



Europäische
Kommission



Peer Review zu
Sozialschutz und
sozialer Eingliederung

Kinder zuerst – Pilotprojekt lokaler Beratungsplattformen über Kinderarmut

SYNTHESEBERICHT

Belgien, 13.-14. Januar 2015

Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) 2014-2020.

Das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) 2014-2020 ist ein europäisches Finanzierungsinstrument, das direkt von der Europäischen Kommission verwaltet wird. Es soll zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 beitragen, indem es finanzielle Unterstützung für die Ziele der Union in Bezug auf die Förderung eines hohen Niveaus hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung, die Gewährleistung eines angemessenen und fairen sozialen Schutzes, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen bereitstellt.

Weitere Informationen unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=de>

Kinder zuerst – Pilotprojekt lokaler Beratungsplattformen über Kinderarmut

ANDRÁS GÁBOS UND MARIANNA KOPASZ
TÁRKI SOCIAL RESEARCH INSTITUTE

SYNTHESEBERICHT

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Manuskript fertiggestellt im März 2015

Veröffentlichung erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission von



© Umschlagbild: Europäische Union

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Weitere Informationen zu den Peer Reviews finden Sie unter:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de>.

*Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden*

Gebührenfreie einheitliche Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

ISBN 978-92-79-46589-5

ISSN 1977-8023

doi: 10.2767/000473

© Europäische Union, 2015

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Inhalt

Zusammenfassung	5
A. Politikkontext auf europäischer Ebene	7
B. Politikinstrument des Gastgeberlands, Vorgestellte bewährte Verfahren	10
C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern, Beiträge europäischer Interessenvertretungen	15
D. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars	21
E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	26
F. Beitrag der Peer Review zu Europa 2020 und zum Sozialinvestitionspaket	28
Literatur	29





Zusammenfassung

Die Peer Review zum belgischen Pilotprojekt lokaler Beratungsplattformen über Kinderarmut fand am 13. und 14. Januar 2015 in den Brüsseler Räumlichkeiten des Föderalen Öffentlichen Programmierungsdienstes (FÖP) Sozialeingliederung statt. Neben dem Gastgeberland nahmen acht Peer-Länder teil: Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Irland, Malta, die Niederlande, Ungarn und das Vereinigte Königreich. Darüber hinaus waren zwei Interessenvertretungen – der Bund der Familienorganisationen der Europäischen Gemeinschaft (COFACE) und EUROCHILD – sowie die Europäische Kommission (GD Beschäftigung, Soziales und Integration) beteiligt.

Die Peer Review setzte sich mit den belgischen lokalen Beratungsplattformen zur Prävention und Erkennung von Kinderarmut auseinander. Es handelt sich um eine neue, 2014 im Rahmen des Programms „*Kinder zuerst*“ eingeleitete Initiative. Mit „*Kinder zuerst*“ unterstützt die föderale Regierung die Öffentlichen Sozialhilfezentren (ÖSHZ) dabei, auf lokaler Ebene maßgebliche Weichen im Kampf gegen Kinderarmut zu stellen, u. a. durch die Einrichtung lokaler Beratungsplattformen mit AkteurInnen vor Ort. Damit sollen Kinderarmut auf präventive und proaktive Weise erkannt und gemeinsame Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Im Einzelnen sind die lokalen Beratungsplattformen auf folgende Zielsetzungen ausgerichtet: 1) Stärkung des Bewusstseins für Kinderarmut, 2) Aufklärung über vorhandene Hilfskanäle, 3) Förderung der Zusammenarbeit und Konsultation, 4) Sensibilisierung lokaler PartnerInnen für Armut, 5) Anregung lokaler Projekte und 6) Versorgung mit spezifischer Unterstützung auf individueller und kollektiver Ebene. Die Zielgruppe der Beratungsplattformen sind Kinder bis 12 Jahren, die in Armut leben (sowie ihre Familien). Ein besonderes Augenmerk liegt auf Kleinkindern (0-5 Jahre).

Die lokalen Beratungsplattformen in Belgien sind eine innovative und (nicht zuletzt auch) kostengünstige Initiative. Die zentrale Rolle im belgischen Konzept liegt bei den ÖSHZ. Indem die unteren Verwaltungsebenen eine maßgebliche Verantwortung für die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung erhalten, ermöglicht das Modell ein flexibles, auf örtliche Bedürfnisse abgestimmtes Vorgehen. Die beim Seminar vorgestellten Fallstudien veranschaulichten dies, denn wie sich zeigte, weisen die Beratungsplattformen starke Unterschiede auf, was die konkreten Aufgaben und Aktivitäten, die Palette der beteiligten lokalen PartnerInnen und auch die Funktionsweise anbelangt. Andererseits kann es aufgrund der Autonomie, die den ÖSHZ eingeräumt wird, vorkommen, dass nicht nur die Bedürfnisse vor Ort, sondern auch die politische Vision der ÖSHZ die Tätigkeit der Beratungsplattformen beeinflussen. Folglich sind (mitunter auffällige) Schwankungen hinsichtlich der Wirksamkeit der lokalen Beratungsplattformen im Kampf gegen Kinderarmut nicht auszuschließen, was wiederum die globale Beurteilung der Politikinitiative erschwert.

Während des Peer Review-Seminars wurden vier Schwerpunktthemen diskutiert: 1) Dienststellenübergreifende Zusammenarbeit und Rolle der Regierung in der Förderung dieser Zusammenarbeit, 2) Einbindung der wichtigsten Interessengruppen (Kinder und ihre Familien) in den Politikgestaltungsprozess, 3) Monitoring/Evaluierung des Politikmodells wie des Programms „*Kinder zuerst*“, und 4) frühkindliche Armut. Die wichtigsten Schlussfolgerungen der Peer Review lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.



- Kinder zählen zu den Hauptopfern von Armut. In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Kommission über *Investitionen in Kinder* bedarf es integrierter mehrdimensionaler Strategien (auf nationaler und subnationaler Ebene), um das Wohlergehen des Kindes zu fördern. Die Bekämpfung von Kinderarmut erfordert einen Strategierahmen, der mehrere Ebenen umspannt, wenn der Kreislauf generationenübergreifender Armut durchbrochen werden soll. Auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnittene Maßnahmen sind eine sinnvolle Option, nichtsdestotrotz ist ein nachdrückliches Engagement der Zentralregierung wesentlich.
- Politikmaßnahmen, die präventive mit proaktiven Elementen vereinen, zeigen im Kampf gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung wahrscheinlich mehr Wirkung als rein reaktive Programme. Unter präventiven und proaktiven Strategien spielen jene mit frühkindlichem Fokus eine wesentliche Rolle. Wie auch in den Empfehlungen über *Investitionen in Kinder* betont wird, müssen lokale Politikmaßnahmen auch diesem Stadium der Kindheit mehr Bedeutung beimessen.
- Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Diensten, wie sie in der belgischen Initiative angestrebt wird, ist nicht sehr kostenaufwändig und ausschlaggebend für die Wirkungskraft einschlägiger Programme. Allerdings ist Zusammenarbeit kein einfaches Unterfangen. Die hinderlichen Faktoren sind zahlreich, von abweichenden Perspektiven und Interessen über mangelndes Vertrauen zwischen Beteiligten bis hin zu Kommunikationsdefiziten. Die Peer Review zeigte ein paar Möglichkeiten auf, dieses Problem zu bewältigen. Es ist notwendig, gemeinsame Zielsetzungen zu definieren und ein gleiches Problemverständnis herzustellen. Wenn darüber hinaus eine Schlüsselinstanz existiert, kann diese wesentlich zu einer erfolgreichen Kooperation zwischen DienstleistungsversorgerInnen beitragen. Kapazitätenaufbau in den betroffenen Organisationen ist ebenfalls eine mögliche Option.
- Der Zeitrahmen ist bei Projekten wie den belgischen Plattformen ein Schlüsselfaktor. Es ist wichtig, dass Strukturen für den nachhaltigen Projektbestand – über die anfängliche Finanzunterstützung hinaus – geschaffen werden.
- Es herrschte allgemeiner Konsens darüber, dass Maßnahmen gegen Kinderarmut ohne die Mitwirkung der unmittelbar Betroffenen erfolglos sein werden. Armutsbetroffene Kinder und ihre Eltern müssen daher involviert werden. In der Praxis werden am Beispiel der Beratungsplattformen jedoch die Schwierigkeiten sichtbar, die beim Versuch auftreten, diese Menschen einzubinden (z. B. stellt der knappe Projektzeitrahmen an sich bereits eine Barriere dar).
- Monitoring und Evaluierung sind unverzichtbar für fundierte Politikentscheidungen, etwa über die Fortsetzung oder auch die Ausweitung des Projekts. Dabei gibt es durchaus gute Initiativen, doch ist das Monitoring und Bewertung von Programmen wie „*Kinder zuerst*“ schwierig. Erzielte Ergebnisse lassen sich nur schwer definieren und operativ verwerten. Die große Vielfalt an Aktivitäten und der kurzfristige Aktionshorizont sind ein weiteres potentielles Problem für die Beurteilung.
- Das Programm „*Kinder zuerst*“ erbringt wertvolle Erkenntnisse. Die Übertragbarkeit des Instruments ist jedoch je nach Land unterschiedlich zu bewerten und abhängig von Ausmaß und Schwere der Kinderarmut, von der allgemeinen Qualität des Verwaltungsmanagements, von der Sozialdienstleistungsstruktur sowie von der Rollenverteilung zwischen lokalen Gebietskörperschaften, Zentralregierung und NROen.



