiären Beziehungen und dem subjektiven Gesundheitsgefühl auf und weisen auf mögliche Interaktion der Faktoren hin.

Im Rahmen der Vorbereitung der Evaluationen des Reformprozesses AEF von 2014 und 2015 (Peters & Jäger 2014c, 2015) haben wir 38 Akten des ONE<sup>80</sup> gesichtet, die die Situation von 21 Jungen und 17 Mädchen von 0 bis 18 Jahren (darunter 15 Jugendliche) in sozialen Hilfen dokumentieren. Folgende Problemlagen konnten wir feststellen:

Die am häufigsten vorgefundenen Problemlagen bei den Jugendlichen und ihren Familien sind häusliche, meist gewaltförmige, Konflikte. Nur in vier von 15 Fällen sind keine Schwierigkeiten im Elternhaus erkennbar. In sechs Fällen liegen häusliche Gewalt und Missbrauch bzw. Konflikte zwischen Eltern bzw. zwischen Eltern und Kind vor, in zwei Fällen scheinen Konflikte zwischen den Eltern vorrangig und weitere Umstände machen Hilfe notwendig. In drei Fällen gab es weitere, unterschiedliche Problemlagen in der Familie, beispielsweise eine politische Flüchtlingsfamilie mit kranker, alleinerziehender und mittelloser Mutter. In etwa der Hälfte der Fälle treten bei Jugendlichen Schulprobleme und/oder deviantes Verhalten auf (u. a. Schulabsentismus, antisoziales Verhalten, Delinquenz). In ca. einem Drittel der Fälle sind v. a. psychische Probleme bedeutsam (z. B. Traumata, ADHS, Depression, Essstörungen).

Bei den insgesamt 23 Fällen von Kindern und ihren Familien überwiegen ca. bei einem Drittel familiäre (teils gewaltförmige) Konflikte und Vernachlässigung. In fünf Fällen handelt es sich um eine minderjährige und/oder (weitgehend) alleinerziehende Mutter, in weiteren fünf Fällen sind die Eltern psy-

chisch erkrankt. In vier Fällen sind keine schwerwiegenden Familienproblematiken erkennbar. Die familiären Problemlagen umfassen u. a.: familiäre Konflikte, häusliche Gewalt durch den Vater, Überforderung bei der Versorgung und Erziehung des Kindes, finanzielle Probleme, Arbeits- und Wohnungslosigkeit, Krankheit und Tod von Eltern, Delinquenz, Alkohol- und Drogenprobleme. Betrachtet man die Problemlagen des Kindes, so fällt auf, dass in sieben Fällen (zunächst) keine vorliegen. Die häufigsten Problemlagen (acht Fälle) sind Störungen des Sozialverhaltens (auch: Schulprobleme) und/oder AD(H)S. In sechs Fällen liegen psychische (Entwicklungs-)Störungen oder schwere Behinderungen vor. Sich im Laufe des Hilfeprozesses, möglicherweise als Stressreaktion, entwickelnde Problemlagen treten in zwei Fällen auf. Sie sind vielschichtig und umfassen u. a. Aggressivität und Depressivität, Loyalitätskonflikte und Unsicherheit, Zwanghaftigkeit, fehlende Integration und Asthma.

<sup>74</sup> Nicht berücksichtigt wurden die Stimmen der Adressat/innen in den Evaluationen zur Gesetzesreform AEF von 2014 und 2015 (Peters & Jäger, 2014c und 2015). Dies war eine bewusste Entscheidung der Autorinnen mit der Begründung, dass es in der internationalen Forschung ein reichhaltiges Wissen darüber gibt, wie Kinder und Jugendliche über Hilfen denken und was sie brauchen und dass es für Luxemburg zunächst prioritär ist herauszufinden, was Fachkräfte daran hindert, dementsprechend zu handeln.

<sup>75</sup> Zur demografischen Beschreibung der Adressat/innengruppe siehe Kapitel 1.4.; Kapitel 2.4.2. gibt einen Überblick über die sich aktuell in Hilfen befindenden jungen Menschen.

<sup>76</sup> Insgesamt 7.672 Schüler/innen haben sich beteiligt, 51,4 % Jungen und 48,6 % Mädchen.

<sup>77</sup> Die Autor/innen zählen hierzu neben Delinquenz und gewalttätigem Verhalten auch Drogenkonsum – eine Kategorisierung, die kritikwürdig ist, da Drogenkonsum als selbstschädigendes und damit internalisierendes Verhalten gesehen werden kann. In den weiteren Ausführungen werden hier sogar psychiatrische Störungen wie Depression aufgeführt.

<sup>78</sup> Die starke Beschäftigung mit externalisierendem und deviantem Verhalten lässt sich vor dem Hintergrund der luxemburgischen Tradition verstehen, in der der Schutzaspekt im Vergleich zum Hilfeaspekt lange im Vordergrund stand, vgl. Kapitel 1.1., 2.1.1. und 2.1.4.

<sup>79</sup> Ministère de la Famille et de l'Intégration, darin Willems et al. 2010, insbes. 196, 217, 233, 249, 254, mit Bezug auf Quellen der STATEC und auf HBSC-Daten.

<sup>80</sup> Altersgruppen 0-3, 4-12, 13-18, darin Fälle mit und ohne CPI, abgebrochene Fälle und von Justiz zu ONE reorientierte Fälle. Die Hilfen wurden zum Teil vom ONE übernommen, ihr Beginn datiert auf August 2010 zurück, zum Teil wurden sie später initiiert. Die Akten reichen bis zum Monat Oktober 2013. (vgl.: Peters & Jäger 2015b)

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

### 2.3.2. Steuerungsinstanzen: Ministerien und Dialogue structuré

Im Feld von Schutz und Hilfe teilen sich zwei Ministerien die Zuständigkeit: das Justizministerium und (seit 2013) das Bildungsministerium (Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse). Als weiterhin relevantes Ministerium ist das zuständige Ministerium für den jugendpsychiatrischen Bereich zu nennen, das Ministère de la Santé. Dies erfordert eine Gestaltung der Schnittstellen, der Koordination und der Regulierung der politisch-administrativen Verfahren.

Mit dem Gesetz AEF wurde ein Steuerungsgremium installiert, der sogenannte Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille. Er hat zur Aufgabe, die Regierung und Minister/innen zu beraten, Bedarfe zu analysieren, die Entwicklung des ONE und der Dienstleister zu begleiten und die Koordination zwischen den Trägern von Hilfe zu fördern. Laut AEF-Gesetz besteht er aus 16 Mitgliedern aus den Ministerien für Familie, Bildung, Gesundheit und Justiz, Vertreter/innen der Justiz, der Träger von Hilfen, der Interessensvertretung von Familien, Eltern oder Jugendlichen sowie relevanter Professionen (Loi AEF, Art. 19).

Steuerungsinstanz an der Schnittstelle der Akteure im Feld AEF ist der sogenannte „Dialogue structuré“ (vgl. Anhang 4.2.), eine korporatistische Struktur der fach- und finanzpolitischen Steuerung. Das übergeordnete Gremium, das Comité de Pilotage (CoPil), ist paritätisch mit den Unterzeichnern der Conventions-cadre besetzt (vgl. Kapitel 2.1.5.) und hat neben der Ausarbeitung der Konventionen und der vertraglichen Vereinbarungen für die CPI eine koordinierende und überwachende Funktion. Dem Komitee zurarbeitend sind die Commission de Concertation Finances (CocoFin) und die Commission de Qualité (CoQual). Während die CocoFin entsprechend des Règlement Grand-Ducal von 2011 für die Klärung der Finanzierung der Hilfen zuständig ist, wacht die CoQual laut Conventions-cadre über die Erarbeitung und Umsetzung von Qualitätsstandards. Sie ist ebenso zuständig für die diesbezügliche Initiierung von Forschung und Evaluationen, so zuletzt im Rahmen der CoQual Arbeitsgruppe „Evaluation“<sup>81</sup> geschehen. Mitglieder sind Vertreter/innen des MENJE, des ONE, der staatliche Einrichtungen, der FEDAS (vormals EGCA), der selbstständigen Professionen und der Universität Luxemburg.

Als weitere Strukturen der fachpolitischen Steuerung sind die Fachforen zwischen Ministerium und FEDAS zu nennen, sowie ein von 2010 bis 2014 stattfindendes Forum AEF der Universität Luxemburg. Die EGCA hat sich mit einem eigenen Beitrag in die Evaluation des Reformprozesses AEF eingebracht (EGCA 2014).

Governance-Arenen sind bedeutsam für die Entwicklung eines Feldes und der interaktiven Praxen in Anbetracht neuer Leitorientierungen, Gesetze und Rahmenbedingungen. Im Evaluationsbericht von 2014 haben wir festgestellt, dass relevante Gruppierungen wie Ausbildungsinstitutionen, Maisons Relais und Kinder- und Jugendpsychiatrie derzeit nicht (ausreichend) in die Steuerung des Feldes einbezogen werden (vgl. Peters & Jäger 2014c<sup>82</sup>: 4, 10, vgl. auch Kapitel 2.3.7.).

### 2.3.3. Office national de l'enfance

Mit dem Gesetz AEF wurde das nationale Jugendamt, das Office national de l'enfance (ONE) (das Nationale Kinderbüro), geschaffen. Es ist dem Bildungsministerium zugeordnet und wacht über die Implementierung des „Dispositif AEF“ („mission de veiller à la mise en oeuvre de l'aide sociale“, AEF, Art. 5, Mission). Das Motto des ONE lautet: „all Kand zielt“ („Jedes Kind zählt“), seine Botschaft ist: soziale (freiwillige, partizipative) Hilfen sind möglich und für Kinder und Familien sinnvoller als juristische (vgl. Peters & Jäger 2014c: 19).

Als Steuerungsbehörde ist es zuständig für die Koordination und Finanzierung der Hilfen und erhebt Daten über „enfance en détresse“. Im Detail sind seine Aufgaben im Gesetz wie folgt beschrieben:

„L'intervention de l'ONE s'effectue par les initiatives suivantes:

- évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants, de jeunes adultes et de familles dont la situation est considérée comme critique par des acteurs des domaines psychosocial, scolaire, médical ou judiciaire;
- organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle pour faire participer les enfants, les jeunes adultes, les parents, les prestataires anciens et futurs à l'élaboration de projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;

- motiver l'enfant et ses parents ou représentants légaux à souscrire aux projets élaborés dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- valider, le cas échéant, pour ces enfants ou jeunes adultes et leurs familles, des projets d'intervention socioéducative et psychosociale;
- désigner, dans le cadre de tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, un prestataire chargé, au bénéfice de l'enfant, du jeune adulte et de leur famille, d'une mission d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures;
- assurer le suivi des mesures d'accueil socio-éducatif et veiller à la réévaluation régulière des enfants concernés;
- dresser chaque semestre la liste des enfants vivant au Luxembourg qui, aux dates du 1er avril et du 1er octobre, sont accueillis ou placés en institution ou en famille d'accueil au Luxembourg ou à l'étranger.“

(AEF Art. 6, Initiatives, saisine, réexamen)

Das ONE hat die Aufgabe, mit zentralen Akteuren benachbarter Felder zu kooperieren (siehe Kapitel 2.3.7.).<sup>83</sup> Kooperationspartner sind beispielsweise die Centres psycho-social et d'accompagnement scolaires (CePAS, vormals CPOS) mit dem Service psycho-social et d'accompagnement scolaires (SePAS, vormals SPOS).

Seit 2017 hat das ONE fünf Regionalstellen. Die Organisation besteht aus vier Abteilungen (RDG N°187 2011, Art. 1):

- **Service „affaires générales“:** u. a. zuständig junge Menschen, ihre Familien und Dienstleister zu informieren, orientieren und zu beraten; zuständig auch für Qualitätsstandards und Prozessoptimierung
- **Service „évaluation et suivi des projets d'intervention“:** mit den Funktionen „évaluation“, „validation“, „recours“ und „réévaluation“

- **Service „gestion des droits aux mesures d'aide“:** zuständig v. a. für die Verwaltung des Budgets und für finanzielle Entscheidungen
- **Service „informatique“:** zuständig für die statistische Dokumentation, Kontrolle und Prävention.

Eine Besonderheit des ONE ist die Vorrangstellung des Jugendgerichtes, d. h. bei gerichtlichen Verfahren kann das ONE nur auf die explizite Anordnung der Justiz intervenieren (AEF Art. 5)<sup>84</sup>

Dieser Aspekt ist Gegenstand von Kritik im Sektor (siehe z. B. Peters & Jäger 2015a). In der Evaluation von 2015 (ebd.) wurden folgende weitere Herausforderungen in Bezug auf den gesetzlichen Auftrag des ONE benannt:

An der Falleinschätzung sind verschiedene Akteure beteiligt, das ONE verifiziert bzw. evaluiert – hier kommt es möglicherweise zu Doppelbeschäftigung und Intransparenz bzgl. der Entscheidungsgrundlagen. Die Herausforderungen sind Koordination und Rollenklärung.

Die Rolle Organisation von partizipativen Hilfeplangesprächen obliegt, wenn ernannt, dem CPI und ist ansonsten nicht eindeutig geklärt. Zudem bergen die praktische Planung und Durchführung der Gespräche eine Vielzahl von Herausforderung wie z. B. die Gestaltung von Partizipation.