A. Politikkontext auf europäischer Ebene

Das „Mainstreaming“ von Kinderbelangen¹ und die Bekämpfung von Kinderarmut bilden neben der durchgängigen Berücksichtigung der sozialen Eingliederung die Schlüsselemente des EU-Politikrahmens für diese Peer Review. Die relevanten Dokumente reflektieren einen Fortschritt in beiden Politikfeldern, dennoch ist es wichtig, die beiden Aspekte gesondert zu betrachten.

Systematische Berücksichtigung der Kinderbelange

Die Förderung und der Schutz der Rechte des Kindes sind eines der EU-Ziele, die mit dem Vertrag von Lissabon noch größeres Gewicht erhielten. Dies spiegelt sich in den Aktivitäten der Kommission und des Rates wider. Die Rechte des Kindes werden in Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausdrücklich anerkannt.² In ihrer *Mitteilung im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie* (Europäische Kommission, 2006) regte die Kommission die Einführung einer umfassenden Strategie der EU zur Förderung und zum effektiven Schutz der Rechte von Kindern im Rahmen der Unionspolitik an. Außerdem sollen die diesbezüglichen Anstrengungen der Mitgliedstaaten unterstützt werden. Die Beteiligten wurden in einem Europäischen Forum für die Rechte des Kindes zusammengebracht, einer Plattform zur Förderung der Rechte und des Wohlergehens von Kindern in der EU-Politik – sowohl im Inneren als auch nach außen. In ihrer Mitteilung *Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes* (Europäische Kommission, 2011) brachte die Kommission ihr Engagement erneut zum Ausdruck. Darin heißt es unter anderem: „Künftig sollten Maßnahmen der EU, die Kinder mittelbar oder unmittelbar betreffen, in einer Weise konzipiert, umgesetzt und überwacht werden, die dem (...) Grundsatz des Kindeswohls Rechnung trägt.“ Der Ausschuss für Sozialschutz ergriff in dieser Frage ebenfalls die Initiative. Daraus ging ein 2008 veröffentlichter, umfassender Bericht der EU-Arbeitsgruppe über Kinderarmut und Wohlergehen von Kindern hervor (Ausschuss für Sozialschutz, 2008), an den später der TÁRKI-Applica-Bericht (2010) anknüpfte. Andererseits stand Kinderarmut seit der Empfehlung der Kommission von 2006 wiederholt auf der Tagesordnung Europäischer Ratstreffen. Unter der belgischen Ratspräsidentschaft 2010 wurde die Bekämpfung der Kinderarmut zum Schwerpunktthema erklärt und eine große Konferenz abgehalten. Im Anschluss daran erschien ein Fahrplan für eine einschlägige Empfehlung („*Roadmap for a Recommendation to Fight Child Poverty*“; Frazer, 2010). Einen Meilenstein im Prozess des „Child mainstreaming“ setzte der Ausschuss für Sozialschutz mit der Verabschiedung eines beratenden Berichts an die Europäische Kommission zur *Bewältigung und Prävention von Kinderarmut, Förderung des kindlichen Wohlergehens* (Ausschuss für Sozialschutz, 2012).

In Bezug auf die Politikstrategie erhielt der Kampf gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung mit der Verabschiedung der lange erwarteten Empfehlung der Kommission zur Kinderarmut – *Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen* (Europäische Kommission, 2013b) noch mehr Bedeutung. Diese Empfehlung ist Teil des Sozialinvestitionspakets für Wachstum und sozialen Zusammenhalt (SIP). Das SIP legt ein besonderes Augenmerk auf Kinder, ausgehend von der weithin geteilten Überzeugung,

¹ Englisch „*Child mainstreaming*“. Bei diesem Prozess wird die Thematik der sozialen Eingliederung aus der Kinderperspektive betrachtet, und in sämtlichen Bereichen der Politikgestaltung wird auf das Wohlergehen und die soziale Eingliederung von Kindern Bedacht genommen (vgl. Marlier et al., 2007).

² http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf



dass ein frühzeitiges Vorgehen gegen Benachteiligung zu den besten Mitteln zählt, um Kindern dabei zu helfen, ihr Potenzial voll auszuschöpfen (Europäische Kommission, 2013a). Es handelt sich um ein Schlüsseldokument, das eng mit dem vorangegangenen Gutachterbericht des Ausschusses für Sozialschutz verknüpft ist. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten darin, politische Strategien zu entwickeln und umzusetzen, die Kinderarmut und soziale Ausgrenzung mit Hilfe mehrdimensionaler Einzelstrategien bekämpfen und das Wohlergehen des Kindes fördern. Sie gibt dafür sechs horizontale Grundsätze vor.³

Durchgängige Berücksichtigung der Eingliederungspolitik durch Einbeziehung der Interessenvertretungen⁴

Die Strategie Europa 2020 (Europäische Kommission, 2010) rückt die soziale Eingliederung in den Mittelpunkt der EU-Politikgestaltung – zumindest theoretisch (Frazer 2014, S. 14). Integratives Wachstum, das eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt fördert, zählt neben intelligentem und nachhaltigem Wachstum zu den Schlüsselprioritäten der Strategie Europa 2020. Europa 2020 enthält fünf Kernziele, darunter eines mit Bezug auf soziale Eingliederung. Demzufolge soll die Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffener oder bedrohter Menschen bis 2020 um mindestens 20 Millionen gesenkt werden. Eine der sieben Europa 2020-Leitinitiativen ist die Schaffung der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Sie hat den Zweck, die EU-Mitgliedstaaten bei der Erreichung des Kernziels zur sozialen Eingliederung zu unterstützen. Darüber hinaus – und für diese Peer Review besonders wichtig – entsteht mit dem Aufbau der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung ein bedeutender Kontext für die Arbeit zu Eingliederungsfragen sowie für die Einbeziehung von Interessenvertretungen (Frazer 2014, S. 14). Die Europäische Kommission legt ebenfalls großes Augenmerk auf eine stärkere Einbeziehung der unteren Verwaltungsebenen und der Interessengruppen (Europäische Kommission 2008, S. 11), sowie auf die Mitwirkung sozialpartnerschaftlicher Organisationen, von NROen und regionaler/lokaler Gebietskörperschaften im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung im Sozialbereich.

Das Bekenntnis zur Einbeziehung der Interessenvertretungen wurde 2013 mit der Verabschiedung des SIP erneut bekräftigt. Darin werden die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgerufen, die Beteiligung der relevanten AkteurlInnen auf allen Ebenen zu intensivieren (Europäische Kommission 2013a, S. 27). In der begleitenden Empfehlung der Kommission über *Investitionen in Kinder* wird betont: „Eine enge Zusammenarbeit und ein regelmäßiger

³ 1) Kinderarmut und soziale Ausgrenzung sollten mittels integrierter Strategien bekämpft werden, die über die Gewährleistung der materiellen Sicherheit von Kindern hinausgehen und Chancengleichheit fördern; 2) Die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung sollte unter dem Aspekt der Rechte des Kindes erfolgen; 3) Das Wohl des Kindes sollte stets an erster Stelle stehen, und Kinder sind als unabhängige Rechtsinhaber zu sehen, während zugleich die Bedeutung der Unterstützung für die Familie als Sorgeberechtigte in vollem Umfang anerkannt wird; 4) Wahrung eines zweckmäßigen Gleichgewichts zwischen universellen Strategien und zielgerichteten Ansätzen; 5) Es sollte sichergestellt werden, dass der Schwerpunkt auf Kindern liegt, die aufgrund einer Mehrfachbenachteiligung stärker gefährdet sind; 6) Investitionen in Kinder und Familien sollten nachhaltig gestaltet werden. (Europäische Kommission 2013b, S. 4f.).

⁴ Für eine ausführlichere Darstellung siehe Frazer (2014).



Austausch zwischen den Behörden aller Ebenen, Sozialpartnern, Kommunen und Organisationen der Zivilgesellschaft sollte gefördert werden.“ Und weiter: „Die Teilhabe von Kindern sollte unterstützt und weiterentwickelt werden, auch bei der Umsetzung der vorliegenden Empfehlung.“ (Europäische Kommission 2013b, S. 12). Darüber hinaus ergeht an die Mitgliedstaaten die Aufforderung, „Mechanismen [zu schaffen], die die Einbindung von Kindern in Entscheidungen fördern, die ihr Leben betreffen“ (Europäische Kommission 2013b, S. 11). Dies ist gleichermaßen wichtig aus der Perspektive der Rechte des Kindes und der Einbeziehung der Interessenvertretungen (Kinder werden in diesem Kontext als primäre Betroffene betrachtet).



B. Politikinstrument des Gastgeberlands, Vorgestellte bewährte Verfahren

Belgiens Konzept zur Bekämpfung von Kinderarmut

Die Verringerung der Kinderarmut zählt zu den Schlüsselprioritäten der belgischen Eingliederungspolitik. Sowohl auf Ebene des Föderalstaates als auch in den Regionen sind Strategien vorgelegt worden, um Kinderarmut und soziale Ausgrenzung zu vermeiden bzw. zu mindern. Das komplexe Institutionenmodell des parlamentarischen Föderalstaates bringt es mit sich, dass die Kommunen und Regionen über Selbstverwaltungsorgane und eigene Zuständigkeiten verfügen. So ist auch die Verantwortungen im Hinblick auf die Kinderarmut auf diese Politikebenen verteilt. Koordination und ein stark integriertes Vorgehen bei gemeinsamen Zielsetzungen sind vor diesem komplexen Hintergrund wichtige Voraussetzungen – und dies gilt auch im Kampf gegen Kinderarmut (De Boyser, 2012).

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Überzeugung, dass Armutspolitik einen mehrdimensionalen, mehrere Ebenen umspannenden Strategierahmen erfordert, auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen Belgiens immer deutlicher durchgesetzt. Mehrdimensional bedeutet, dass Kinderarmut und soziale Ausgrenzung in jenen Lebensbereichen angegangen werden, in denen sie auftreten: Einkommen, Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit, Bildung und Familienleben, aber auch im Zusammenhang mit der Teilhabe an diversen sozialen, kulturellen und sportlichen Aktivitäten (De Boyser, 2012).

10

Belgien wandelte das Europa 2020-Ziel zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in eine nationale Zielvorgabe um. Das Land verpflichtete sich, die Zahl armutsgefährdeter Menschen bis 2020 um zumindest 380.000 (ausgehend von 2008) zu senken.⁵ Im Juni 2013 wurde auf der Grundlage der Empfehlung der Europäischen Kommission ein Nationaler Plan zur Verringerung der Kinderarmut verabschiedet. Die Erreichung des globalen Armutsziels würde proportional voraussetzen, dass mindestens 82.000 Kinder unterstützt werden, aus Armut oder sozialer Ausgrenzung herauszukommen.

Der Nationale Plan zur Verringerung der Kinderarmut von 2013 ist an die Empfehlung der Kommission über *Investitionen in Kinder* und die drei Politikbereiche angelehnt, die für die Bekämpfung von Kinderarmut und die Förderung des Kindeswohls eine wesentliche Rolle spielen: 1) Zugang zu angemessenen Ressourcen, 2) Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen und 3) Möglichkeiten zur aktiven gesellschaftlichen Teilhabe. Überdies ist darin der Ausbau der Synergien zwischen den verschiedenen betroffenen Politikebenen und -bereichen als ausdrücklich erforderlich genannt. Aus diesem Grund wurde der Plan durch ein viertes Strategieziel ergänzt: die der Aufbau horizontaler und vertikaler Partnerschaften zwischen verschiedenen Politikbereichen und Verwaltungsebenen.

Die Rolle der Öffentlichen Sozialhilfzentren (ÖSHZ)

Den Öffentlichen Sozialhilfzentren (ÖSHZ) kommt auf lokaler Ebene eine führende Rolle im Kampf gegen Kinderarmut zu. Ihnen wurde insbesondere die Aufgabe übertragen,

⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_belgium_en.pdf



Beratungsplattformen mit lokalen AkteurInnen einzurichten. Den ÖSHZ, die in jeder belgischen Kommune existieren, steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung (u. a. Einkommenshilfen, Berufs- und Karriereberatung, ärztliche Notbetreuung, Mietbürgschaften), um sozial und wirtschaftlich Benachteiligten zu einer vollständigen gesellschaftlichen Teilhabe zu verhelfen. Wie sich zeigte, erfolgten die Interventionen der ÖSHZ trotz ihrer breiten Werkzeugpalette und des vorhandenen notwendigen Fachwissens für die Bekämpfung von Kinderarmut in manchen Problemsituationen mit einer gewissen Verzögerung bzw. zu spät. Zurückführen lässt sich dies auf einen mangelhaften Informationsfluss sowie auf Koordinationsdefizite zwischen AkteurInnen, die mit Kindern arbeiten (nicht immer kennen die Beteiligten einander und die Dienstleistungen, die sie anbieten, und tauschen Fachkenntnisse und Erfahrungen aus). Mithilfe der Beratungsplattformen sollen die ÖSHZ nunmehr proaktiv an Armut und Risikosituationen herangehen.

Das Programm „Kinder zuerst“

Im Rahmen von „Kinder zuerst“ stellte die belgische föderale Regierung im Dezember 2013 2 Mio. Euro zur Verfügung, um die ÖSHZ beim Aufbau lokaler Beratungsplattformen zu unterstützen, an denen Schulen, Kindergärten, Hilfsorganisationen für von Armut betroffene Menschen usw. mitwirken sollten. Das Ziel lautet, präventiv und proaktiv versteckte Kinderarmut zu erkennen und gemeinsam Gegenmaßnahmen zu überlegen.⁶ Im Einzelnen sind die lokalen Beratungsplattformen auf folgende Zielsetzungen ausgerichtet: 1) Stärkung des Bewusstseins für Kinderarmut, 2) Information über vorhandene Hilfskanäle, 3) Förderung der Zusammenarbeit und Konsultation, 4) Sensibilisierung lokaler PartnerInnen für Armut, 5) Anregung lokaler Projekte und 6) Versorgung mit spezifischer Unterstützung auf individueller und kollektiver Ebene.

Die Zielgruppe der Beratungsplattformen sind Kinder bis 12 Jahren, die in Armut leben oder als armutsgefährdet gelten (sowie ihre Familien). Ein besonderes Augenmerk gilt Kleinkindern (0-5 Jahre). Dahinter steht nicht nur die Tatsache, dass in Belgien Kleinkinder in besonderem Maße mit Armutsgefährdung konfrontiert sind, sondern auch der Ansatz, dass die frühkindliche Intervention für die proaktive Abwendung und Bekämpfung von Armut eine maßgebliche Rolle spielt.

Insgesamt liefen am 1. Mai 2014 57 Pilotprojekte an. Die Auswahl erfolgte auf Grundlage einer Aufforderung an die ÖSHZ sowie an Non-Profit-Organisationen zur Einreichung von Vorschlägen. Von den 57 Projekten werden 50 von einem ÖSHZ und sieben von einer NRO abgewickelt. Allerdings spielen die ÖSHZ auch bei diesen sieben Beratungsplattformen eine zentrale Rolle. Die Laufzeit der Pilotprojekte beträgt 12 Monate. Ein Beratungsunternehmen arbeitet derzeit an einer Studie über die lokalen Beratungsplattformen, wobei v. a. drei Punkte behandelt werden sollen: 1) Beschreibung und Analyse der Plattformen, 2) Ausarbeitung eines Leitfadens mit bewährten Verfahren, und 3) Empfehlungen für die föderale Politik. Der Studienzeitraum beträgt 15 Monate, beginnend im Mai 2014. Die Erkenntnisse und Empfehlungen der Studie werden in den Entscheidungsprozess über die Zukunft und die weitere Finanzierung des Programms „Kinder zuerst“ einfließen.

⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_belgium_en.pdf



Vorläufige Bewertung des Programms

Zum Zeitpunkt des Peer Review-Seminars (Januar 2015) lagen lediglich ein paar vorläufige Evaluierungserkenntnisse vor. Sie beruhen auf einer Analyse der lokalen Beratungsplattformen, die für die Finanzierung ausgewählt wurden. Diese Erkenntnisse ermöglichen Einblicke in die Bedürfnisse vor Ort, die Zielgruppen und lokalen PartnerInnen, aber auch in die Funktionsweisen und Aktivitäten der Plattformen.

- *Lokale Bedürfnisse:* Eine Reihe von Punkten wurde von zahlreichen Plattformen angesprochen: 1) Die verfügbaren Ressourcen müssen optimiert werden; 2) es bedarf besserer Maßnahmen, um die Zielgruppen anzusprechen (häufig ist Hilfe verfügbar, wird aber aus verschiedensten Gründen nicht angeboten; ebenso häufig kommt Hilfe immer denselben Menschen zugute); 3) bessere inhaltliche Unterstützung und mehr Aufklärung über den Umgang mit Armut sind erforderlich; 4) die PartnerInnen müssen stärker zusammenarbeiten (teilweise wird parallel, aber nicht miteinander gearbeitet).
- *Zielgruppe:* So gut wie alle Plattformen nennen Kinder bis 12 Jahren (und ihre Eltern) als die Zielgruppe. Jedoch werden Unterfünfjährige nicht in allen Fällen berücksichtigt. Einige Plattformen erwägen sogar eine Ausweitung der oberen Altersgrenze auf 18 Jahre, während andere beabsichtigen, sich auf bestimmte Teilgruppen zu konzentrieren (z. B. Alleinerziehende oder Familien, in denen psychische Probleme vorliegen).
- *Lokale PartnerInnen:* Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen (als zusammengefasste Gruppe) sind in den Plattformen allgemein gut vertreten. Regionale Unterschiede offenbaren sich jedoch, was die Vertretung anderer lokaler Akteurinnen und Akteure angeht, etwa Hilfsorganisationen für von Armut betroffene Menschen, Nachbarschaftsgruppen, Kooperativen u. ä.
- *Funktionsweise der Plattformen:* Die Beratungsplattformen machen häufig eine zusätzliche Arbeitskraft erforderlich. In Flandern beispielsweise wurde im Hinblick auf dieses Problem in mehreren Fällen einE „Expertin/Experte aus Erfahrung“ hinzugeholt.
- *Tatsächliche Aufgaben und Aktivitäten der Plattformen:* Die häufigsten Aufgaben, die von den Plattformen wahrgenommen werden, sind: 1) Förderung des Informationsaustausches; 2) Unterstützung für Betreuungsfachkräfte; 3) allgemeine Unterstützung der Zielgruppe; 4) konkrete spezifische Hilfestellungen für die Zielgruppe; 5) Tätigkeiten zugunsten des nachhaltigen Bestands des Projekts.

Die Einrichtung der lokalen Beratungsplattformen in Belgien ist eine wichtige und (nicht zuletzt auch) kostengünstige Initiative, die Aufmerksamkeit verdient. Der Programmstart liegt jedoch erst relativ kurze Zeit zurück (Mai 2014) – ein Umstand, der für die Bewertung der Politikinitiative von Bedeutung ist.