Das „suivi“ und die regelmäßige „réévaluation“ wird durch das ONE über angeforderte Berichte von Seiten des Prestataire und ggf. CPI gesichert. Dadurch entsteht administrative Arbeit, die von den hilfeleistenden Fachkräften mit der pädagogischen Arbeit abgestimmt werden muss.

Als letzter Punkt ist der Auftrag des ONE zu nennen, halbjährliche Statistiken über Kinder in Hilfen in Luxemburg zu führen. Eine Herausforderung ist, die Daten für eine Jugendhilfeplanung zur Überprüfung und Schaffung von angepassten Strukturen von Hilfe zu nutzen.

<sup>81</sup> Ergebnis dieser Initiative sind die beiden Berichte von Peters und Jäger (2014c, 2015).

<sup>82</sup> Als einen Schritt zur verstärkten Beteiligung dieser Akteure bezog die Universität Luxemburg Vertreter/innen der Schnittstellenfelder Schule und Justiz in die Evaluation 2015 ein (Peters & Jäger 2015a).

<sup>83</sup> Règlement grand-ducal du 17 août 2011 réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance (N°187), Art. 2. Seither sind einige

Umstrukturierungen im Feld zu verzeichnen, die neue Akteure hervorgebracht oder bestehende verändert haben, v. a. in der Begleitung von jungen Menschen mit besonderen Bedarfen. <http://www.men.public.lu/fr/actualites/grands-dossiers/enseignement-fondamental/04-ecole-pour-tous/index.html>, 13.01.2020

<sup>84</sup> „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, Mission).

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

Das ONE kann als „institutionelle Verkörperung“ des im Gesetz AEF eingebauten Spannungsverhältnisses zwischen Fachlichkeit und Partizipation und Transparenz und Kontrolle gesehen werden (Kapitel 2.2.). Es soll ein kindzentriertes, partizipatives System sozialer Hilfen im Sinne kinderrechtlicher und fachpolitischer Überlegungen entwickeln und gleichzeitig eine fiskalpolitische Umstellung der Finanzierung zur Transparenz und Kontrolle der Kosten etablieren. Wesentliche Aufgabe des ONE ist es, diese Ziele in eine Balance zu bringen (vgl. auch Peters & Jäger 2014c: 20). Seine Rolle als „Financier von Hilfen“ verleiht dem Jugendamt Macht. Von professionellen Akteuren werden folgende Erwartungen formuliert:

*„Die Gesprächspartner/innen sehen positive fachliche Ziele der Reform und eine bürokratische, administrative Umsetzung. Das ONE ist für Manche, aber noch nicht für Alle ein hilfreicher Partner: Für Schule und Familien beispielsweise ist es kaum existent, noch unbekannt, weit weg und diffus. Seine Rolle als Geldgeber überwiegt die des (fachlichen) Promotors freiwilliger Hilfen“ (Peters & Jäger 2015a: 69).*

Ähnlich äußerten sich die befragten 221 Fachkräfte aus dem Feld AEF (vgl. Peters & Jäger 2015a).

Das ONE selbst sieht sich als Genehmigungs- und Fachbehörde, unserem Eindruck nach tendieren Selbstverständnis und Fremdwahrnehmung in Richtung Genehmigungsbehörde, die Vorschriften kontrolliert. Die entscheidende Frage, wer die Verantwortung für die Sinnhaftigkeit einer Hilfe und für den Schutz eines Kindes trägt, bleibt dabei unterbelichtet.

Das ONE gab im Jahr 2015 ca. 84 Mio. Euro aus, das verausgabte Budget steigerte sich seit Gründung des ONE kontinuierlich (im Vergleich 2011: ca. 53 Mio. Euro), wobei die zur Verfügung gestellten Mittel bislang nicht voll ausgeschöpft werden.“

### 2.3.4. Justiz: Jugendgericht, Staatsanwaltschaft, SCAS

Das Jugendgericht (tribunal de la jeunesse) und die Staatsanwaltschaft sind zentrale Akteure im Rahmen der Gesetzgebung Protection de la Jeunesse. Die Jugendrichter/innen sind für die Anordnung von Schutzmaßnahmen zuständig. Um einen Fall einzuschätzen, stützen sie sich auf Berichte der Polizei, auf „rapports de moralité“ und auf die Enquêtes sociales des Service de la protection de la jeunesse des Services central d’assistance sociale (SCAS). Der SCAS sieht sich als ‚Verteidiger der Kinderrechte‘<sup>85</sup>, ist ein Dienst der Staatsanwaltschaft (Parquet général), dem Procureur général d’Etat unterstellt und wird auf Anordnung der Judikative aktiv. Er ist neben den Falleinschätzungen auch zuständig für die Assistances éducatives<sup>86</sup> (vergl. Wagner 2003).

Mit dem Reformprozess AEF wurde die kontrollierende Rolle des SCAS gestärkt; diese Entwicklung wird durch die Fachkräfte des Dienstes im Sinne einer Profilschärfung begrüßt.

Zwischen dem ONE und dem Jugendgericht gibt es einen regelmäßigen Austausch, der die Zusammenarbeit optimiert, wobei die Schnittstellengestaltung nicht immer reibungslos verläuft (Peters & Jäger 2015a).

Was die Außensicht angeht, so zeigt unsere Befragung von Fachkräften aus dem Feld AEF, dass im Vergleich zum ONE, dem Jugendgericht eher zugeordnet wird, für Sicherheit zu sorgen, „z. B. weil es schneller entscheidet oder Hilfen und z. B. Heimplätze verordnen kann“ (vgl. Peters & Jäger 2015a: 39). Dabei ist zu berücksichtigen, dass unter Umständen die gerichtlichen Prozeduren inkl. einer Enquête sociale deutlich länger als eine Bearbeitung einer Demande d’aide beim ONE dauern können. Die Tatsache, dass das Jugendgericht länger als Akteur etabliert ist, seine Verfahren bekannter sind, der Umgang damit routinierter ist, kann ein Grund sein für die derzeit nur schleppend vorangehende „déjudiciarisation“ von Fällen (d. h. die Vergrößerung des Anteils freiwilliger Hilfen).

### 2.3.5. Coordinateurs de Projets d'Intervention

Die Coordinateurs de Projets d'Intervention, CPI (Fallkoordinator\*innen) erfüllen Teile der fachlichen Kernaufgaben des ONE – Falleinschätzung, Koordination von Hilfen, Förderung von Partizipation. Die Dienste sind bis Januar 2017 in privater Trägerschaft von drei Organisationen, der Croix Rouge (Service de coordination d'aide à l'enfance de la Croix-Rouge), der Fondation APEMH (La cordée) und von ACPI asbl<sup>87</sup>. Seit 2017 sind die CPI beim ONE angesiedelt.

Ihre Dienstleistung ist im Règlement von 2011<sup>88</sup> beschrieben als eine von sieben Kategorien von Hilfsmaßnahmen („Orientation, coordination et évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou d'un jeune adulte“ – mesure „CPI“ oder „Coordination de projets d'intervention“). Rechtlich gesehen sind die CPI Dienstleister zur Erstellung eines Hilfeplans (PI), ihre Aufgaben im Bereich von Schutz und Hilfe sind „zwischen“ ONE (und Justiz), als Bewilligende von Hilfen, und Prestataires, als Durchführende von Hilfen, angesiedelt:

*„(...) la mesure consistant à orienter, suivre la mise en œuvre d'un projet d'intervention, ci-après appelé PI, pour l'ensemble des enfants ou jeunes adultes d'une même constellation familiale en orientant les concernés vers les prestataires les mieux à même de mettre en œuvre le PI, de coordonner les différents intervenants et d'évaluer les mesures d'aide telles que définies à l'article 11 de la loi et éventuellement d'autres mesures. Cette mesure présuppose une évaluation individuelle des ressources et difficultés de l'enfant et de son système familial selon des critères et procédures fixés par l'ONE et l'élabo-*

*ration d'un projet d'intervention. Cette activité se fait pour autant que possible en collaboration avec la famille ou avec le représentant légal. (...)“ (Règlement grand-ducal du 17 août 2011, A-N°187, Section 1, Art.6).*

Aus diesen Besonderheiten resultiert eine nicht ganz eindeutige und wenig sichere Stellung im „Gesamtsystem“, worauf der Prozess der eigenen Rollenfindung (Pregno & Waldbillig-Schank 2012) und die Ergebnisse der Evaluationsstudie von 2015 (Peters & Jäger 2015a, vgl. auch Peters & Jäger 2014c) hinweisen.<sup>89</sup> Ein CPI wird, so lautet die Regel, einem Fall mit besonderem Koordinationsbedarf zugesprochen, egal ob der Kontext „gerichtlich“ oder „freiwillig“ ist<sup>90</sup>, wobei in gerichtlichen Fällen die Zustimmung der Jugendrichter/innen erforderlich ist. Eindeutige Kriterien für die Bewilligung eines CPI gibt es allerdings nicht. Als nicht notwendig wird ein CPI in Fällen erachtet: in denen "sehr begrenzten Problematiken" vorliegen "oder die aktuell Intervenierenden die Entwicklung der Situation beherrschen" (Circulaire 15, 2013).<sup>91</sup>

### 2.3.6. Dienstleister: Die Träger von Hilfen

Träger von Hilfen im Bereich AEF sind beim MENJE als „gestionnaires/prestataires“ registriert. Zu den Dienstleistern gehören staatliche und private (konfessionelle und überkonfessionelle) Institutionen sowie Freiberufler/innen (bspw. Psychotherapeut/innen und Logopäd/innen). Die Prestataires sind Non-Profit-Organisationen, die sich u. a. nach ihrer historischen Verwurzelung in Luxemburg und in der Kirche, in ihrer Größe und in der Art und Diversität an Leistungen, die sie anbieten (ambulant, stationär, teilstationär, siehe Kapitel 2.4.2.), unterscheiden. So

<sup>85</sup> Der Ausdruck ist vom französischen Original („défenseur des droits de l'enfant“) durch die Autorinnen übersetzt und deshalb mit einfachen Anführungszeichen gekennzeichnet. <http://www.justice.public.lu/fr/aides-informations/assistance-sociale/index.html>, 10.12.2015.

<sup>86</sup> <http://www.justice.public.lu/fr/aides-informations/assistance-sociale/index> (19.02.2020).

<sup>87</sup> ACPI asbl (Association pour la gestion de services de coordination de projets d'intervention) war ein Zusammenschluss von 13 luxemburgischen Prestataires: Anne asbl; Arcus Kanner, Jugend a Famill asbl; Autisme Luxembourg asbl; Caritas Jeunes et Familles asbl; EPI asbl; Femmes en Détresse asbl; Fondation Caritas Luxembourg; Fondation Kannerschlass; Fondation Lëtzebuerger Kannerduerf; Fondation Maison de la Porte Ouverte; Fondation Pro Familia; Inter-Actions asbl; Solidarité Jeunes asbl. Siehe <http://www.men.public.lu/fr/enfance-jeunesse/one/05-services-cpi/>, 09.11.2015. Die Tatsache, dass die CPI-Dienste in privater Trägerschaft waren, führte im Feld

zu der Gefahr, dass sie als wenig unabhängig gesehen wurden (Peters & Jäger 2015a).

<sup>88</sup> Règlement grand-ducal du 17 août 2011 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse (N°187).

<sup>89</sup> Es liegen keine belastbaren Daten dazu vor, wie sich die strukturelle Veränderung (Ansiedlung der CPI beim ONE) auf die Rolle und Praxen der CPI und deren Wahrnehmung auswirkt.

<sup>90</sup> CPI sind zu 39 % in judiciarisierten Fällen tätig (im April 2015, siehe Statistik des ONE), wobei die Rollenklärung mit dem SCAS, der ähnliche Funktionen übernimmt, bislang nicht ausreichend vollzogen wurde (vgl. Peters & Jäger 2015a).

<sup>91</sup> 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. (Übersetzung durch die Autorinnen)

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

Staatliche Einrichtungen	Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse (AITIA)	Centre Socio-Educatif de l'Etat (CSEE)	Unité de Sécurité (Unisec des CSEE)
Private Träger konfessionell	Caritas Jeunes & Familles asbl	elisabeth (Anne asbl)	AGEDOC asbl*
	Caritas Luxembourg	Internats Jacques Brocquart	
Private Träger überkonfessionell	Act Together asbl	AFP Solidarité asbl	ARCUS asbl
	Croix Rouge Luxembourgeoise	Fondation APEMH	Fondation Kannerschlass
	Fondation Lëtzbuerger Kannerduerf	Fondation Maison de la Porte Ouverte	Fondation Pro Familia
	Fondation SOLINA	Initiativ Liewensufank asbl	Inter-Actions asbl
	La Main Tendue, Angela asbl	Objectiv Famill asbl	EPI asbl
	TÉLOS-éducation asbl	Paerd's Atelier asbl	Phoenix asbl
	Ensemble gGmbH	Freiberufler/innen	

Tabelle 4: Träger von Hilfen in Luxemburg. Quelle: <http://www.men.public.lu/fr/aide-assistance/aide-enfance/03-aide-cadre-non-familial/index.html>

\*Association pour la Gestion des Ecoles, des internats et des établissements de formation de la Doctrine Chrétienne; Vereinigung zur Leitung der Schulen, Internate und Bildungseinrichtungen der Schulschwestern der Doctrine Chrétienne.)

finden wir im Sektor kleine, spezialisierte Einrichtungen, wie z. B. die Association EPI und das Paerd's Atelier, neue Kooperationen von bestehenden Organisationen (z. B. Act Together als gemeinsames Projekt der Pro Familia und der Maison de la Porte Ouverte, Arcus als großer Zusammenschluss ehemaliger konfessioneller Träger) und große konfessionelle Träger (z. B. Caritas Jeunes et Familles). Viele Träger bieten sowohl ambulante als auch (teil-)stationäre Hilfen an.