Der belgische Ansatz, bei dem die unteren Verwaltungsebenen eine zentrale Rolle für die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung einnehmen, erlaubt ein flexibles Herangehen an lokale Bedürfnisse. Die ÖSHZ sind nicht nur wichtig für den Aufbau der Beratungsplattformen, sondern tragen auch Verantwortung für die drei Bereiche der aktiven Eingliederungsstrategie: Sicherung eines angemessenen Einkommens (Existenzminimum), Arbeitsmarktintegration (Vermittlung, individuelle Eingliederungskonzepte) und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen (Schepers und Nicaise, 2013). Die ÖSHZ erbringen ein breites Spektrum an Dienstleistungen, von der Unterstützung für Wohnen über Kinderbetreuung,



Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege bis hin zu Vernetzungsdiensten (Schepers und Nicaise, 2013). Mit diesem integrierten Dienstleistungsangebot und dank ihrer Entscheidungskompetenz sind die ÖSHZ in der Lage, mit maßgeschneiderten Konzepten an das Problemfeld der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung heranzugehen. Ganz deutlich wird dies an den abweichenden Aufgaben und Aktivitäten, die von den lokalen Beratungsplattformen jeweils in Angriff genommen werden.

Wie die einstweiligen Erkenntnisse der Evaluierung (und die drei beim Peer Review-Seminar präsentierten Fallstudien) belegen, gibt es landesweit zwischen den Beratungsplattformen je nach Region (und wohl auch Kommune) mitunter große Unterschiede, was die tatsächlichen Aufgaben und Aktivitäten, die vor Ort mitwirkenden PartnerInnen und die Funktionsweise anbelangt. Die Beratungsplattform der Gemeinde Boom (Flandern) beispielsweise hat ihren Schwerpunkt auf Einzelfallmanagement (d. h. individuelle Unterstützung für von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffene Kinder). Jene in Andenne (Wallonien) hingegen konzentriert sich überwiegend auf kollektive Unterstützungsmaßnahmen für die Zielgruppe (eines der Ziele ist bspw. bei Eltern mehr Bewusstsein für ausgewogene Ernährung zu bilden, wofür verschiedenste Mittel wie ein „Gesundes Essen“-Kalender eingesetzt werden). Ein weiterer Unterschied ist, dass sich die Plattform in Boom offenbar primär um akute Notsituationen kümmert, während in Andenne ein stärker proaktives Vorgehen gewählt wurde.

Andererseits kann es aufgrund der Autonomie, die den ÖSHZ eingeräumt wird, vorkommen, dass nicht nur die Bedürfnisse vor Ort, sondern auch die politische Vision der ÖSHZ die Tätigkeit der Beratungsplattformen beeinflussen. Folglich sind (mitunter auffällige) Schwankungen hinsichtlich der Wirksamkeit der lokalen Beratungsplattformen im Kampf gegen Kinderarmut nicht auszuschließen, was wiederum die globale Beurteilung der Politikinitiative erschwert.

Die frühkindliche Periode – der maßgebliche Abschnitt in der Entwicklung des Kindes schlechthin (Frazer, 2010) – sollte im Programm „*Kinder zuerst*“ und laut den Ausschreibungen besonders beachtet werden. Die ersten Erkenntnisse der laufenden Evaluierung legen allerdings den Schluss nahe, dass sich dieser Fokus in den Bewerbungen nicht wiederfindet. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Beratungsplattformen in der Praxis einen Schwerpunkt auf die frühkindliche Situation legen werden.

Der Erfolg der lokalen Beratungsplattformen in der Bekämpfung von Kinderarmut und Ausgrenzung wird in hohem Maße von der Mitwirkung einer breiten Palette von AkteurInnen abhängen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Beratungsplattformen wegen des mangelhaften Informationsfluss sowie den Koordinationsdefiziten zwischen AkteurInnen, die mit Kindern arbeiten, ins Leben gerufen wurden. Die Einbindung armutsbetroffener Kinder (und ihrer Eltern) hat im Programm jedoch keinen hohen Stellenwert. (Diese Feststellung wurde nur für die Bewerbungen aus den Regionen Brüssel und Wallonien gemacht.) Außerdem – und nicht zuletzt im Hinblick auf die frühkindliche Intervention – ist es begrüßenswert, dass im Programm „*Kinder zuerst*“ versucht wird, Kinderbetreuungsorganisationen partnerschaftlich einzubinden. In der Nachbeobachtung der Umsetzung werden Kinderbetreuungsorganisationen jedoch nicht getrennt von Bildungseinrichtungen gesehen. Ihre tatsächliche Mitwirkung an den Plattformen kann somit nicht eindeutig eingeschätzt werden. Dies wäre aber wichtig um zu beurteilen, inwieweit die frühkindliche Phase in der Programmumsetzung effektiv als Schwerpunkt berücksichtigt wird.

Bei der Beurteilung dieses Politikmodells darf der allgemeinere Kontext, dem es angehört, nicht außer Acht gelassen werden. Als erstes zu betonen ist das komplexe Institutionengefüge Belgiens: Es führt dazu, dass sich die Zuständigkeiten hinsichtlich der Kinderarmut auf die verschiedenen Verwaltungsebenen (Föderalstaat, Regionen, Kommunen, lokal) verteilen. Diese Komplexität erfordert für sich allein schon ein hohes Maß an Koordination und ein solide integriertes Vorgehen gegen Kinderarmut. Die langjährige Erfahrung Belgiens mit Beratungsplattformen ist ein weiterer Hintergrundfaktor. Seine Bedeutung ist nicht zu unterschätzen, wenn es darum geht, die Übertragbarkeit der Politikmaßnahme auf andere Staaten zu beurteilen. Die Übertragbarkeit von „*Kinder zuerst*“ ist insgesamt je nach Land unterschiedlich zu bewerten und abhängig vom Ausmaß und von der Schwere von Kinderarmut, von der allgemeinen Qualität des Verwaltungsmanagements, von der Sozialdienstleistungsstruktur sowie von der Rollenverteilung zwischen lokalen Gebietskörperschaften, Zentralregierung und NROen.



C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern, Beiträge europäischer Interessenvertretungen

In **Irland** gibt es einige politische Strategien, die eine gewisse Ähnlichkeit zu „Kinder zuerst“ aufweisen. Im ersten übergeordneten Rahmen für eine nationale Kinderpolitik in Irland – „*Better Outcomes, Brighter Futures: The National Policy Framework for Children and Young People*“ – wird die Notwendigkeit betont, auf lokaler Ebene zwischen den Anlaufstellen zusammenzuarbeiten, um ein auf Einzelbereiche aufgesplittertes Vorgehen zu überwinden und eine förderlichere Umgebung für den Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie der Wahrung ihrer Bedürfnisse und Rechte zu schaffen. Die Schlüsselstruktur für die Planung und Koordination der Dienstleistungen für Kinder und Jugendliche in den verschiedenen irischen Grafschaften sind die Komitees für Kinder- und Jugenddienste (*Children and Young People's Services Committees, CYPSC*). Sie bringen unterschiedlichste Dienststellen und Organe zusammen, die sich mit gemeinsamer Planung befassen. Alle nennenswerten Organisationen und Dienste, die lokal im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit tätig sind, sind in den CYPSCs vertreten. Bis dato existieren landesweit 21 CYPSCs und ihr weiterer Ausbau ist in Gang; letztlich soll jede Grafschaft über ein eigenes Komitee verfügen. Die übergeordnete Aufgabenstellung der CYPSCs besteht darin, durch eine effektivere Bündelung lokal vorhandener Dienstleistungen und Interventionen bessere Ergebnisse in der Kinderpolitik zu erreichen. Dafür werden folgende Maßnahmenbündel verfolgt: 1) Koordination der Umsetzung nationaler und regionaler Politikmaßnahmen und Strategien mit Bezug auf Kinder, Jugendliche und Familien; 2) Planung und Koordinierung von Dienstleistungen für Kinder; 3) Beseitigung von Fragmentierung und Doppelgleisigkeiten in den Dienstleistungen; 4) Anpassung der Ressourcenzuteilung im Zuständigkeitsgebiet der CYPSC, um vor Ort einen wirksameren Ressourceneinsatz zu erlauben; 5) Stärkung der Entscheidungskapazitäten auf lokaler Ebene.

Darüber hinaus gibt es in Irland zwei weitere, im Aufbau begriffene Strukturen, die die Koordination und Zusammenarbeit auf lokaler Ebene fördern sollen. Es handelt sich zum einen um lokale Kooperationsnetzwerke für kommunale, ehrenamtliche und institutionelle VersorgerInnen; es soll sichergestellt werden, dass Familien unkomplizierten Zugang zu bedarfsgerechter Unterstützung erhalten. Das Amt für Kinder- und Familienhilfe („Tusla“), das landesweit für die Versorgung mit einer breiten Palette an Dienstleistungen – von der Unterstützung für Familien bis hin zum Kinderschutz – zuständig ist, agiert federführend bei dieser Initiative. Die zweite Struktur sind die Ausschüsse für lokale Gemeinwesenentwicklung, die auf Ebene der lokalen Gebietskörperschaften ins Leben gerufen werden sollen, mit dem Ziel, die strategische Planung und Koordination der Gemeinwesenentwicklung in den Kommunen zu verbessern.

Die Einbeziehung aller Beteiligten sowohl in die Entscheidungs- als auch die Versorgungsprozesse bildet heute in Irland eine zentrale Herausforderung. Während die Sozialdienstleistungsversorgung in Belgien hauptsächlich auf kommunaler Ebene erbracht wird, ist in Irland in erster Linie die Zentralregierung zuständig. Das „*Gebietsbezogene Programm für Kinderfragen*“ (*Area-Based Childhood Programme, ABC*) ist eine ressortübergreifende Initiative, bei der im Zeitraum 2013-17 eine Investition von über 30 Mio. Euro für Maßnahmen

ins Auge gefasst wird, die Kindern und Familien in benachteiligten Gebieten zu nachhaltigen Verbesserungen verhelfen. Es soll mit integrierten und effektiven Dienstleistungen und Maßnahmen auf mehreren Gebieten – von der Kindesentwicklung und dem Kindeswohl über die Elternunterstützung bis hin zu Bildungsdefiziten – gegen Kinderarmut vorgegangen werden. Die Berücksichtigung wissenschaftlicher Grundlagen in der Praxisarbeit und eine koordinierte, integrierte Arbeitsweise bilden wichtige Schwerpunkte des Programms. Derzeit ist die Initiative noch eher kleinflächig und betrifft 13 Gebiete in ganz Irland. In den 13 ABC-Gebieten werden im Rahmen einer kollaborativen, dienststellenübergreifenden Arbeit verschiedenste Dienstleistungen und Konzepte angeboten. Die Dienstleistungen wurden nach den ermittelten Bedürfnissen der jeweiligen Gemeinde ausgewählt und erweisen sich hinsichtlich ihrer Wirksamkeit als vielversprechend. Das Vorgehen ist auf Konsortien ausgerichtet, wo Initiativen und Programme hauptsächlich in bestehende lokale Dienste und Strukturen eingebunden werden, anstatt neue zu schaffen. Dies fördert eine effiziente und integrierte Dienstleistungserbringung und die Mitverantwortung wichtiger Interessengruppen. In einer nationalen Evaluierung, die 2018 abgeschlossen sein soll, werden die Ergebnisse des ABC-Programms bewertet.

In den **Niederlanden** herrscht die Überzeugung vor, dass lokale Gebietskörperschaften am besten dazu befähigt sind, Politikmaßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung zu entwerfen und umzusetzen. Es wird argumentiert, dass sie die meiste BürgerInnennähe aufweisen und mit den Familienverhältnissen sowie der Situation vor Ort am besten vertraut sind. Der nationale Rechtsrahmen räumt den Kommunen weitreichende Selbstverwaltungsrechte ein, was aber auch mit beträchtlicher Verantwortung einhergeht. Die Kommunen können nichtfinanziellen Beistand sowie Sachleistungen anbieten. In zahlreichen Gemeinden wurde z. B. eine sog. „City Card“ für ausgrenzungsgefährdete Familien eingeführt. Diese Karten kommen hauptsächlich Kindern zugute (Zugang zu Sportangebot sowie zu örtlichen kulturellen und sozialen Aktivitäten). Das Monitoring und die Beurteilung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erfolgen nicht auf nationaler Ebene, sondern es sind die Kommunen, die selbst Studien und Evaluierungen durchführen.

Die Gemeinde Deventer liefert ein gutes Beispiel. Ihre Antwort auf die Problematik der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung weist zwei bemerkenswerte Facetten auf. Erstens: Die Lokalverwaltung hat ein umfassendes Kooperationsnetzwerk mit lokalen AkteurInnen eingerichtet. An die 18 Interessengruppen arbeiten in einem hauptsächlich virtuellen Netzwerk zusammen, in dem die Gemeinde eine gleichgestellte Partnerin ist. Zweitens: Die Kommunalverwaltung ist der Überzeugung, dass für eine wirksame Unterstützung eine ganzheitliche Sicht der individuellen Situationen erforderlich ist. Als geeignetstes Konzept zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung gilt daher: „Eine Familie, ein Plan, einE FallmanagerIn.“ Jede Familie wird also auf Basis eines auf sie zugeschnittenen Plan betreut, im Rahmen dessen die verschiedenen Parteien Seite an Seite arbeiten, koordiniert von einer/einem hauptverantwortlichen Fallmanagerin/Fallmanager.

In den Niederlanden gibt es unter der Kurzbezeichnung G32 ein Netzwerk aus 32 Städten, die in mehreren Bereichen (z. B. Wirtschaft, Infrastruktur und Soziales) eng zusammenarbeiten. Die Auswahl der Bereiche erfolgt in den Stadträten. Armut zählt zu diesen Themen. Die teilnehmenden Städte haben sich für die kommenden Jahre auch auf einen Austausch von Erfahrungen und Evidenzgrundlagen zu unkonventionellen, außerinstitutionellen Lösungen für Kinderarmut geeinigt.



Im **Vereinigten Königreich** hat sich auf Regierungsebene die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich die Beseitigung von Kinderarmut nicht allein mit zentral gesteuerten Maßnahmen erreichen lässt. Für die Umsetzung ihrer Strategie im Kampf gegen Kinderarmut und zur Verwirklichung ihrer Ziele arbeitet die Regierung eng mit anderen wichtigen Interessengruppen zusammen. Im Vereinigten Königreich gibt es eine Initiative, die Übereinstimmungen mit dem Programm „Kinder zuerst“ aufweist: das Programm für „problembelastete Familien“ (eingeführt im Dezember 2011). Diese Maßnahme enthält klare Leistungsanreize etwa in Form von Systemen mit leistungsabhängiger Zahlung. An die £ 448 Mio. (ca. EUR 599 Mio.) wurden in das Programm investiert. Laut Plan sollten bis 2015 rund 120.000 Familien betreut werden. Als „problembelastet“ gelten Familien, in denen Kinder oder auch Erwachsene durch Jugendkriminalität oder asoziales Verhalten aufgefallen sind, wiederholt der Schule fernbleiben, keine Arbeit haben und Arbeitslosengeld beziehen oder hohe steuerliche Belastungen verursachen. Das Programm ist eine Initiative der Zentralregierung, die Umsetzung liegt aber bei den lokalen Gebietskörperschaften. SozialarbeiterInnen, BerufsberaterInnen, Schulen, Polizei und Gesundheitsfachkräfte arbeiten zusammen. Jeder Familie wird ein SozialarbeiterIn zugeteilt, die/der auch Hausbesuche macht. Häufig wird dabei ein vielschichtiger Komplex aus gesundheitlichen, finanziellen, beschäftigungsbezogenen und sonstigen Problemen festgestellt. Die/der SozialarbeiterIn muss in der Folge alle für die jeweilige Familie relevanten lokalen Dienste koordinieren.

Malta hat einige übereinstimmende Elemente mit dem belgischen Modell. Die Gemeinwesenentwicklung basiert in Malta vor allem auf zwei Strukturen, den *ACCESS-Zentren* und dem *LEAP-Projekt*. Bei *ACCESS* handelt es sich um zentrale Anlaufstellen für eine Fülle von Dienstleistungen (Information, Berufsberatung sowie Hilfestellungen in zahlreichen Bereichen wie Arbeitsvermittlung, Zugang zu Ausbildung, Kindertagesbetreuung und kommunalen Dienstleistungen). Ergänzend zu den vier *ACCESS-Zentren* ist die Regierung bestrebt, den Zugang zu den Sozialdienstleistungen zu verbessern und diese qualitativ aufzuwerten. Diesem Zweck dient das Projekt *LEAP*, bei dem mit einer Reihe von Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung vorgegangen wird (u. a. Entwicklung eines Cluster-basierten Netzwerksystems auf regionaler und lokaler Ebene). Im Rahmen dieses Projekts läuft derzeit auf lokaler Ebene der Aufbau von Familienressourcenzentren und auf regionaler Ebene von Regionalentwicklungszentren, mit dem Ziel, für alle Familien einer Gemeinde eine allgemeine Anlaufstelle für das vielseitige Hilfsangebot zu schaffen (Fachinformation, Beratung, Unterstützung, Bildung und ganzheitliche Pflege). Diese Zentren bieten überdies eine Reihe von Aktivitäten an, die das Familienleben sowie die Fähigkeiten der Eltern, Kinder und anderer Personen in der Gemeinde fördern sollen (insbesondere für Menschen aus benachteiligten Verhältnissen). Das Projekt *LEAP* soll dazu beitragen, dass lokale Interessengruppen stärker mitwirken.

In **Ungarn** stellen die Unterschiede in den Standards und in der verfügbaren Kapazität lokaler Dienste sowie der Umstand, dass die Dienstleistungsversorgung in den Gebieten mit dem größten Bedarf am geringsten ist, ein erhebliches Problem dar. Die Dienstleistungen und Institutionen der Kinderwohlfahrt und des Kinderschutz- und Betreuungssystems sind ebenfalls mit Schwierigkeiten konfrontiert: Probleme hinsichtlich der Beständigkeit, Mangel an Fachkräften und Arbeitsüberlastung. Allen voran betrifft dies kleinere Ortschaften. In Ungarn ist es um die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Dienstleistungsinstanzen ziemlich schlecht bestellt. Es sind Programme in Vorbereitung, um die Kooperation zu verbessern.



Als formelles Mittel zur Verbesserung der Zusammenarbeit existiert ein „Meldesystem“ für gefährdete Kinder, darunter jene in Armut. Der Mechanismus führt Fachkräfte aus unterschiedlichen Sektoren zusammen, die auf eine Gefährdungssituation aufmerksam werden könnten: Ärztinnen/Ärzte, Lehrkräfte, Distrikts-Gesundheits- und KrankenpflegerInnen sowie die Kinderwohlfahrtsämter. Per Gesetz ist eine jährliche Sitzung vorgesehen, in der Praxis gibt es jedoch beträchtliche lokale Schwankungen. Mancherorts funktioniert die Kooperation gut, in anderen Fällen wird sie eher als Formalität betrachtet. 2009 ergab eine Sondierungsstudie in mittelgroßen Städten, dass Ärztinnen/Ärzte und die Distrikts-Gesundheits- und KrankenpflegerInnen eine Gruppe bilden, die nur selten mit den Kinderwohlfahrtsämtern kommuniziert. Seitens der Lehrkräfte mit Aufgaben im Kinderschutz blieb eine Zusammenarbeit ebenfalls aus.