Die staatlichen Einrichtungen Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse, die Centres Socio-Educatives de l'Etat und die Unité de Sécurité stehen in einem besonderen Verhältnis zum Ministerium und zum ONE; sie unterliegen nicht dem neuen Finanzierungsmodus (vgl. Kapitel 2.1.6.).

Organisiert sind die privaten Träger in der FEDAS (vormals EGCA) mit einer Plattform AEF, über die sie (finanzielle) Verhandlungen mit dem zuständigen Ministerium führen und sich darüber hinaus in die Fachdebatte einbringen<sup>92</sup>. Für den Fachdiskurs weiterhin bedeutsam ist die Association Nationale des Communautés Éducatives et Sociales (ANCES)<sup>93</sup>, wohingegen die ADCA nicht mehr aktiv ist.

Der Sektor befindet sich nicht erst seit der Gesetzesreform AEF im Wandel (Kapitel 1.1.). So fand über die Jahre eine Professionalisierung statt, festzumachen bspw. an der Entwicklung der formalen Ausbildungen (vgl. Gaitsch et al. 2009). 1991 wurde der Abschluss des „Educateur Gradué“ eingerichtet, die Universität Luxemburg bietet seit 2003 den Bachelor Sciences Sociales et Educatives an, seit 2010 den Master in Management und Coaching sowie seit 2014 den Master in Education and Social Sciences. Von den jüngsten Veränderungen spüren die Fachkräfte im Feld v. a. das neue Finanzierungssystem und die damit verbundenen Anforderungen an Kosteneffizienz, Transparenz, Dokumentation und Qualitätssicherung. Auf der Leitungsebene erhalten ökonomische und manageriale Denkweisen an Gewicht. Kostendruck wird möglicherweise nach unten weitergegeben und es besteht die Gefahr, weniger qualifiziertes Personal einzustellen. Fachkräfte an der Basis geraten unter Druck und nehmen wahr, dass ihre Arbeit mit den Klient/innen leidet. Neben Impulsen zur Professionalisierung hat das Gesetz AEF so möglicherweise auch kritische Effekte auf den Sektor (vgl. Peters & Jäger 2015a).

### 2.3.7. Akteure der „première ligne“ und an Schnittstellen

Bedeutsam für die Strukturen von Schutz und Hilfe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sind nicht nur die „Kern“-Akteure, sondern auch die Organisationen und Fachkräfte, die in benachbarten Feldern („première ligne“) und an den Schnittstellen zu den Feldern AEF und Protection de la Jeunesse arbeiten. Sie sind insbesondere wichtig, wenn es um den Falleingang geht. Sie sind auch für die Planung, Umsetzung und Evaluation von Hilfen unentbehrlich. Wie in den Evaluationsberichten von 2014 und 2015 (Peters & Jäger 2014c, 2015) festgestellt wurde, werden diese „benachbarten“ Akteure jedoch nicht oder wenig in den Reformprozess und in die aktuelle Steuerung des Feldes einbezogen.

Der Gesetzgeber beschreibt im Règlement 2011 zur Funktionsweise des ONE explizit besonders relevante Kooperationspartner aus dem Bereich Bildung.<sup>94</sup> Relevante Akteure sind hier: Service Nationale de la Jeunesse (SNJ), Précoces, Maisons Relais, Schulen, Inspecteurs, Centres psycho-social et d'accompagnement scolaires (CePAS) und der Services psycho-social et d'accompagnement scolaires (SePAS). Der Koordination zwischen den Bereichen Bildung und Kinder- und Familienhilfe kommt mit dem verstärkten Blick auf und Inklusion von Kinder(n) mit besonderem erzieherischen Bedarf eine zunehmende Rolle zu. Hier gab es in den letzten Jahren einige strukturelle Änderungen. Neben der Education Différenciée (Ediff) sind als neue Organe die Commission nationale de l'inclusion und dazugehörige Gremien als Scharniere zwischen der formalen und nonformalen Bildung und der Kinder- und Familienhilfe entstanden: Centres de compétences en psychopédagogie spécialisée (national), Équipes de soutien aux élèves à besoin particuliers ou spécifiques (ESEB, vormalig Equipe multiprofessionnelle) und den Commissions d'inclusion (regional). Eine Kooperation

zwischen den Centres de compétences ist gesetzlich vorgesehen, ebenso wie eine Vertretung des ONE in der Commission nationale d'inclusion.<sup>95</sup>

Weitere bedeutsame Felder sind:

- Gesundheit: Krankenhäuser, (Kinder- und Jugend-)Psychiatrien, freie Ärzte/innen und Psychotherapeuten/innen, Soins psychiatriques à domicile (SPAD)
- Offene Jugendarbeit: SNJ, private Dienstleister (Jugendhäuser)
- Ausbildungsinstitutionen (für Fachkräfte): LTPES, Universität Luxemburg, Weiterbildungsinstitutionen, ausländische Ausbilder
- Soziales und Arbeit: Offices Sociaux, Maisons d'Orientation
- Ombudstellen und Institutionen mit Wächterfunktionen: Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand (ORK), Menschenrechtskommission
- Öffentlichkeit und Politik: Medien, politische Parteien, Gesamtbevölkerung, Nichtregierungsorganisationen, Fachverbände.

Für die Gestaltung von Schnittstellen sind die rechtlichen Rahmenbestimmungen, professionellen Skripte, Rollen und Handlungsverständnisse der Akteure relevant. Sie beeinflussen, wann und wie die jungen Menschen Hilfen erhalten, also welchen Weg sie in das Hilfesystem nehmen (über das ONE oder das Jugendgericht) und welche Vorgeschichte bzgl. der Zusammenarbeit mit Fachkräften und Erfahrungen mit Partizipation sie mitbringen. Auch Jahre nach der Einrichtung des ONE scheint es dabei Routinen zu geben, die Weichen in Richtung judiciarisierte Hilfestellen (vgl. Peters & Jäger 2014c: 10f., Peters & Jäger 2015a: 78ff.).

<sup>92</sup> Siehe Forum EGCA-Ministerium und Bilanz zur Reform AEF (ECGA 2014). <http://www.egca.lu>, 09.11.2015.

<sup>93</sup> <http://www.ances.lu>, 19.02.2020.

<sup>94</sup> Règlement grand-ducal du 17 août 2011 réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance (N° 187), Art. 2. Siehe Kapitel 2.3.3.

<sup>95</sup> Loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire.

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

### 2.4. PROZESSE IN DER KINDER- UND FAMILIENHILFE

Im folgenden Abschnitt werden die Wege von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen und ihren Familien in den Strukturen von Schutz und Hilfe und insbesondere im Feld AEF schematisch nachgezeichnet. Wir gehen den Fragen nach:

- Welche Wege gibt es zu den Hilfen? Hierbei nehmen wir insbesondere den Falleingang und die Falleinschätzung im Rahmen des *Projet d'Intervention* in den Blick.
- Welche Wege gibt es in den Hilfen? Zu dieser Fragestellung geben wir einen Überblick über die verschiedenen Arten von Hilfen und über die aktuellen Nutzerzahlen.
- Welche Wege führen aus den Hilfen? In diesem Zusammenhang suchen wir nach den Aus- und Übergängen aus den Hilfen zurück in ein selbstständiges (Familien-)Leben.

Dabei beleuchten wir jeweils spezifische Herausforderungen.

#### 2.4.1. Wege zu Hilfen

Zunächst werden Wege des Falleingangs über das ONE oder über das Jugendgericht bzw. die Staatsanwaltschaft beschrieben. Es folgt eine Beschreibung zweier wesentlicher Instrumente der Falleinschätzung: das *Projet d'Intervention* und die *Enquête sociale*.

#### Falleingang

Hilfe- und Schutzbedarf kann von jeder Person bei den zuständigen Institutionen (ONE, Jugendgericht oder Staatsanwaltschaft) angemeldet werden: vom jungen Menschen selbst, seinen Eltern oder einem/r gesetzlichen Vertreter/in, einem Familienmitglied, einer Fachkraft oder irgendeiner anderen „Person oder Instanz“.<sup>96</sup>

So kann beim ONE mittels online verfügbaren Formularen ein Hilfeantrag gestellt werden als erster Schritt hin zu einem *Projet d'Intervention* (PI).

*„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.“ (Loi AEF, Art. 4. Droit à la demande d'aide, S. 2584)*

*„La demande écrite établit un premier contact entre l'ONE et le demandeur/bénéficiaire. Le demandeur sera recontacté dans les meilleurs délais pour être ensuite orienté services d'aide à l'enfance et à la famille compétents ou invité à un entretien individuel. Les aides proposées sont retenues dans un projet d'intervention.“*  
<http://www.men.public.lu/fr/aide-assistance/aide-enfance/01-demander-aide/index.html>  
(19.02.2020).

Es gibt spezielle Formulare zur Beantragung von ambulanten und stationären Hilfen (verfügbar auf der Internetseite des ONE). Eine Anfrage auf Hilfe ist auch ohne Formular möglich. Fachkräfte, die bereits in einen Fall involviert sind, können anstatt eines Hilfeantrags auch eine „*Proposition de Projet d'Intervention*“ einreichen (FG 2).

Zum Umgang mit einer vermuteten Misshandlung haben die Ministerien für Bildung, Justiz und Gesundheit mit weiteren Kooperationspartnern für Professionelle, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten 2018 mögliche Formen von „*mailtraiteance*“, ihre Anzeichen, Haltungen sowie die Prozedur des „*Signalements*“ beschrieben:

*„Chaque suspicion de violence physique, psychologique ou de négligence par rapport à un enfant particulièrement vulnérable et surtout un enfant âgé de moins de trois ans appelle une réaction d'urgence.“ (MENJE 2018, 16)*

*„Le seul moyen d'obtenir une analyse des faits par un expert judiciaire, d'identifier l'auteur de la maltraitance et de protéger tant la victime que d'autres victimes potentielles est de signaler le cas aux autorités judiciaires.“ (MENJE 2018, 13)*

*„Le signalement peut se faire dans une première phase par téléphone. Il doit toujours être confirmé dans les meilleurs délais par un écrit signé (lettre, fax). Le signalement ne contient que des faits observés, y compris les paroles de l'enfant, et non des commentaires ou des hypothèses.“ (MENJE 2018, 18)*

Bis zur Gesetzesreform AEF 2008 war der Weg über das Jugendgericht oder die Staatsanwaltschaft der übliche.

Das „Signalement“ führt ggf. zu einer weiteren Situationsanalyse, z. B. über eine Enquête sociale:

Schätzen die Jugendrichter/innen den Fall so ein, dass die Familie zu freiwilligen Hilfen bereit ist, so empfehlen sie eine Demande d'aide beim ONE. Wird umgekehrt ein Bedarf zuerst an das ONE gemeldet, fragt das ONE beim Gericht nach, ob dieser Fall dort aktenkundig ist. Wie häufig es „Rückverweise/Fallüberweisungen“ vom Jugendgericht zum ONE gibt, ist uns nicht bekannt. Wir vermuten, dass Fälle, die Eingang über den juristischen Weg finden häufiger auch dort bearbeitet werden als solche, die beim ONE eingehen („Pfadabhängigkeit“, Peters & Jäger 2014c: 14). Das würde bedeuten, dass Fallmelder/innen wesentliche Weichen für den Verlauf stellen und dass Routinen dafür bedeutsam sind, ob Fälle „freiwillig“ und partizipativ oder „unter Zwang“ bearbeitet werden.

Die Bewilligung von Hilfen durch das ONE erfolgt mittels eines Accord de prise en charge (APC), der in der Regel für drei Monate gilt. Das Gericht hat, im Gegensatz zum ONE, die Möglichkeit, Zwang einzusetzen und Hilfen oder Schutzmaßnahmen anzuordnen. Zuständig für die Finanzierung der Hilfen ist immer das ONE und es kann eine finanzielle Beteiligung („participation financière“) der Eltern einfordern. Sofern das Gericht die Maßnahmen nicht in einem Urteil verankert hat, kann das ONE die Finanzierung ablehnen. Dies kann dazu führen (bzw. führt dazu), dass – nach Einschätzung der Jugendrichter/innen – unnötige Urteile gesprochen werden und damit die Kapazität des Jugendgerichts belastet wird. Diese „Juridifizierung (...), um Hilfen abzusichern“ steht dem Ziel der Déjudiciarisation entgegen (Peters & Jäger 2015a: 78) und hat möglicherweise negative Konsequenzen auf die Partizipation.