Das (an das britische Original angelehnte) Programm „*Sure Start*“ eröffnet eine weitere Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen DienstleistungsanbieterInnen zu verbessern und Interessengruppen einzubeziehen. Das Programm zielt darauf ab, die Fähigkeiten junger Menschen mit Mehrfachbenachteiligung, darunter Roma, zu fördern. Das Programm ebnet den Jüngsten – armutsbetroffenen Kindern bis fünf Jahren – den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen, auf die sie anderenfalls aufgrund finanzieller Notsituationen in der Familie, aufgrund der Benachteiligung des betreffenden Wohngebiets oder wegen anderer soziokultureller Gründe verzichten müssten. *Sure Start* stützt sich in hohem Maße auf die Beteiligung der Eltern. In den letzten Jahren hat das Programm ein stabiles und nachhaltiges Finanzierungsfundament aus lokalen Mitteln erhalten. Die im Rahmen von *Sure Start* geführten Kinderhäuser sind mittlerweile sogar im Kinderschutzgesetz als grundlegende Dienstleistungen der Kinderwohlfahrt genannt.

18

In **Griechenland** werden Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Kinderarmut von öffentlichen (Ministerien, lokalen Gebietskörperschaften, Krankenhäusern, Kindergärten) und privaten Einrichtungen erbracht. Die Zusammenarbeit zwischen diesen ist zufriedenstellend, wenngleich die Wirksamkeit und Effizienz des gesamten Systems durch zunehmende Armut, mangelhafte Koordination und sich überschneidende Zuständigkeiten in Mitleidenschaft gezogen werden. Griechenlands Erfahrung mit Sozialdialog und Konsultation ist begrenzt, obwohl ein diesbezügliches nationales Rahmenwerk existiert. Bislang gibt es keine strukturierten Vorgehen für die Einbindung von Interessenvertretungen in die Armutsbekämpfung (wie die belgischen Plattformen). Der 2003 ins Leben gerufene Nationale Ausschuss für Sozialschutz, dem Mitglieder von Regierungsorganen, sozialpartnerschaftlichen Organisationen und NROen angehören, sollte die Mitwirkung aller relevanten Interessengruppen an der Konzeption und Evaluierung sozialpolitischer Maßnahmen fördern. Der Ausschuss tritt jedoch nur unregelmäßig zusammen.

In **Bulgarien** wurde 2010 mit Mitteln der Weltbank ein Eingliederungsprojekt initiiert. Vorgesehen ist die Schaffung neuer Dienstleistungen für Kinder in Armut auf kommunaler Ebene – namentlich die Risikoprävention im Kleinkindalter, mehr Chancen auf Bildungsintegration und Verbesserungen im Familienumfeld. Die breite Palette an Aktivitäten reicht von der Integration in Kindergärten und Vorbereitungsklassen über Gesundenuntersuchungen für Kinder und Frühintervention bzw. Bildungsförderung für Kinder mit Behinderung bis hin zur Förderung der Elternkompetenz, Familienberatung und -hilfe sowie Familienzentren für Kinder bis sieben Jahren. Es handelt sich um ein integriertes Dienstleistungsangebot mit Bausteinen aus den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung.



Fortan wird die Finanzierung aus dem Programm zur Förderung der Personalwirtschaft des Europäischen Sozialfonds erfolgen.

In **Frankreich** verteilt sich die Zuständigkeit auf mehrere Stellen. Der Staat greift zugunsten armutsbetroffener Familien ein, und zwar über das Steuersystem, mittels Beschäftigungs- und Wohnbaumaßnahmen sowie mit Sonderunterstützungen u. ä. Das Sozialdienstleistungssystem ist stark dezentralisiert. Ein Gutteil der Verantwortung liegt bei den Départements oder Kommunen – in letzteren spielen die „Gemeindezentren für soziale Aktion“ (CCAS), am ehesten vergleichbar mit den ÖSHZ, eine Schlüsselrolle (Daly, 2012). Als Beispiel können die *Schemata der Familiendienstleistungen der Départements* (*schémas départementaux des services aux familles*) genannt werden. Ihr Zweck ist der Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder sowie von Elternhilfsdienstleistungen sowie die Beseitigung territorialer Ungleichheiten. Erreicht wird dies über eine gemeinsame lokalen Diagnoseerstellung (Bedarfsanalyse und Bestandsaufnahme vorhandener Dienste, z. B. Kinderbetreuungseinrichtungen und Elternberatungsdienste im Département) sowie über die Festlegung der Hauptziele und Aktionspläne über einen mehrjährigen Zeitraum. Monitoring und Beurteilung haben im Prozess einen hohen Stellenwert.

Der Bund der Familienorganisationen der Europäischen Gemeinschaft (**COFACE**) beschäftigt sich schon seit geraumer Zeit mit der Problematik der Kinderarmut sowie mit vorübergehenden Gefahrensituationen, durch die Familien in Armutsgefährdung geraten können. Die Organisation hat zum Beispiel eine Multimediakampagne ausgearbeitet, um Menschen mit geringen finanziellen Mitteln auf die Notwendigkeit einer ausgewogenen Ernährung aufmerksam zu machen. Die COFACE-Mitglieder begrüßten die positive Wirkung der in manchen Ländern geschaffenen Mehrgenerationendienste, bei denen etwa Kinderbetreuung mit Elternberatung oder Sprachkursen gekoppelt wird. Sie betonten ferner die maßgebliche Bedeutung des Kapazitätenaufbaus für zivilgesellschaftliche Organisationen. Ein Sicherheitsnetz für Familien erleichtert die Früherkennung von Armutsgefährdung. Familienverbände können mitunter als Bindeglied genutzt werden, um mit Familien in Kontakt zu kommen. Diese Organisationen werden weniger stark als Eingriff in die Privatsphäre wahrgenommen.

Eurochild verfolgt die Vision, dass jedes Kind gesund, glücklich, zuversichtlich und als geachtetes Individuum mit eigenen Rechten heranwachsen soll. Für die Organisation sind Armut und materielle Deprivation eine reale Herausforderung der heutigen Gesellschaft, die das Familienleben belastet und eine angemessene Erziehung behindert. Eurochild weist im Zusammenhang mit Initiativen wie „*Kinder zuerst*“ in Belgien auf vier Problemstellungen hin.

- Die vertikale Koordination der Machtebenen, wie im belgischen Beispiel einer auf lokaler Ebene koordinierten föderalen Initiative: Die „Projektfizierung“ solcher Initiativen muss vermieden werden, d. h., es muss der nachhaltige Systemwandel im Vordergrund stehen und nicht die kurzfristige Suche nach Finanzierungen.
- Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Sektoren: In komplexen Gesellschaften neigen Fachkräfte jeweils zu ihrer eigenen Sicht der Dinge. Fachausbildungen sollten das „Denken außerhalb von Schubladen“ fördern. Es muss überdies gemeinsame Werte, ein verbindendes Ziel und gegenseitige Anerkennung geben. Zusammenarbeit sollte jedoch nicht als Selbstzweck verstanden werden. Bürokratie und Sitzungstermine müssen in einem vertretbaren Rahmen bleiben.

-
- Ausgleich zwischen Wohlfahrt und Dienstleistungen: In Zeiten der Sparzwänge können lokale Organisationen und Institutionen die Einkommenseinbußen gefährdeter Familien auffangen.
 - Kinder außerhalb des „Wahrnehmungsrasters“ – u. a. Roma-Kinder, Kinder von MigrantInnen mit ungeklärtem Status und Kinder in Anstaltsfürsorge.



D. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

Vier Diskussionspunkte standen beim Peer Review-Seminar im Mittelpunkt:

- Bessere Zusammenarbeit zwischen den Diensten,
- Einbindung der wichtigsten Interessengruppen (Kinder und ihre Familien) in den Politikgestaltungsprozess,
- Monitoring und Evaluierung“ und
- frühkindliche Armut.

Bessere Zusammenarbeit zwischen den Diensten

Die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit in den verschiedenen Ländern und die Rolle der Regierungen in der Förderung dieser Zusammenarbeit wurden ausführlich debattiert. Es gab zahlreiche Anmerkungen zum belgischen Modell selbst.

Zusammenarbeit zwischen den Diensten im belgischen Fallbeispiel

Die drei Fallstudien aus Belgien machten deutliche regionale Unterschiede zwischen den Beratungsplattformen hinsichtlich ihrer tatsächlichen Aufgabenstellungen und Aktivitäten sowie ihre Funktionsweise sichtbar. Wie erwähnt, spielt die Einzelfallbetreuung (Unterstützung auf individueller Ebene) etwa in der Plattform von Boom eine wichtige Rolle, während jene in Andenne ihr Hauptaugenmerk auf kollektive Zielgruppenhilfe richtet. Dies warf die Frage auf, ob mit den lokalen Beratungsplattformen ein Umbau der Sozialarbeit – von einer individuellen Basis hin zu einer Gemeinschaftsbasis – erreicht werden soll. In der Diskussion wurde bekräftigt, dass es darum geht, beide Konzepte zu verfolgen. Das Sozialschutzsystem beruht einerseits auf dem individuellen Recht auf Betreuung. Die unterschiedlichen Bedürfnisse der Menschen erfordern eine differenzierte Hilfestellung. Im belgischen Sozialschutzsystem geht es nicht um eine Mindestsicherung, sondern um das Recht auf soziale Integration. Die ÖSHZ haben die Verpflichtung, nicht nur Geld anzubieten, sondern auch den Weg in die Gesellschaft oder den Arbeitsmarkt zu ebnen. Andererseits ist es am wirksamsten, wenn diese Individualbetreuung mit gemeinsamen Aktionen verknüpft wird.