### Falleinschätzung

Zwei wesentliche Instrumente der Falleinschätzung sind die Enquête sociale des SCAS und das Projet d'Intervention (PI) der CPI bzw. anderer Fachkräfte aus dem Feld AEF. Die Enquête sociale ist eine zent-

rale Grundlage der Falleinschätzung des juristischen Systems und beinhaltet eine umfassende Bestandsaufnahme der Situation des Kindes/Jugendlichen unter der Berücksichtigung von Risiko- und Schutzfaktoren, die mittels halbstandardisierter Verfahren unter Einbeziehung der betroffenen Personen erhoben und anhand von feststehenden Kriterien definiert werden:

*„Lors d'une enquête sociale, l'agent de probation collecte toutes les informations relatives au mineur (performances/comportements scolaires; relation avec les parents, relations avec la fratrie, ponts forts des parents, compétences parentales ...). Ces informations sont analysées selon les notions de facteurs de risque et facteurs de protection du bien-être physique et psychique du mineur. Cette analyse se fait selon des critères bien définis et un entretien semi-directif standardisé avec toutes les personnes concernées.“*  
(Hansen & Koedinger 2009: 43)

Grundlage der fachlichen Bedarfsprüfung und Hilfeerbringung durch das ONE im Dispositiv AEF ist das Projet d'Intervention, das an dieser Stelle ausführlicher beschrieben wird:

*„Ils [l'enfant capable de discernement, parents, représentants légaux] 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 AEF, Art. 4. Droit à la demande d'aide, S. 2584)

Nachdem der Hilfeantrag durch das ONE begutachtet wurde, entscheidet die Behörde, ob ein CPI ernannt wird, der oder die ein Projet d'Intervention ausarbeitet. Der Dienstleister und/oder CPI ist dazu verpflichtet, innerhalb von drei Monaten eine detail-

<sup>96</sup> <http://www.men.public.lu/fr/aide-assistance/aide-enfance/01-demander-aide/index.html> (19.02.2020).

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

lierte Falleinschätzung vorzunehmen (Proposition de PI/Vorschlag für einen Hilfeplan – FG 2 bzw. PI) und dem ONE vorzulegen. Für eine/n junge/n Schutzsuchende/n in einer Notaufnahmeeinrichtung erstellt eine Fachkraft von dort innerhalb von zwei Monaten ein PI. Alternativ zu den bereitgestellten Formularen werden Falleinschätzungen auch in Form von „PSP (projet psychopédagogique et social – Erziehungsplan)“ akzeptiert, die dann als Vorschlag für einen Hilfeplan gelten<sup>97</sup> und nach einer Evaluation durch das ONE zu einem PI werden.

*„Par la suite durant les 3 mois premiers mois de prestations de services le prestataire AEF, ambulatoire ou stationnaire, est amené à faire une évaluation approfondie servant à déterminer plus en détail les ressources, les difficultés et les besoins de l'enfant, du jeune et/ou de sa famille.“ (Circulaire 15, 2013: 3)*

Das Verfahren der Hilfeplanung und der Erstellung eines Projet d'Intervention ist den Kinderrechten und dem Kinderschutz verpflichtet und strebt an, im partizipativen Verfahren Kinderrechte zu realisieren und individualisierte, bedarfsgerechte Hilfen zu entwickeln, die von den Adressat/innen gewollt sind und von ihnen unterstützt werden. Damit sollen die entwickelten Hilfen präventiv in dem Sinne wirken, dass keine schwerwiegenden Maßnahmen, möglicherweise noch unter juristischem Zwang, notwendig werden.

*„Le projet d'intervention est un écrit établi pour une période déterminée, rendant compte de l'analyse globale d'une situation familiale donnée ainsi que des différentes mesures d'aide présentées ou à prêter, au bénéfice d'un ou de plusieurs enfants d'une constellation familiale ou de la constellation familiale entière, et visant à assurer la cohérence des objectifs (coordination horizontale) et la continuité dans le temps de mesures d'aide (coordination verticale).“ (Circulaire 15, 2013: 3)*

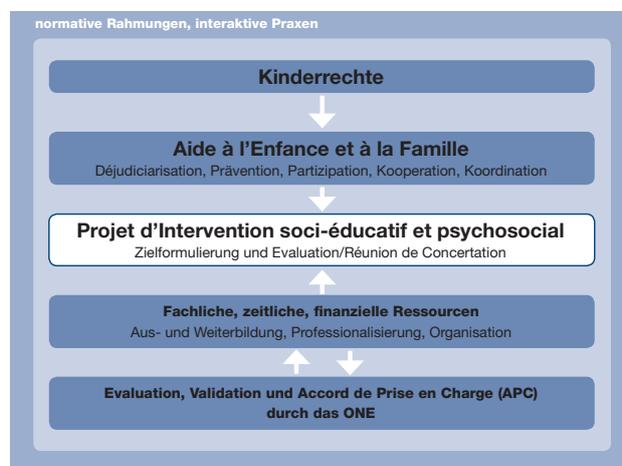
Das PI bezeichnet dabei sowohl den Prozess der Hilfeplanung als dialogisches Verfahren<sup>98</sup>, als auch das schriftliche Produkt in Form des ebenso bezeichneten Formulars. Kernstück des Prozesses sind die Koordinationssitzungen unter Einbeziehung aller relevanten Akteure, wobei insbesondere die Ressourcen der Familie erarbeitet werden sollen (Circulaire 15, 2013: 2).

*„Séances de concertation familiale et institutionnelle pour faire participer les enfants, les jeunes adultes, les parents, les prestataires anciens et futurs à l'élaboration de projets d'intervention socio-éducative et psychosociale“ (Art. 6, AEF).*

Dabei zielt das PI darauf, Konsens bzgl. Zielen und Hilfen zu erreichen; bestehender Dissens soll zudem explizit genannt werden (Circulaire 15, 2013: 2). Die kurz-, mittel- und langfristig formulierten Ziele sollen „regelmäßig“ (alle 6 bzw. 12 Monate) evaluiert und ggf. angepasst werden. Ein PI muss von den Eltern bzw. Sorgeberechtigten und vom urteilsfähigen Kind/Jugendlichen unterschrieben werden.

Das Verfahren der Hilfeplanung und der damit zusammenhängende Partizipationsgedanke sind in rechtlich verbindlichen Dokumenten beschrieben (Loi AEF, Règlements Grand-Ducaux, Conventions Cadres), jedoch bleiben „Voraussetzungen, unterstützende professionelle Haltungen und Handlungen und deren Reflexion (...) weitgehend im Dunkeln“ (Peters & Jäger 2014c: 26). Über die konkreten Praxen der Hilfeplanung ist wenig bekannt; es gibt sowohl Hinweise auf gelingende Praxis als auch auf Unsicherheiten und Bedarf an fachlicher Qualifizierung (Peters & Jäger 2015a, Lellinger et al. 2014, Ergebnisse aus dem Forum AEF 2013).

Die folgende Grafik zeigt das Projet d'Intervention als ein Herzstück der Reform AEF, als Ausdruck der Leitideen des Gesetzes und als bedeutsamer Ort, an dem aktuelle professionelle Herausforderungen beobachtbar werden.



Grafik 1: Bedeutung des Projet d'Intervention im Kontext AEF

Von Seiten der Fachkräfte im Feld AEF wurden in der Evaluation von 2015 bezüglich einer partizipativen Hilfeplanung folgende Herausforderungen bzw. Erschwernisse benannt (Peters & Jäger 2015a: 42):

- Datenschutz (secret professionnel): Weitergabe „sensible[r] Informationen (...) an eine für die Familie anonyme Stelle (ONE)“
- Fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen
- „unklare bzw. unterschiedliche Verständnisse von Partizipation“
- Umgang mit Familienkonflikten
- „ungeklärte Rollen und Aufgaben“
- „schwierige Kooperation zwischen den Fachkräften“
- „fehlende Kooperation der Eltern, Schwierigkeiten des jungen Menschen und seiner Eltern, sich auszudrücken, ggf. verbunden mit unterschiedlichen (nationalen) Sprachen der Familie und der Fachkräfte, sowie Verhinderung der Eltern „aus guten Gründen“
- „die administrativen Anforderungen und Vorgaben durch das ONE (...), die dort erforderliche Unterschrift der Eltern und v. a. deren finanzielle Beteiligung“.

Aus Sicht der Fachkräfte bestehen Herausforderungen und Lernfelder darin, wie Partizipation individuell gestaltet und wie mit den neuen administrativen Prozeduren

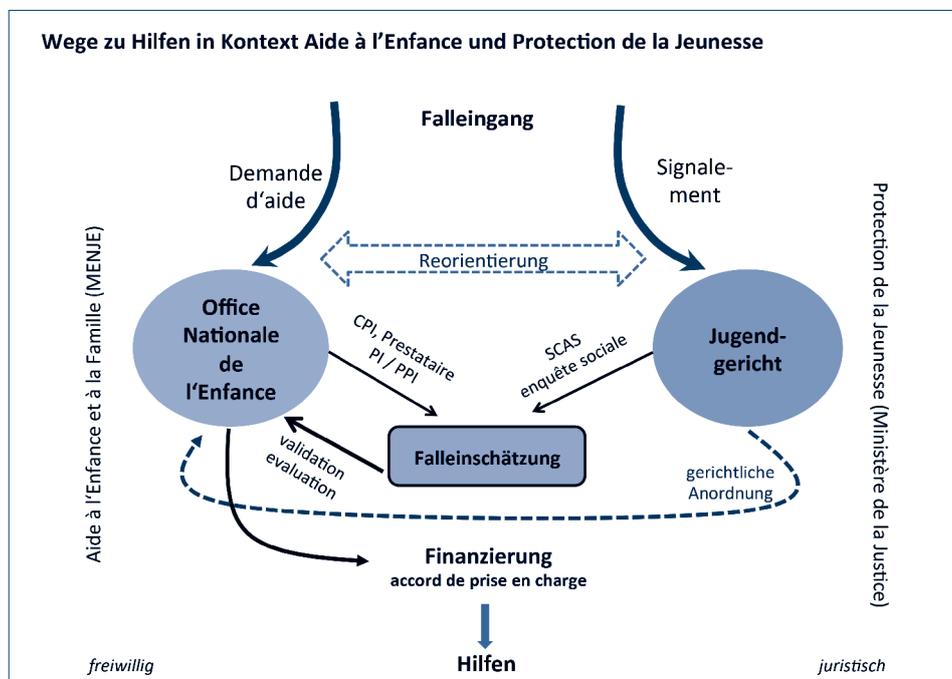
umgegangen werden kann und was Partizipation in Fällen von Kindeswohlgefährdung bedeutet. Die qualitative Entwicklung der Hilfeplangespräche ist ein aktueller Schwerpunkt des zuständigen Ministeriums (Rapport d'activité 2018).

2019 hat sich das Netzwerk „sicherheitsorientiertes Ansätze in der Kinder- und Familienhilfe“ (SOP) von Trägern gegründet, das sich mit Formen der partizipativen Fallarbeit unter systematischem Einbezug von Kindern, Jugendlichen und Eltern beschäftigt und diese in Luxemburg verankern will.

Die vorangegangenen Ausführungen beschreiben verschiedene Wege für junge Menschen und ihre Familien hin zu Hilfe und Schutz. Die Pfade haben unterschiedliche regulative, normative und fachliche Rahmenbestimmungen, sie können parallel verlaufen oder sich kreuzen und sie können gewechselt werden.

Wie die folgende Grafik zeigt, findet Falleinschätzung an verschiedenen Stellen statt, wodurch der Bedarf an Koordination deutlich wird. So beeinflusst die Fallbearbeitung der Akteure der „première ligne“ die Art des Falleingangs und damit möglicherweise den weiteren Fallverlauf.

Grafik 2: Wege hin zu Hilfen – schematische Darstellung. Zwei Wege führen in Luxemburg hin zu Hilfen, über das ONE oder über das Jugendgericht. In jedem Fall muss das ONE einem Vorschlag für ein Projekt d'Intervention (PI, Proposition de PI = PPI) zustimmen und die Finanzierung über einen accord de prise en charge (APC) genehmigen, damit die Hilfe realisiert werden kann. Verankert das Jugendgericht die Hilfen in einem Urteil, muss das ONE die Finanzierung bewilligen. (vgl. auch Peters & Jäger 2014c: 14) Ab Januar 2017 sind die CPI Mitarbeitende des ONE.



<sup>97</sup> Im Falle einer Hilfeplanung durch einen Dienstleister selbst kann kritisch angemerkt werden, dass die durchführenden Fachkräfte grundsätzlich mehrere Rollen innehaben, die miteinander in Konflikt treten können: sie sind sowohl Vertreter/innen des Kindesinteresses, Vertreter/innen der organisationalen (z. B. finanziellen, berufspolitischen) Interessen als auch der eigenen (z. B. Arbeitsplatzertreuungs).

<sup>98</sup> Siehe: *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; und Processus de travail du Coordinateur de Projets d'Intervention” (2013). Vgl. <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/enfance-jeunesse/one-legislation/annexeA-contrat CPI, 12.11.2015>.*

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

### 2.4.2. Wege in den Hilfen

Professionelle Interventionen innerhalb der luxemburgischen Strukturen von Schutz und Hilfe lassen sich den Kategorien ambulante, teilstationäre, stationäre und geschlossene Strukturen zuordnen. Sie greifen, wenn junge Menschen und ihre Familien, sowie Fachkräfte der „première ligne“ (z. B. Schulen, Maisons Relais) an ihre Grenzen stoßen, das Hilfe- und Schutzsystem anrufen und entsprechende Maßnahmen vom ONE gewährt bzw. vom Jugendgericht angeordnet werden.

#### Formen von Hilfe und Schutz

Das Gesetz AEF beschreibt im Kapitel 3, Art. 11, ambulante, teilstationäre und stationäre Formen von Hilfe. Träger von Hilfen bieten meist verschiedene Formen von Dienstleistungen an, um so „Hilfen aus einer Hand“ zu liefern (z. B. stationäre Heimerziehung kombiniert mit einem ambulanten „Service Familial“) und Übergänge zu erleichtern (z. B. eine Struktur des begleiteten Wohnens für Jugendliche aus einem Heim). Daneben existieren die staatlichen (teil-geschlossenen und geschlossenen) Strukturen in Dreiborn und Schressig und die staatliche Einrichtung AITIA.

Eine aktuelle Liste der Hilfeformen und Anbietern findet sich auf der Homepage des Bildungsministeriums: <http://www.men.public.lu/fr/aide-assistance/aide-enfance/index.html> (15.01.2020).

Die **ambulanten Hilfen** umfassen:

- Familienhilfen: aide socio-familiale, l'assistance psychique, sociale ou éducative
- Frühe Heilpädagogik: l'intervention orthopédagogique précoce
- Hilfen für Kinder: soutien psychosocial par psychomotricité, logopédie, l'orthophonie, l'expression corporelle, artistique, artisanale, contact dirigé avec des animaux ou l'environnement
- Mediation: médiation familiale et sociale
- Bildung: formation parentale et familiale de jeunes et de parents, la formation affective et relationnelle d'enfants et de jeunes adultes
- Freizeit- und Urlaubsaktivitäten: accueil pour des activités socio-éducatives ou socio-familiales

- Begleitung von Adoption: assistance psychosociale, conseil juridique
- Beratung: consultation psychologique, psycho-affective, psychothérapeutique, psychotraumatologique
- Hilfen für Dienstleister: assistance médicale, pédiatrique, gynécologique, psychiatrique, psychothérapeutique, assistance juridique
- Koordination und Evaluation von Hilfen: orientation, coordination, évaluation des mesures développées.

Der Ausbau der ambulanten Hilfen in Luxemburg war lange ein Desiderat und wurde durch die Reform AEF beflügelt, in quantitativer und auch qualitativer Hinsicht (vgl. Peters & Jäger 2014c, 2015a). Ausgebaut wurde in den letzten Jahren zunehmend das betreute Wohnen für Jugendliche (die Structure de logement en milieu ouverte, SLEMO), da sich die Übergänge aus der öffentlichen Erziehung in ein eigenständiges Leben für viele Jugendliche als schwierig herausstellen.

Die **teilstationären Strukturen** in Luxemburg beinhalten den:

- Tagespflegefamilien: accueil de jour socio-éducatif en famille d'accueil
- Heilpädagogische oder psychotherapeutische Hilfen: accueil socio-éducatif de jour (orthopédagogique ou psychothérapeutique)
- Edukative Hilfen: accueil éducatif de jour ou de nuit dans une structure d'accueil.<sup>99</sup>
- Tageseltern: accueil socio-familial d'enfants par des assistants parentaux.<sup>100</sup>

Die **stationären Hilfen** werden im Gesetz AEF und in den Conventions-cadre „journalier“ und „horaire“ je nach Schwerpunkt ihrer Betreuung und Unterstützung in diese Kategorien unterteilt:

- Accueil socio-éducatif en institution mit fünf Formen der Unterbringung:
  - Regelgruppen: accueil de base – traditionell centres d'accueil classique (CAC) genannt
  - Heilpädagogische Gruppen: accueil orthopédagogique
  - Psychotherapeutische Gruppen: accueil psycho-thérapeutique

- accueil urgent en situation de crise psycho-sociale aiguë (AUSC)  
Gruppen für Notfälle und Krisenintervention für eine kurzfristige und zeitlich begrenzte Aufnahme: Heime für Notfälle und Krisenintervention für eine kurzfristige und zeitlich begrenzte Aufnahme) – früher Foyer d'accueil et de dépannage (FADEP) genannt
- Gruppen für Kleinkinder, Heime für Kleinkinder: accueil enfants de moins de trois ans
- Auslandshilfen: accueil socio-éducatif dans une institution spécialisée à l'étranger
- Internate: accueil éducatif de jour et de nuit dans un internat socio-familial
- Pflegefamilien: l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil de jour et nuit.

### **(Teil)-geschlossene Strukturen**

Das CSEE erfüllt als staatliche Einrichtung mit einem eigenen gesetzlichen Rahmen (Loi CSEE 2004<sup>101</sup>) verschiedene Aufträge: es ist Kriseninterventionszentrum, Heimeinrichtung mit eigener Beschulung und „ultima ratio“ als „Strafeinrichtung“ für Jugendliche, die nicht aufgrund einer psychosozialen Notlage, sondern aufgrund eines Konflikts mit dem Gesetz dort untergebracht werden. Als einzige Einrichtung in Luxemburg kann es Jugendliche bis zu zehn Tage in einem eigens hierfür vorgesehenen Flur mit sechs Einzelzimmern einschließen. Häufigste Gründe dafür sind gewaltsames Agieren, Weglaufen, Drogenkonsum, oder Drogenbesitz.

Das CSEE wird von einer Aufsichtskommission beraten und kontrolliert. Dem Gremium gehören die Ministerien Justiz, Familie und Gesundheit an, es muss allen Maßnahmen des Einschlusses zustimmen. Den Vorsitz hat seit 2013 das Bildungsministerium.

Der Freiheitsentzug ist seit Jahren Gegenstand von Kritik (vgl. Err 2012, Kurschat 2019a und 2019b). So bezeichnet Soisson (2003: 36) die Praxis des „zeitweisen Einsperrens von Jugendlichen in der Strafanstalt für Erwachsene“ als „Skandal“ und beanstandet

die mangelnde Qualifikation des Personals und die nicht erfolgte Klärung, „ob das Einsperren hier als Erziehungsmaßnahme oder als Bestrafung definiert wird. Alternativen zum Einsperren wie Erlebnispädagogik, Täter-Opfer-Ausgleich oder restaurative Justiz wurden kaum in Erwägung gezogen.“

### **Diskussionen und Entwicklungen**

Die Gesetzesreform AEF bewirkte, dass in den letzten Jahren die bestehenden Hilfsstrukturen fachlich differenziert weiterentwickelt wurden, gleichzeitig bleiben „Lücken im Hilfesystem“. So wurde in der Evaluation von 2015 angemerkt, dass u. a. „intensive pädagogische und therapeutische Angebote für kleinere Kinder und Jugendliche, Hilfen für Kinder im Übergang zwischen zwei Alterskategorien und für psychisch kranke oder verhaltensauffällige Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene [fehlen]. Die bürokratische Organisation der Beantragung und Gewährung von Hilfen und ihrer Dokumentation wirkt sich dabei teilweise erschwerend auf die Zugänglichkeit und die flexible Gestaltung von Hilfen aus“ (vgl. Peters & Jäger 2015a: 102).

In den vergangenen Jahren wurden Schritte unternommen, um Lücken zu schließen. Zu nennen sind bspw. eine Einrichtung für junge erwachsene Mütter/Väter und ihre Kinder, die mit dem Fokus auf Bildungsproblematiken arbeitet (Gruppe Yua der Croix Rouge), das Centre Socio-Thérapeutique (CST, Träger: Croix-Rouge, Kannerduerf, Télou, Arcus, Elisabeth) als Tageseinrichtung für Kinder, die zeitweise als nicht traditionell beschulbar gelten sowie Entwicklungen im Bereich accueil en famille und eine strukturelle Einbindung von individualpädagogischen Auslandshilfen. Einen Einblick in die Entwicklungen geben die jährlichen Berichte des Ministeriums (MENJE, rapports d'activités).

### **Qualität von Hilfen**

Seit dem ASFT-Gesetz von 1998 (s. Kapitel 1.2.) formuliert der Gesetzgeber in Luxemburg Ansprüche an die fachliche Qualität von Hilfen, auch der Sektor

<sup>99</sup> Loi AEF, Art. 11, nicht auf: <http://www.men.public.lu/fr/aide-assistance/aide-enfance/03-aide-cadre-non-familial/index.html> (19.02.2020).

<sup>100</sup> Loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale

<sup>101</sup> Loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat, Loi du 29 août 2017 portant modification de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat

## 2. Aktuelle Strukturen von Schutz und Hilfe in Luxemburg

leistet hierzu Beiträge (z. B. EGCA 2007). Der Artikel 13 des Loi AEF enthält als Anforderung an die Prestataires, die Qualität ihrer Dienstleistungen zu sichern und zu entwickeln. In diesem Sinne sind alle Träger gesetzlich u. a. dazu verpflichtet, Partizipation von Kindern zu fördern, mit dem ORK und weiteren staatlichen Stellen zu kooperieren und eine angemessene Dokumentation zu realisieren. Die kontinuierliche Dokumentation des Fallverlaufs (alle sechs Monate ein „rapport succinct“ bzw. ein „rapport complet“) soll mit den Hilfeadressat/innen zusammen erstellt werden (Circulaire 15, 2013). Fachkräfte sind weiterhin gesetzlich verpflichtet, an regelmäßiger Supervision, Weiterbildung und externer Evaluation teilzunehmen. Wie diese Verpflichtungen gestaltet und kontrolliert werden sollen, bleibt weitgehend offen.<sup>102</sup> So gibt es bislang nur für den Bereich der Heimerziehung entwickelte und erprobte Instrumentarien zur Qualitätsentwicklung (Selbstevaluation, Peer-Review-Workshops, externe Evaluation und Forum AEF) und Vorschläge zu deren weiterer strukturierter Nutzung (Peters et al. 2013a: 7, Peters & Jäger 2014b). Die formulierten Standards wurden zeitweise in die Convention-Cadre journalier aufgenommen, Verfahren des Berichts und der Kontrolle existieren jedoch nicht und eine Beteiligung der staatlichen Einrichtung CSEE am Prozess „Qualität in der Heimerziehung“ (im Unterschied zur kontinuierlichen Beteiligung von AITIA) hat nicht stattgefunden.

Für die CPI wurden Qualitätskriterien für die Arbeit entwickelt (Processus de travail du coordinateur de projets d'intervention, siehe auch Pregno & Waldbillig-Schank 2012), auch hier blieb offen, wie damit gearbeitet wurde und welche Kriterien gelten, seit die CPI beim ONE angesiedelt wurde. Im Bereich der Pflegefamilien wurden Aufgaben für die Services d'accompagnement de l'Accueil en famille et du placement familial formuliert (Annexe F der Convention-cadre horaire) und Kriterien für die Auswahl von Pflegefamilien definiert (Weitzel 2014). Für die weiteren Arbeitsfelder Adoption und ambulante Hilfen gibt es bislang keine gemeinsamen, verbindlichen Qualitätsstandards.

Das Verständnis und die Formen von Hilfe sind nach wie vor organisational und infrastrukturell geprägt sowie versäult: „Die Folgen sind „Hilfekarrieren“, die „Fragmentierung“ von Hilfen entlang von Diensten und ein Nebeneinander unterschiedlicher Hilfen und Dienstleister. Diese Situation sollte mit dem Gesetz AEF zugunsten einer Koordination und klientenzentrierten Hilfeplanung aufgebrochen werden. Es gibt allerdings eine Reihe von Anzeichen, dass hier zu wenig fachlich und „von der Situation der Kinder und Familien aus“ gesteuert wird.“ (Peters & Jäger 2015a: 98)

Eine aktuelle Steuerungsidee zur Veränderung dieser Situation ist die Erstellung eines Rahmenplans analog zu dem im Bereich nonformale Bildung. Öffentliches Ziel ist es, diesen in Abstimmung zwischen Ministerium und Vertretern von Dienstleistern und Professionellen zu erarbeiten.

### 2.4.3. Wege aus den Hilfen

Im Idealfall wird eine Hilfe einvernehmlich zwischen Adressat/innen und Dienstleistern beendet, wenn gemeinsam definierte Ziele erreicht wurden und der junge Mensch bzw. dessen Familie auf eigenen, stabilen Füßen steht. Freiwillige Hilfen (ohne gerichtlichen Beschluss) können auch einseitig beendet werden, sei es von Seiten der Klient/innen (Abbruch), der Prestataires oder weil die Hilfen nicht mehr bezahlt werden (ONE). Schließt sich eine weitere Hilfe an, so ergeben sich Notwendigkeiten der Übergabe und Koordination, hierzu dienen Übergabeberichte, zu deren Erstellung die Dienstleister verpflichtet sind.<sup>103</sup> In jedem Fall muss der Hilfetragender einen Abschlussbericht verfassen, der dann dem ONE zugestellt wird.

Bei der Beendigung von Hilfen stellen sich grundsätzlich u. a. folgende Fragen: Was wurde und wird getan, um Erfolge nachhaltig zu verankern? Wie werden Abschluss, Abschied und Übergang gestaltet? Welche Formen der Nachbetreuung sind ggf. vorgesehen? Für die stationären Hilfen wurde die professionelle Gestaltung des Übergangs (zwischen Hilfen oder aus dem Hilfesystem hinaus) und der Nachbetreuung als Qualitätskriterium fachkundiger Hilfen formuliert (siehe Peters & Jäger 2013: 20 und 2014a: 41ff.).

---

Insbesondere für Jugendliche, die ihre Volljährigkeit erreicht haben, stellt das Ende einer stationären Hilfe einen bedeutsamen Schnitt dar. Diese jungen Menschen stehen dann möglicherweise vor dem Nichts, ohne ein verlässliches soziales Auffangnetz, das sie über den weiteren Lebensweg begleitet. Hilfen, die den Übergang in ein selbstständiges Leben erleichtern sollen, sind Angebote des betreuten Wohnens (SLEMO: Structure de logement en milieu ouvert).