Einige Peer Review-TeilnehmerInnen verwiesen auf den Widerspruch zwischen dem Ziel, die Zusammenarbeit anzuregen, und der nur einjährigen Projektlaufzeit (Kooperation entwickelt sich erst über längere Zeiträume). Die Vertreterin des Gastgeberlands argumentierte indes mit dem potentiellen Vorteil, der auch dann erhalten bleibt, wenn das Programm nach der einjährigen Pilotphase eingestellt wird. Die beim Seminar vorgestellten Fallstudien wiesen zwar Unterschiede auf, haben aber eines gemein: die Dynamik der Kooperation. Zum ersten Mal gibt es das systematische Bestreben, eine Bestandsaufnahme aller in einem bestimmten Bereich tätigen Akteurinnen und Akteure zu erstellen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen diesen zu finden. Auf diese Weise hat sich der Kooperationsgedanke unter den ÖSHZ und anderen mit Kindern befassten Organisationen ausgebreitet.

Dienststellenübergreifende Zusammenarbeit in den Peer-Ländern

In den Peer-Ländern findet dienststellenübergreifende Zusammenarbeit auf unterschiedliche Weise statt. In der Debatte wurde eine Reihe bewährter Verfahren hervorgehoben. Irland baut beispielsweise eine Infrastruktur auf (die erwähnten Komitees für Kinder- und Jugenddienste – CYPSC), die gesetzlich bestimmte lokalen Stellen mit Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendpolitik zusammenführt. Die CYPSC gelten als ein Weg für die Durchsetzung des nationalen Politikrahmens in der Kinderpolitik (*Better Outcomes, Brighter Futures*). Umfassende Bedarfsanalysen in der jeweiligen Gemeinde und die Ausarbeitung von Dreijahresplänen sind Eckpfeiler der Arbeit der Komitees. Es wird sehr darauf geachtet, Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. Zu den bis dato verwirklichten Leistungen zählen evidenzbasierte Programme zur Kinderbetreuung, Alphabetisierungsprojekte mit Beteiligung mehrerer Behörden und Konzepte für psychische Störungen unter Jugendlichen (ebenfalls mit Beteiligung mehrerer Behörden). Im Vereinigten Königreich arbeiten Lokalbehörden aus unterschiedlichen Bereichen (u. a. Sozialarbeit, Schulen, Gesundheitsfachkräfte) im Rahmen des Programms für „problembelastete Familien“ zusammen. Sie verfügen über ein gemeinsames Büro im Gebäude der Kommunalverwaltung. Ihre Aufgabe ist es, problembelastete Familien im Gemeindegebiet zu identifizieren. Diesen Beispielen ist ebenso wie den belgischen Beratungsplattformen gemein, dass eine Schlüsselinstanz die Kooperation zwischen den verschiedenen Dienstleistungsorganen vorantreibt.

Die Rolle der Regierung in der Förderung der Zusammenarbeit

22

Die Rolle der Regierung im Hinblick auf die dienststellenübergreifende Kooperation wurde umfassend diskutiert, ausgehend vom ungarischen Fallbeispiel des „Meldesystems für gefährdete Kinder“. Dabei besteht eine gesetzlich geregelte Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen Fachkräften auf verschiedenen Gebieten, die möglicherweise Kenntnis von Fällen gefährdeter Kinder erlangen. In der Praxis findet jedoch häufig keine Zusammenarbeit zwischen ihnen statt. Dafür kann es mehrere Gründe geben, von abweichenden Perspektiven und Interessen bis hin zu mangelndem Vertrauen zwischen den AkteurInnen. Dies wirft die Frage auf, ob mit Kinderbelangen befasste Instanzen per Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichtet werden sollen, wenn keine entsprechende Bereitschaft vorhanden ist. Die SeminarteilnehmerInnen befürworteten eher auf Freiwilligkeit beruhende Mechanismen. Es herrschte Einigkeit darüber, dass Interessengruppen sich nur dann in Partnerschaften einbringen, wenn ein echtes Interesse besteht. Dies bedeutet wiederum, dass die Aktion auf Probleme fokussiert sein muss, die für sie von Bedeutung sind. Vertrauen und gemeinsame Werte sind wesentlich, damit Kooperation sich weiter entwickelt. Wenn Kinder im Zentrum des Handelns stehen, ist es für Beteiligte schwieriger, sich gegen eine Zusammenarbeit zu stellen. Kapazitätenaufbau ist ein weiteres wichtiges Element, um Kooperation anzuregen. Ohne die entsprechenden Kapazitäten ist es für zivilgesellschaftliche Organisationen mitunter schwierig, sich zu vernetzen. Finanzielle Anreize sind förderlich, doch letztlich lässt sich Zusammenarbeit weder erzwingen noch erkaufen. Schlussendlich kann es dem Erfolg von Kooperation sehr zugutekommen, wenn einer Stelle eine Koordinationsrolle übertragen wird. Dies hat sich auch in den Beispielen mehrerer Peer-Länder gezeigt.



Einbindung der Interessenvertretungen

Ein zweites gewichtiges Thema betraf die Einbeziehung der Akteurinnen und Akteure. Die Empfehlung der Kommission über *Investitionen in Kinder* legt ein großes Augenmerk auf die Einbindung aller relevanten Interessengruppen. Den Mitgliedstaaten wird darin empfohlen: „Eine enge Zusammenarbeit und ein regelmäßiger Austausch zwischen den Behörden aller Ebenen, [sozialpartnerschaftlichen Organisationen], Kommunen und Organisationen der Zivilgesellschaft sollte gefördert werden.“ Und weiter: „Die Teilhabe von Kindern sollte unterstützt und weiterentwickelt werden“ (Europäische Kommission 2013b, S. 12). Was die verschiedenen Arten von Interessengruppen anbelangt – politische Entscheidungsinstanzen, sekundäre Instanzen, die im politischen Prozess vermitteln, und primäre StakeholderInnen –, waren vor allem Letztere Gegenstand der Diskussion. Es herrschte allgemeiner Konsens darüber, dass Maßnahmen gegen Kinderarmut ohne die Mitwirkung der unmittelbar Betroffenen zum Scheitern verurteilt sind. Armutsbetroffene Kinder und ihre Eltern müssen daher involviert werden.

Obwohl die Einbeziehung von Kindern und ihren Familien im Aufruf für Projekte erwähnt war, findet dieser Aspekt bei den Beratungsplattformen in der Praxis offenbar kaum Beachtung. Ein Plattformvertreter hielt dazu fest, dass die Involvierung der primären Interessengruppen angesichts des engen zeitlichen Projektrahmens schwierig gewesen sei. Armutsbetroffene Kinder und ihre Familien sind aber indirekt – über einschlägige Interessenvertretungen – beteiligt.

Es wurde darüber diskutiert, wie Kinder an der Ausgestaltung von Politikstrategien mitwirken können. Erwähnt wurde eine **Ombudsstelle für Kinderfragen**, über die den Anliegen von Kindern Gehör verschafft werden könnte. Eine derartige Einrichtung gibt es in zwei der beteiligten Staaten. Die niederländische *Kinder-Ombudsstelle* hat eine unabhängige Beiratsfunktion für die Regierung. 2013 veröffentlichte sie einen Kinderarmutsbericht, der sich u. a. dadurch auszeichnete, dass ein Gutteil des Informationsmaterials über eine „Kinder-Hotline“, also direkt von den Betroffenen selbst zusammengetragen wurde. Eine ebensolche Einrichtung gibt es in Irland: Ihre Aufgabe ist die Förderung und Wahrung der Rechte und des Wohlergehens der Kinder sowie die Untersuchung von Beschwerden, die von Kindern (bzw. erwachsenen VertreterInnen) eingebracht werden. Die irische Ombudsstelle ist zudem aktiv in der Konsultation von Kindern engagiert, etwa anlässlich der „*Big Ballot*“-Erhebung 2007, an der landesweit 75.000 Kinder und Jugendliche teilnahmen.

Direkte Einzelgespräche mit Kindern – in einfachen Begriffen, jedoch ohne Herablassung – sind ein weiteres Mittel. Voraussetzung ist, dass geschulte Fachkräfte verfügbar sind. In den Niederlanden beispielsweise werden Kinder zum Inhalt des sog. „Kinderpakets“ befragt (u. a. Kleidergutscheine, Kauf von Schulmaterial, Schwimmkurse u.v.m.), das einkommensschwache Familien in manchen niederländischen Kommunen als Unterstützung zur gesellschaftlichen Teilhabe erhalten. Verschiedene Initiativen zur Berücksichtigung der Kinderarmut und des Kinderwohls finden sich auch den Stadtentwicklungsprogrammen der EU. Beim Programm *Kinderfreundliche Städte* ziehen Lokalbehörden Kinder zu lokalen Entscheidungen hinzu. Im Rahmen des britischen Sensibilisierungsprogramms *Investing in Children* erhalten Dienste, die mit Kindern arbeiten, eine Auszeichnung, wenn sie sich tatsächlich um den Dialog mit Kindern bemühen, mit dem Ziel, deren Leben zu verbessern.

Monitoring und Bewertung

In der Empfehlung der Kommission über *Investitionen in Kinder* wird die verstärkte Nutzung evidenzbasierter Ansätze hervorgehoben. Dabei werden die Mitgliedstaaten aufgefordert: „Die Entwicklung evidenzbasierter Strategien und sozialpolitische Innovationen sollten vorangetrieben werden, um sicherzustellen, dass den potenziellen Auswirkungen der Strategien auf Kinder gebührend Rechnung getragen wird“ (Europäische Kommission 2013b, S. 12). Monitoring und Evaluierung sind unverzichtbar für fundierte Politikentscheidungen, etwa über die Fortsetzung oder auch die Ausweitung des Projekts. Durch Monitoring und Evaluierung erhalten alle Akteurinnen und Akteure Rückmeldungen, die mehr Wirksamkeit und folglich bessere Resultate für Kinder und ihre Familien erlauben.