Eine systematische Untersuchung von Übergängen zwischen und aus den Hilfen in Luxemburg gab es lange nicht; Ergebnisse der evaluativen Gespräche von 2013 (Peters et al. 2013) weisen auf Entwicklungsbedarf hin. So hängt bspw. die Nachbetreuung vom persönlichen Engagement des/der Referenzerziehers/in ab.

Das Forschungsprojekt „TransCare – Young People’s Transition out of Residential and Foster Care“ der Universität Luxemburg hat zwischen 2016 bis 2019 in mehreren Studien Übergänge junger Erwachsener aus den stationären Hilfen und Pflegefamilien in die Selbstständigkeit untersucht. Das Verständnis von Übergängen wird wie folgt beschrieben:

„Transitionen im Lebenslauf sind gekennzeichnet durch eine Veränderung von Positionierungen und sozialen Rollen (status, state) in sozialen Gefügen. Dabei erfahren allerdings nicht nur die Personen im Übergang eine Veränderung, sondern das gesamte soziale Gefüge (...).“ (Karl et al. 2018: 8 mit Bezug auf Welzer 1993)

In den Studien kommen junge Menschen vor oder nach ihrem Übergang, Professionelle, Pflegefamilien und Wissenschaftler im In- und Ausland zu Wort. Sie fragen, was die sog. „Care Leaver“ brauchen, um einen gelingenden Übergang zu gestalten und wie sie handlungsfähig werden. Das zentrale Konzept „Agency“, also Handlungsfähigkeit und -mächtigkeit, wird relational konzipiert. So kommen neben personengebundenen Kompetenzen und Orientierungen (z. B. intrinsische Motivation und Lebensziele, praktische Lebensführungs Kompetenzen), die oftmals in den Hilfen fokussiert werden, v. a. die Eingebundenheit der jungen Menschen in vielfältige Bezüge und damit u. a. ihre Zugehörigkeiten und soziale Beziehungen, die gesellschaftlichen Anforderungen an ihre Anpassungsleistungen und sozio-ökonomische Ressourcen in den Blick. (u. a. Göbel et al. 2019, Sozialmagazin 7-8.2018 – Themenheft „Leaving Care“, vgl. Kapitel 1.3.)

<sup>102</sup> Anders ist dies im Bereich der Jugendhäuser, die alle zwei Jahre extern durch die Universität Luxemburg evaluiert werden. (Biwiers & Santos 2010). Auch für die Maisons Relais wurde ein Prozess definiert und dauerhaft verankert.

<sup>103</sup> „En cas de départ envisagé d’un jeune vers une nouvelle structure psycho-sociale, le prestataire soumet, avant le départ, un rapport final ou rapport de transition de son intervention au prestataire qui prend la relève. Ce rapport reprend les éléments importants de l’ensemble de la période de prise en charge. Il en va de même en cas de sortie du jeune du secteur « Aide à l’enfance et à la famille ».“ (Circulaire 15, 2013).

### 3. Fazit: Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven

---

Die luxemburgischen Strukturen der Kinder- und Familienhilfe befinden sich in einem andauernden Prozess der Differenzierung, Verrechtlichung, Formalisierung und Professionalisierung. Wir beobachten in den letzten Jahren ein rapides Anwachsen ambulanter Hilfen, von Hilfen für Jugendliche nach dem 18. Lebensjahr in der Form des betreuten Wohnens (SLEMO) und von flexiblen Hilfen (Petrušhaus – eine niedrigschwellige Auffangstruktur für über 18-Jährige).

Neben die traditionell verankerte wohlfahrtstaatliche Schutzidee treten Kinder- und Elternrechte als Bezugspunkte staatlichen Handelns, die professionell in eine Balance gebracht werden müssen. Dabei bleiben beide normative Orientierungen im Unterschied zu anderen Ländern schwach (vgl. Connolly & Morris 2012).

Eine besondere Herausforderung liegt in der politisch angestrebten Vernetzung von Schule, Betreuungsstrukturen der Maisons Relais und Jugendhilfe und in der Implementierung einer langfristigen Qualitätsentwicklung im Bereich der Kinder- und Familienhilfe, vergleichbar den für die Tagesbetreuung im Gesetz Jeunesse verankerten Strukturen und deren inhaltlicher Ausrichtung an einem Rahmenplan.

Die seit 2004 ausbleibende Reform des Jugendschutzgesetzes lässt die vielfach kritisierte Praxis der Übertragung weiter Teile der autorité parentale an Institutionen (bzw. Leitungen von Organisationen) mit allen negativen Konsequenzen für die Jugendlichen und die Eltern weiterbestehen. Auch die Diskussionen um die Unisec verweisen auf einen wenig fachlich unterlegten und an internationalen Standards orientierten Umgang mit jugendlicher Delinquenz. Dies ist sicherlich ein Bereich, der in Zukunft der verstärkten Aufmerksamkeit bedarf, wie auch die fachpolitischen Stellungnahmen zum vorliegenden Gesetzentwurf zeigen.

Die Neufassung des Jugendschutzgesetzes und die Klärung der Kompetenzen zwischen ONE und Jugendgericht, um eine kindzentrierte Déjudiciarisation und eine klare Trennung von Schutz und Hilfe (Kurschat 2019a, 2019b) voranzutreiben, ist notwendiger denn je. Beachtet werden muss dabei, dass es eine etablierte und sich reproduzierende Wirkungsgeschichte des Gerichts, richterlicher Entscheidungen und eine Art und Weise der Arbeit mit diesen gibt. Sie haben eine etablierte Funktion (Praxis des

Signalements, die kürzlich noch von ministerieller Seite aus unterstrichen wurde, vgl. MENJE 2018, Rolle und Interventionen des SCAS) im Unterschied zum Status der relativ neuen Akteure ONE<sup>104</sup> und der CPI, deren fachliche Routinen im Aufbau sind.

Zu diesem Aspekt gehört auch das Überdenken der polizeilichen Praxen im Falle einer juristischen Platzierung, die von einigen als eine Form von Misshandlung angesehen wird (Pregno, 2013):

*„(...) la « déjudiciarisation » qui ne se fera pas si on ne réussit pas à améliorer la qualité et l'architecture des services de soins, le rôle de l'ONE qui manque de moyens, alors même que l'on constate le poids que prennent dans le secteur des démarches bureaucratiques.“*

Ein aktueller Kritikpunkt an dieser Stelle ist, dass im Gesetz kein Recht auf Hilfe formuliert ist, was in einer Reform des Gesetzes AEF verändert werden soll, dies ist eine zentrale Forderung der FEDAS (EGCA 2014).

Eine besondere Anforderung an die Koordinierung und Professionalisierung stellen auch die parallel stattfindenden Reformprozesse im Bereich der Betreuungsstrukturen der frühen Kindheit, der Grundschule, der Inklusion und in der Sozialgesetzgebung dar. Koordinierende und gestalterische Ansätze lassen sich hier nur wenig finden. Ein Versuch dazu sind die ab 2017 eingerichteten Centres régionaux, in denen CPI, Agents de Qualité und Schulinspektoren zumindest räumlich zusammengeschaltet werden. Ob sich daraus auch ein fachlicher Kontakt und eine koordinierte und kindbezogene Weiterentwicklung von Interventionen und ein gemeinsamer inhaltlicher Bezugsrahmen der Arbeit ergibt, wird sich zeigen.

---

## Herausforderungen der Entwicklung und Steuerung des Gesamtsystems

Die Steuerung des Gesamtsystems muss die Passung zwischen Qualität und Kosten ausbalancieren und im Blick behalten, wie sich dies in den praktischen Hilfeentscheidungen niederschlägt (Messmer 2007: 36/37). Es ist zu beachten, 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).<sup>105</sup>

Mit dem Dialogue structuré haben die Träger und die für den Prozess AEF zuständigen Ministerien ein Steuerungsinstrument geschaffen, das auf einen Ausgleich von ökonomischen und fachlichen Überlegungen und Anforderungen ausgerichtet ist. Wie weit dies im Sinne der Ziele des Gesetzes, der Etablierung niedrighschwelliger, an veränderten Bedarfen orientierter, kindzentrierter, vernetzter Hilfen gelingt, muss empirisch überprüft werden.

<sup>104</sup> 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)

<sup>105</sup> 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.

## 4. Anhang

### 4.1. LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Achten, M. (1995). Heimerziehung in Luxemburg und mögliche Alternativen. In: Mörisberger, H. (Hrsg.), *Europa: Herausforderungen für die Erziehungshilfe*. Freiburg im Breisgau: Lambertus: 194ff.
- Achten, M. & Brandhorst, K. (1999). Anmerkungen zur stationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Luxemburg. In: *Forum N° 191*, 37-40.
- ADCA Luxembourg (Hrsg.) (2007). *Richtlinien zur Entwicklung von Qualitätsstandards in der Aufnahme und Betreuung von Kindern und Jugendlichen*. Luxembourg: ADCA in Zusammenarbeit mit dem Ministère de la Famille et de l'Intégration.
- ADCA Luxembourg & MÈTIS Europe (Hrsg.) (2010). „Jeunes sans limites, jeunes sans frontières – Exigences de regards croisés et de coopérations interinstitutionnelles“. 1ères journées d'études et de formation européennes 23 et 24 octobre 2008. Organisées par MÈTIS Europe et ADCA Luxembourg, avec le soutien du Ministère de la Famille et de l'Intégration du Grand-Duché de Luxembourg.
- Ader, S. (2004). „Besonders schwierige“ Kinder: Unverstanden und instrumentalisiert. In: Fegert, M. J. & Schrappner, C. (Hrsg.), *Handbuch Jugendhilfe – Jugendpsychiatrie*. Weinheim und München: Juventa. 437-447.
- ANCES (2014). Avis de l'ANCES concernant le projet de loi 6593 relatif à l'UNISEC. Luxembourg. <http://www.ances.lu/index.php/events/events-organised-by-ance/170-avis-de-l-ances-concernant-le-projet-de-loi-6593-relatif-a-l-unisec>, 15.10.2015.
- Andrich-Duval, S. (2003). Erziehungshilfen in Luxemburg. In: Homfeldt, H. G. & Brandhorst, K. (Hrsg.), *Hilfe-, Schutz- und Kontrollorientierung in der Erziehungshilfe. Soziale Arbeit in einem grenzenüberschreitenden Raum*. Arbeitspapier I – 03, Oktober 2003, Zentrum für sozialpädagogische Forschung, Fachbereich I, Pädagogik, Universität Trier, 46-48.
- Biewers, S. & Da Silva Santos, C. (2010). Die Entwicklung des Qualitätssicherungsprozesses in den Jugendhäusern in Luxemburg. Bericht 2009/2010, Universität Luxemburg.
- Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (2014). Avis sur les Projet de loi 6593, 12.11.2014. [www.ccdh.public.lu/fr/avis/2014/Le-projet-de-loi-6593-UNISEC\\_.pdf](http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2014/Le-projet-de-loi-6593-UNISEC_.pdf).
- Commission spéciale „jeunesse en détresse“ (2003). *Debat d'orientation sur l'actuel système d'aide et de protection de la jeunesse au Luxembourg*. Rapport de la commission spéciale „jeunesse en détresse“. 27.10.2003. Luxembourg: Chambre des Députés, Session ordinaire 2003-2004, N° 5225.
- Connolly, M. & Morris, K. (2012). *Understanding Child and Family Welfare. Statutory Responses to Children at Risk*. New York: Palgrave Macmillan.
- Daly, M. (2011). What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics* 18 (1), S. 1-23. <http://sp.oxfordjournals.org/content/18/1/1.full>, 24.11.2015.
- Darlington, Y., Healy, K. & Feeney, J. A. (2010). Challenges in implementing participatory practice in child protection: A contingency approach. *Children and Youth Services Review*, 32, 1010-1027.
- Dujardin, C. (2015). *Parentalité en situation vulnérable: Trajectoires de résilience familiale? Thèse soutenue le 13/01/2015*, Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des Sciences de l'Éducation. Luxembourg: Université du Luxembourg. <http://hdl.handle.net/10993/19853>, 24.11.2015.
- EGCA (Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l.) (2007). 10 thèses sur l'aide et la protection de l'enfance. Version 19.10.2007. Luxembourg.
- EGCA (Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil a.s.b.l.) (2014). Bilan de trois années de mise en application de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Juin 2014. Luxembourg.
- Err, L. (2012). Bericht zum Besuch von Dreibern im März 2012, [http://www.celpl.lu/doc/doc\\_acceuil\\_119.pdf](http://www.celpl.lu/doc/doc_acceuil_119.pdf), 24.11.2015.
- Gaitsch, R., Haas, C., Limbach A. & Peters, U. (2009). *Professionalisierung sozialer Hilfeleistungen in Luxemburg: Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven der Ausbildung in Sozialer Arbeit in Luxemburg*. In: Willems, H. et al. (Hrsg.) (2009), *Handbuch Soziale Arbeit Luxemburg*. Luxembourg: Éditions Saint-Paul.
- Gilbert, N. (Hrsg.) (1997). *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, N. (2004). *Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Gilbert, N. (2012). A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34, 532-536. doi: <https://ideas.repec.org/a/eee/cysrev/v34y2012i3p532-536.html>.
- Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M. (2011). *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*. Oxford University Press. (Parton, 2010).
- Giullari, S. & Lewis, J. (2005). *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles, and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*. Social Policy and Development Programme Paper N° 19 April 2005, United Nations Research Institute for Social Development. <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/BB78CF0F20C2104FC1256FF6002BA3F5?OpenDocument>, 31.05.2017.
- Göbel, S., Karl, U., Lunz, M., Peters, U. & Zeller, M. (2019). *Wege junger Menschen aus Heimen und Pflegefamilien. Agency in schwierigen Übergängen*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Hansen, M. & Koedinger, N. (2009). L'intérêt supérieur de l'enfant. Le Service de la protection de la jeunesse du Service central d'assistance sociale du Parquet général. In: *Forum N° 284*, 43-44.
- Harder, A. T., Zeller, M., López, M. Königeter, S. & Knorth, E. J. (2013). Different sizes, similar challenges: Out of home care for youth in Germany and the Netherlands. *Psychosocial Intervention*, 22, 203-2013.
- Homfeldt, H. G. & Brandhorst, K. (Hrsg.) (2003). *Hilfe-, Schutz- und Kontrollorientierung in der Erziehungshilfe. Soziale Arbeit in einem grenzenüberschreitenden Raum*. Arbeitspapier I – 03, Oktober 2003, Zentrum für sozialpädagogische Forschung, Fachbereich I, Pädagogik, Universität Trier.
- Honig, M.-S. & Haag, C. (2011). *Nationale Kinderbetreuung in Luxemburg. Eine Bestandsaufnahme*. In: *Strukturen der Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zu 12 Jahre*. Luxembourg: Ministère de la Famille et de l'Intégration.
- IGfH (1995). *Neue Probleme, alte Lösungen: Was ist dran an geschlossener Unterbringung? EREW-Schriftenreihe 2/94*, Hannover 1994. Arbeitsgruppe „Geschlossene Unterbringung“: *Argumente gegen geschlossene Unterbringung in Heimen der Jugendhilfe*. Frankfurt am Main.
- IGfH (2013). *Für das Recht in Freiheit erzogen zu werden! Abschaffung der geschlossenen Unterbringung*. <http://www.igfh.de/cms/sites/default/files/GU-Petition-Langfassung.pdf>, 05.10.15.
- Institut universitaire internationale Luxembourg (2011). *Étude sur l'employabilité des diplômés issus du Bachelor professionnel en Sciences Sociales et Educatives (BSSE) 2010-2011*. Université du Luxembourg.

## 4. Anhang

- Karl, U., Göbel, S., Herdtle, A.-M., Lunz, M. & Peters, U. (2018). „Leaving Care“ als institutionalisierte Statuspassage und Übergangskonstellation.“ *Sozialmagazin* 7-8.2018, S. 6-12.
- Kontaktstelle für Opfer sexueller und physischer Übergriffe an Minderjährigen / Centre d'assistance pour victimes de transgressions sexuelles et physiques / Kontaktstelle für Opfer von sexueller und physischer Gewalt. (2010). „Hotline Cathol“ Abschlussbericht. 10.11.2010, Luxemburg.
- Kurschat, I. (2013). Leises Unbehagen. d'Land 23.08.2013. <http://www.land.lu/2013/08/23/leises-unbehagen%E2%80%A9/>.
- Kurschat, I. (2019a). Ultima ratio. d'Lëtzeburger Land 12.04.2019.
- Kurschat, I. (2019b). Zweiter Anlauf. d'Lëtzeburger Land 24.05.2019
- Kutscher, N., Ley, L. & Seelmeyer, U. (2011). Subjekt – Technik – Kontext. Zur Aneignung von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Sozialen Arbeit. In: Arbeitskreis „Jugendhilfe im Wandel“ (Hrsg.), *Jugendhilfeforschung. Kontroversen – Transformationen – Adressierungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 188-214.
- Lataste, S. (2001). Le placement judiciaire des mineurs. Aperçu de la procédure. In: *Forum* N° 205, S. 46-50.
- Lellinger, D. (2008). Fachdiskurse und Standards. Diagnostik und Fallverstehen, pädagogische Beziehung, Elternarbeit, multiprofessionelle Kooperation. Luxemburg: Ministère de la Famille et de l'Intégration. Luxemburg: Ministère de la Famille et de l'Intégration.
- Lellinger, D. & Peters, U. (2010a). Partizipation in den stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung. Luxemburg: Ministère de la Famille et de l'Intégration.
- Lellinger, D. & Peters, U. (2010b). Qualitätsstandards in der Hilfeplanung. Ergebnisse eines Modellprozesses in vier Einrichtungen der Jugendhilfe in Luxemburg. Bericht 2010. Luxemburg: Universität Luxemburg.
- Lellinger, D., Peters, U. & Jäger, J. A. (2014). Peer Reviews als Instrument der Qualitätsentwicklung. Peer-Review-Workshop zur Hilfeplanung 2014. Luxemburg: Universität Luxemburg.
- Louazel, V., & Peters, U. (2011). La protection de l'enfance en France et au Québec : L'accueil d'urgence. Février 2011. Luxemburg : Université du Luxembourg.
- Luis, V. D., Leyder, A.-M. & Ney, M. (2009). L'action congréganiste dans la société luxembourgeoise au XIXe siècle. In: Willems, H. et al. (Hrsg.), *Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg*. Band 1. Editions Saint-Paul, 77-97.
- Mann, C. (1998). Grunddaten der Heimerziehung in Luxemburg. Eine empirische Analyse zur Situation der stationären Fremderziehung im Großherzogtum Luxemburg. Diplomarbeit im Fach Pädagogik, Universität Trier.
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (Hrsg.) (2018). *Maltraitance de mineur. Procédures à suivre par les professionnels de l'Enfance et de la Jeunesse*. Version 1.0 F.
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2018). *Rapport d'activité 2018*.
- Ministère de la Santé & Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports (Hrsg.) (2002). *Das Wohlbefinden der Jugendlichen in Luxemburg*. Luxemburg.
- Ministère de la Famille et de l'Intégration (2010). *Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg / Nationaler Bericht zur Situation der Jugend in Luxemburg*. Luxemburg.
- Moos, M. (2011). Beteiligung in der Heimerziehung. Ergebnisse einer Befragung junger Menschen, die im Jahr 2010 in luxemburgischen Heimen lebten. In: *arc-bulletin* 120, Juli 2011: 12-18.
- Office national de l'enfance (2015). *Tableau de bord statistique permanent „aide à l'enfance – ONE“ au 1er avril 2015*.
- Ombuds-Comité für d'Rechter vum Kand (2014). *AVIS de l'ORK sur UNISEC*. Luxemburg: ORK. <http://ork.lu/index.php/fr/den-ork-get-sain-avis/329-avis-de-l-ork-sur-unisec>.
- Parton, N. (2009). *How to explore and develop child welfare systems: the English experience*. University of Huddersfield. 01.10.2015: [www.fruehehilfen.de](http://www.fruehehilfen.de).
- Parton, N. (2010) *International Comparisons of Child Protection systems*. In: SFI Conference 2010, 7th-9th September 2010, Copenhagen, Denmark. (Unpublished). [http://eprints.hud.ac.uk/12187/1/PartonInternational\\_Comparisons\\_of\\_Child\\_Protection\\_systems.pdf](http://eprints.hud.ac.uk/12187/1/PartonInternational_Comparisons_of_Child_Protection_systems.pdf), 12.10.15.
- Pauly, M. (2009). Entstehung und Grundlegung der sozialen und erzieherischen Arbeit. In: Willems, H. et al. (Hrsg.), *Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg*. Band 1. Editions Saint-Paul, 27-30.
- Peters, U. & Hansen, T. (2008). *Zur Situation der Heimerziehung in Luxemburg*. Arbeitspapier 1. Projekt Qualität in der Heimerziehung. Universität Luxemburg.
- Peters, U. (2013). *Geschlossene Unterbringung in Luxemburg (residential care with deprivation of liberty)*. In: Schmit, Ch., Lellinger D., Peters, U. (Hrsg.). *Minors deprived of liberty*, Luxemburg: ANCES. 262 – 275.
- Peters, U. & Jäger, J. A. (2013). *Qualität in der Heimerziehung. Standards für zentrale Prozesse*. Luxemburg: Ministère de la Famille et de l'Intégration. <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/enfance-jeunesse/one-legislation/annexeACC-journ.pdf>, 09.11.2015.
- Peters, U. & Jäger, J. A. (2014a). *Standards für die stationären Hilfen in der Kinder- und Jugendhilfe – fachliche Hintergründe und wissenschaftliche Erkenntnisse*. Luxemburg: Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.
- Peters, U. & Jäger, J. A. (2014b). *Überlegungen zum Stand der Qualitätsentwicklung in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in Luxemburg (Aide à l'Enfance et à la Famille, AEF) und der Frage – Wie geht es weiter? Was wären nächste Schritte?* Positionspapier, Universität Luxemburg.
- Peters, U. & Jäger, J. A. (2014c). *Bericht zur Reform der Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF)*. Universität Luxemburg: Luxemburg. (Zweite, korrigierte Auflage, 09.07.2015). <http://www.men.public.lu/fr/publications/enfance-jeunesse/index.html>, 09.11.2015.
- Peters, U. & Jäger, J. A. (2015a). *Eine Bilanz zur Gesetzesreform Aide à l'Enfance et à la Famille (AEF)*. Universität Luxemburg: Luxemburg. <http://www.men.public.lu/fr/publications/enfance-jeunesse/index.html>, 09.11.2015.
- Peters, U. & Jäger, J. A. (2015b). *Bilan Aide à l'Enfance et à la Famille 2014 und 2015. Analyse von Akten des Office Nationale de d'Enfance*. Internes Arbeitspapier. Universität Luxemburg.
- Peters, U. & Jäger, J. A. & Lellinger, D. (2013a). *Evaluative Gespräche zur Arbeit mit der Herkunftsfamilie in der Heimerziehung und zur Umsetzung von Qualitätsstandards – Oktober 2012*. Luxemburg: Universität Luxemburg.
- Peters, U. & Jäger, J. A. & Lellinger, D. (2013b). *Fragebogen zur Selbstevaluation – Qualität in der Heimerziehung*. Version Juni 2013. Luxemburg: Universität Luxemburg.
- Peters, U. & Jäger, J. A. & Lellinger, D. (2013c). *Questionnaire sur l'évaluation interne – Qualité dans les centres d'accueil pour enfants, adolescents et jeunes adultes*. Version novembre 2013. Luxemburg: Universität Luxemburg.
- Peters, U. & Lellinger, D. (2010). *Qualität in der Heimerziehung. Standards für zentrale Prozesse*. Luxemburg: Ministère de la Famille et de l'Intégration.
- Peters, U. & Wagner, J.-M. (2009). *Schisma oder Chance? Aide à l'enfance et à la famille – ein Paradigmenwechsel ohne Netz, auf unbefestigtem und besetztem Terrain*. In: *Forum* N° 284, 21-22.
- Peters, U. & Witt, P. (2007). *Zur Geschichte der sozial-erzieherischen Arbeit in Luxemburg*. Begleitheft zur Ausstellung. Luxemburg.
- Planungsgruppe PETRA (1988). *Analyse von Leistungsfeldern der Heimerziehung*. Ein empirischer Beitrag zum Problem der Indikation. Frankfurt: Peter Lang.

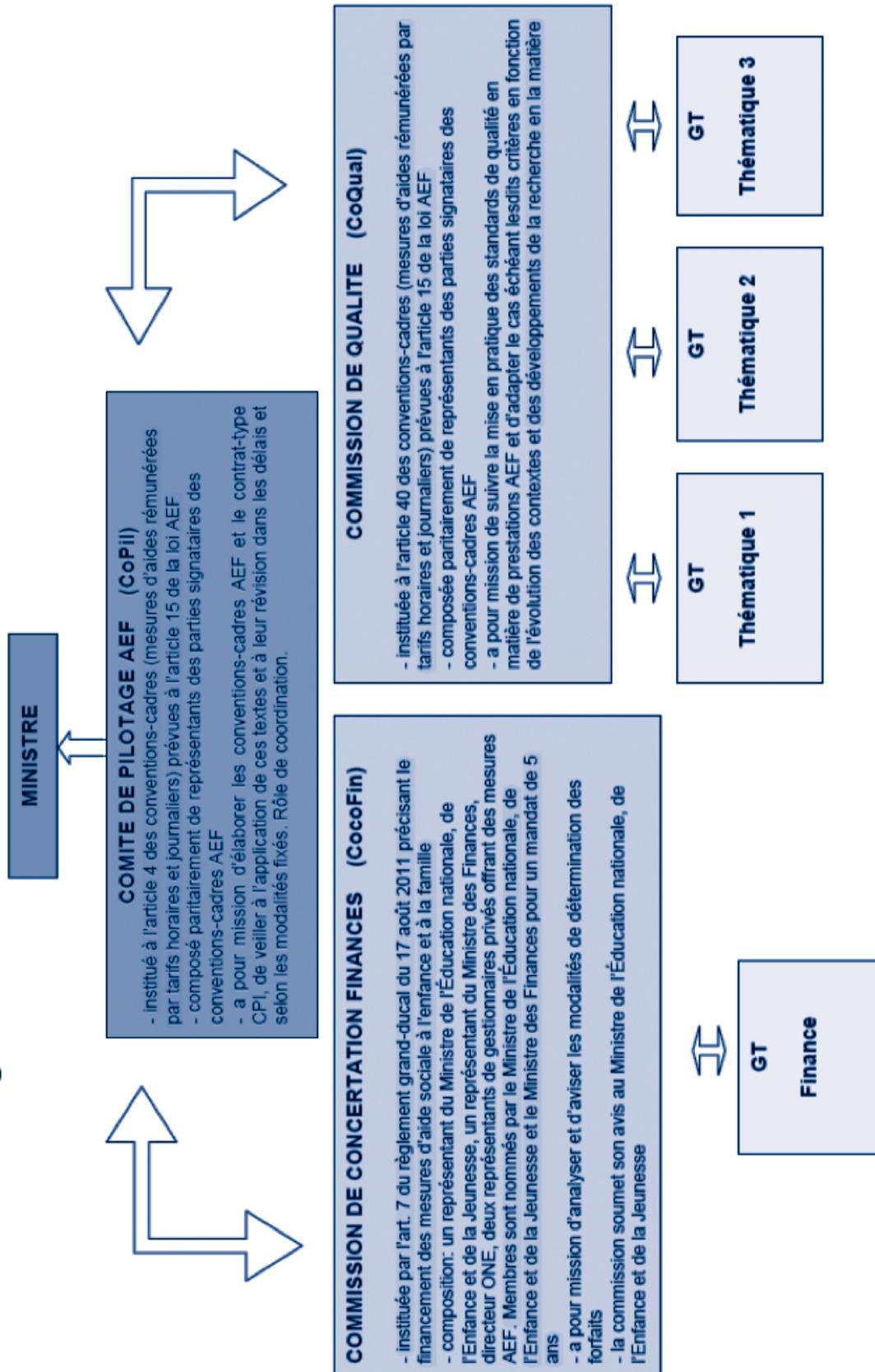
- Pregno, G. (2013). Le Placement des Enfants et l'Intervention des Forces de l'Ordre ... La force de la loi ou la loi de la force ... Soleuvre, le 4 novembre, texte a paru sous une forme abrégée dans le Letzeburger Land du 02.11.2013, <http://ork.lu/files/Revue/Presserapport2013/20131104PregnoPlacementInterventiOnPolice.pdf>, 29.10.15.
- Pregno, G. & Waldbillig-Schank, M. (2012). Les Coordinateurs de Projets d'Intervention (CPI): à la recherche d'une identité. Soleuvre, 12.12.2012. Fondation Kannerschlass. Luxemburg.
- Reinhold, C. & Kindler, H. (2007). Was ist über familiäre Kontexte, in denen Gefährdungen auftreten, bekannt? In: Kindler, H., Lillig, S., Blüml, H., Meysen, T. & Werner, A. (Hrsg.), Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), Deutsches Jugendinstitut. Internetversion. [http://db.dji.de/asd/ASD\\_Inhalt.htm](http://db.dji.de/asd/ASD_Inhalt.htm), 29.10.2015.
- Sabla, K.-P. (2011). Erziehungsforschung im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe. In: Arbeitskreis „Jugendhilfe im Wandel“ (Hrsg.), Jugendhilfeforschung. Kontroversen – Transformationen – Adressierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 85-95.
- Salgo, L. (2007). Erste Eindrücke beim Lesen des Untersuchungsberichts der Bremischen Bürgerschaft zum Tode von Kevin. In: Forum Erziehungshilfen, 13. Jg., H.4, 236-242.
- Schmit, R. (1999). Quelles indications pour l'accueil en institution? In: Willems, H. et al. (Hrsg.), Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. Band 1. Editions Saint-Paul, 771-789.
- Soisson, R. (Hrsg.) (1982). L'enfance et la jeunesse défavorisée. Rapport sur le premier congrès national de l'Association nationale des Communautés éducatives (Rapports et Textes zum 1. Nationalkongress der A.N.C.E. vom 25. und 26. Oktober 1980 in Walferdange), Cap, Centre de réadaptation, ANCE, s.d.
- Soisson, R. (1991). Residential Care in Luxembourg. In: Gottesman, M. (Hrsg.), Residential Child Care: An International Reader. London: Whiting & Birch Ltd in association with FICE, 214ff.
- Soisson, R. (1991). Innere und äußere Bedingungen der Heimerziehung, oder wer erzieht wen im Heim? In: Bulletin de l'Ance, Esch-sur-Alzette, 71, 2-18.
- Soisson, R. (1995). Jugendhäuser in unserer Gesellschaft. Selbstverständnis des „Réseau des Centres d'Information, de Rencontre et d'Animation pour Jeunes“. In: Forum N° 164, 9-11.
- Soisson, R. (1997). Kinder haben Rechte. Überlegungen zur Notwendigkeit einer Kulturrevolution im Kinderzimmer. In: Forum N° 173/174, 26-31.
- Soisson, R. (1999). Intensive Familienarbeit als Alternative zur Heimerziehung. In: Forum N° 191, 49-58.
- Soisson, R. (2003). „Theoriefeindlicher Pragmatismus“ oder Über die Schwierigkeiten und die Notwendigkeit einer Theoriediskussion in Luxemburg. In Homfeldt, H. G. & Brandhorst, K. (Hrsg.), Hilfe-, Schutz- und Kontrollorientierung in der Erziehungshilfe. Soziale Arbeit in einem grenzenüberschreitenden Raum – Luxemburg. Arbeitspapier I – 03, Oktober 2003, Zentrum für sozialpädagogische Forschung, Fachbereich I, Pädagogik, Universität Trier, 33-45.
- Tulkens, F. & Moreau, T. (2000). Droit de la Jeunesse. Aide – Assistance – Protection. Editions Larcier.
- Turnell, A. & Edwards, S. (1997). Aspiring to partnership: the Signs of Safety approach to child protection. Child Abuse Review, 6: 179-190.
- Turnell, A. & Edwards, S. (1999). Signs of Safety: A safety and solution oriented approach to child protection casework, New York: WW Norton.
- Turnell, A. (2012). The Signs of Safety. Comprehensive Briefing Paper. Version 2.1. <http://www.signsofsafety.net/products-page/booklet/signs-of-safety-briefing-paper/Deutsche> Übersetzung von König, A., Peters, U. & Jäger, J. A. (2013), Universität Luxemburg, unter der Mitarbeit von Netzwerk OS<sup>T</sup>, Wien.
- Uveling, A. (1890). Protection de l'Enfance. Patronage des Détenus et des Libérés. Luxemburg: Heintz.
- Wagner, J.-M. (2003). Zentrum für Erziehungshilfen Kannerheim Izeg. In: Homfeldt, H. G. & Brandhorst, K. (Hrsg.), Hilfe-, Schutz- und Kontrollorientierung in der Erziehungshilfe. Soziale Arbeit in einem grenzenüberschreitenden Raum. Arbeitspapier I – 03, Oktober 2003, Zentrum für sozialpädagogische Forschung, Fachbereich I, Pädagogik, Universität Trier, 52-63.
- Weitzel, J. (2013). Tableau récapitulatif des 10 circulaires ONE qui restent d'actualité. 12.12.2013. Luxemburg: Office national de l'enfance.
- Weitzel, J. (2014). Premier relevé des cadres de référence et des lignes directrices dans le secteur AEF (textes luxembourgeois) (Brouillon). 22.01.2014.
- Willems, H. & Ferring, D. (Hrsg.) (2014). Macht und Missbrauch in Institutionen. Interdisziplinäre Perspektiven auf institutionelle Kontexte und Strategien der Prävention. Wiesbaden: Springer VS.
- Willems, H., Rotink, G., Ferring, D., Schoos, J., Majerus, M., Ewen, N., Rodesch-Hengesach, M. A. & Schmit, C. (Hrsg.) (2009). Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. Band 1. Editions Saint-Paul.
- Willems, H., Heinen, A., Meyers, C., Biewers, S., Legille, S., Milmeister, P., Residori, C. & Roob, C. (2010). Zentrale Aspekte zur aktuellen Lebenssituation der Jugendlichen in Luxemburg. In: Ministère de la Famille et de l'Intégration (Hrsg.), Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg / Nationaler Bericht zur Situation der Jugend in Luxemburg. Luxemburg.
- Wohlgemuth, K. (2011). Prävention – ein Begriff und seine Konjunktur zwischen Sozialer Arbeit und Sozialpolitik. In: Arbeitskreis „Jugendhilfe im Wandel“ (Hrsg.), Jugendhilfeforschung. Kontroversen – Transformationen – Adressierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 215-224.
- Zahlen, P. (2008). Repères bibliographiques concernant l'évolution économique et sociale au Luxembourg à partir du début du 20e siècle. Avec une „Webliographie“ intégrée. Luxemburg: STATEC. <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/bibliographie/bibliocomplete-2008.pdf>, 29.10.15.
- Zahlen, P. & Schoos, Jean (2009). Métamorphoses de l'intervention sociale 1839-1940. In: Willems, H. et al. (Hrsg.), Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. Band 1. Editions Saint-Paul, 31-61.

## 4.2. VERZEICHNIS TABELLEN UND GRAFIKEN

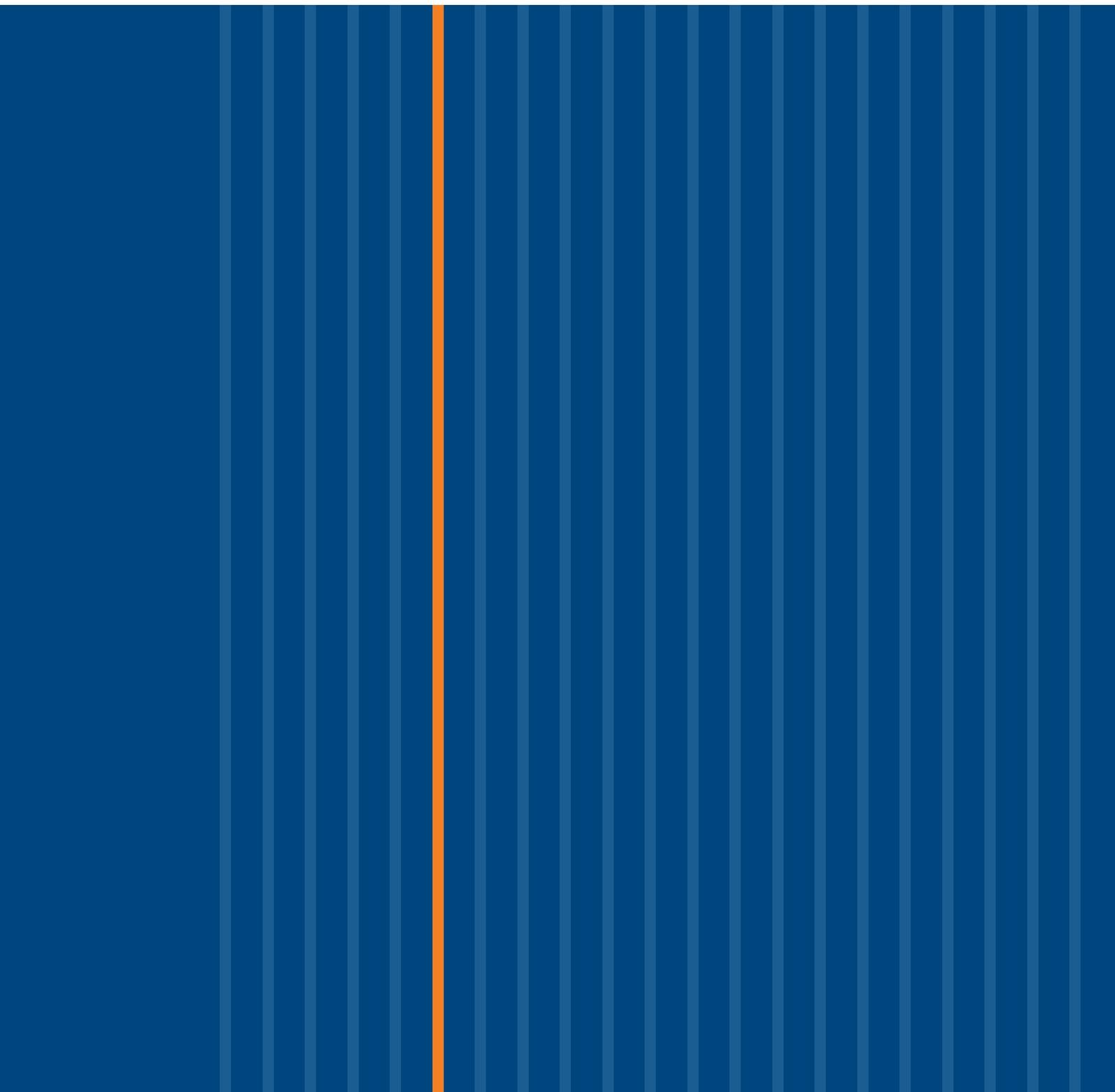
- Tabelle 1: Die Orientierungen Kinderschutz und Familienhilfe (S. 9)
- Tabelle 2: Anzahl von Hilfen nach Alter (S. 16)
- Tabelle 3: Anzahl der Kinder in Hilfemassnahmen (S.16)
- Tabelle 4: Träger von Hilfen in Luxemburg (S. 30)
- Grafik 1: Bedeutung des Projet d'Intervention im Kontext AEF (S. 34)
- Grafik 2: Wege hin zu Hilfen (S. 35)

4.3. DIALOGUE STRUCTURÉ AEF

**Dialogue structuré entre le Ministère et les acteurs AEF**



Quelle: Vortage Commission Qualité (2014)



□ FACULTÉ DES SCIENCES HUMAINES,  
DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION  
ET DES SCIENCES SOCIALES



UNIVERSITÉ DU  
LUXEMBOURG

Universität Luxemburg, Campus Belval  
11, Porte des Sciences  
L-4366 Esch-sur-Alzette