Die Bedeutung der Programmbeurteilung und die geeigneten Methoden waren Gegenstand einer eingehenden Debatte beim Seminar. Es wurde unterstrichen, dass Programme wie „*Kinder zuerst*“ hinsichtlich Monitoring und Evaluierung eine Herausforderung darstellen, und zwar aus mehreren Gründen. Im besonderen Fall der belgischen Plattformen sind folgende zu nennen:

- Das Programm ist derart konzipiert, dass (quantifizierte) Ergebniserwartungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene fehlen. Es handelt sich nicht um ein starres Programm. Vielmehr gibt „*Kinder zuerst*“ einen starken Impuls zur Zusammenarbeit und lässt viel Raum für örtliche Besonderheiten (z. B. Umfang der Bedürfnisse, Palette der beteiligten Akteurinnen/Akteure, Politikkonzepte). Mit dem Programm wird Kooperation vornehmlich über kollektives Vorgehen gefördert, weshalb es schwierig ist, individuelle Ziele vorzugeben (z. B. Zahl der unterstützten Kinder/Familien, die bei der Überwindung von Armut/materieller Deprivation unterstützt werden).
- Die große Vielfalt an Aktivitäten (und z. T. auch der Mitwirkenden) kann die Beurteilung ebenfalls erschweren.
- In Anbetracht der Hauptziele des Programms kann in dem einjährigen Zeithorizont für die Pilotphase ein Hindernis für eine fundierte Programmevaluierung gesehen werden.
- Nicht zuletzt würde die Evaluierung eines Programms mit einem derart niedrigen Finanzierungsaufwand im Verhältnis zum Gesamtbudget überaus hohe Kosten verursachen.

Im belgischen Fall wertete die vom Föderalen Öffentlichen Programmierungsdienst Sozialeingliederung beauftragte Beratungsfirma zunächst die verschiedenen Bewerbungen aus, um zu ermitteln, welche Projektpläne jeweils verfolgt wurden und ob dabei Parallelen erkennbar wären. Anschließend wurde ein „Austauschtreffen“ veranstaltet, bei dem sich die verschiedenen Plattformen über im Frühstadium des Programms gesammelte Erfahrungswerte austauschen konnten. Ergänzend dazu wurde eine Erhebung über erfolgreiche bzw. gescheiterte Arbeitsinhalte durchgeführt. Anhand all dieser Daten wurde dann eine Reihe erfolgskritischer Faktoren herausgearbeitet. Im nächsten Schritt werden Workshops mit Fachleuten veranstaltet. Es gilt dabei, eine Feinabstimmung der gewonnenen Elemente vorzunehmen und Beispiele zu geben, die den Plattformen in der verbleibenden Programmphase als Orientierungshilfe dienen können. Der Evaluierungsbericht soll ferner Empfehlungen enthalten, die bei Entscheidungen über die Zukunft von „*Kinder zuerst*“ berücksichtigt werden sollen.



Die Beurteilung solcher Programme ist eine herausfordernde Aufgabe, doch finden sich auch bewährte Praxisbeispiele. Beim „*Gebietsbezogenen Programm für Kinderfragen*“ (ABC) in Irland sollen erreichte Ergebnisse in einer nationalen Evaluierung bewertet werden, und zwar in einer Kombination aus Selbstbeurteilung und externer Evaluierung. In den Niederlanden wird die Programmevaluierung auf kommunaler Ebene durchgeführt. Das niederländische *G32-Netzwerk* liefert ein weiteres Beispiel für die Förderung von evidenzbasierter Politikgestaltung. In Zusammenarbeit mit nationalen Wissenszentren und anderen Interessengruppen legt das Netzwerk ein zentrales Augenmerk auf den Faktaustausch und die Veröffentlichung von Wissen (z. B. zu Fragen der Armut und Entschuldung seit 2010).

Frühkindliche Intervention

Wenn das heranwachsende Kind von Armut betroffen ist, beeinträchtigt dies sowohl sein unmittelbares Wohlergehen als auch seine langfristigen Entwicklungsaussichten. Dabei hat elterlicher Ressourcenmangel nicht allein materielle, sondern auch immaterielle Folgen – von Bildungsschwächen über gesundheitliche Beeinträchtigungen und psychische Erkrankungen bis hin zu sozialer Isolation. Die Erfahrungen im frühkindlichen Stadium beeinflussen die späteren kognitiven und verhaltensbezogenen Fertigkeiten auf maßgebliche Weise. Es ist deshalb wesentlich, im Rahmen einer proaktiven Vermeidung und Bekämpfung von Armut und bei Bemühungen, den Kreislauf generationenübergreifender Armut zu durchbrechen, ein Hauptaugenmerk auf die ersten Lebensjahre des Kindes zu richten. Neben ihrem unmittelbaren Effekt zeigt die Frühintervention mitunter auch auf andere Weise Wirkung, etwa durch eine intensivere Elternunterstützung in kritischen Phasen. Der Bedeutung einer möglichst frühen Intervention wird auch im Programm „*Kinder zuerst*“ Rechnung getragen, bei dem Kleinkinder (0-5 Jahre) als Schwerpunktgruppe hervorgehoben sind. Allerdings ging keines der beim Seminar vorgestellten belgischen Praxisbeispiele auf die besondere Notwendigkeit frühkindlicher Interventionen ein. In allen drei Präsentationen hatten örtliche Schulen eine tragende Rolle in den Plattformen, nicht aber Vorschulen und Kindergärten. Allgemein standen bei den aus der Perspektive von „*Kinder zuerst*“ relevanten Initiativen mehrheitlich (sei es laut der Darstellung im Beitrag des Gastgeberlands oder nach den Erkenntnissen aus der Seminardiskussion) eher Kinder im Schulalter im Mittelpunkt. Bei nur wenigen einschlägigen Programmen wie dem ungarischen *Sure Start* zählen Kleinkinder zur primären Zielgruppe.



E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Die wichtigsten Schlussfolgerungen und Erkenntnisse der Peer Review zum Programm „Kinder zuerst“ lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.

- **Kinder zählen zu den Hauptopfern von Armut.** Nicht nur in Belgien ist die Armutsquote unter Kindern höher als in der Gesamtbevölkerung. Die Bekämpfung von Kinderarmut muss deshalb ein vorrangiges Anliegen der Strategie Europa 2020 sein.
- In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Kommission über *Investitionen in Kinder* bedarf es integrierter **mehrdimensionaler Strategien** (auf nationaler und subnationaler Ebene), um das Wohlergehen des Kindes zu fördern. Angesichts der Vielschichtigkeit des Problems greifen einzelne Politikmaßnahmen zu kurz, um die soziale Eingliederung von Kindern zu erreichen.
- Die Bekämpfung von **Kinderarmut** erfordert einen **Strategierahmen, der mehrere Ebenen umspannt**, wenn der Kreislauf generationenübergreifender Armut durchbrochen werden soll. Auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnittene Antworten sind eine sinnvolle Option, nichtsdestotrotz ist ein **nachdrückliches Engagement der Zentralregierung** wesentlich.
- **Kohärenz über das gesamte Politikspektrum hinweg** ist für ein wirksames Vorgehen gegen Armut unverzichtbar. Strategien zur Armutsmilderung dürfen nicht durch andere Maßnahmen zunichte gemacht werden, die Armut de facto verstärken.
- Politikmaßnahmen, die **präventive** mit **proaktiven** Elementen vereinen, zeigen im Kampf gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung wahrscheinlich mehr Wirkung als rein reaktive Programme.
- Für die proaktive Vermeidung und Bekämpfung von Armut und bei Anstrengungen, den Kreislauf generationenübergreifender Armut zu durchbrechen, ist es wesentlich, ein Hauptaugenmerk auf die **ersten Lebensjahre des Kindes** zu richten. Wie auch in den Empfehlungen über *Investitionen in Kinder* betont wird, müssen lokale Politikmaßnahmen auch diesem Umstand mehr Bedeutung beimessen.
- Die in der Dienstleistungsversorgung am schwersten erreichbaren Kinder sind vielfach auch die **am stärksten gefährdeten**. Um Kinder außerhalb des üblichen „Wahrnehmungsrasters“ anzusprechen, sind lokale Plattformen unter Umständen ein wertvolles Instrument. Eine **nicht stigmatisierende Dienstleistungsversorgung** wurde als weiterer Schlüsselaspekt derartiger Programme betont.
- Die **Zusammenarbeit** zwischen Diensten und Institutionen ist **nicht sehr kostenaufwändig** und ausschlaggebend für die Wirkungskraft einschlägiger Programme. Es ist notwendig, gemeinsame Zielsetzungen zu definieren und ein gleiches Problemverständnis herzustellen.
- Wie die Fallbeispiele aus den Peer-Ländern belegen, kann es wesentlich zu einer erfolgreichen Kooperation zwischen DienstleistungsversorgerInnen beitragen, wenn eine **Schlüsselinstantz** existiert – sei es die Kommunalverwaltung oder eine ihr unterstehende Behörde, wie häufig der Fall, oder auch eine NRO.



- Vertrauensdefizite zwischen AkteurInnen stellen ein potentielles Problem für das Konzept der Betreuungsplattformen dar, ebenso wie Missverständnisse und mangelhafte Kommunikation. **Kapazitätsaufbau** innerhalb der betroffenen Organisationen ist eine Möglichkeit, dem beizukommen.
- Der Zeitrahmen ist bei Projekten wie den belgischen Plattformen ein Schlüsselfaktor. Es ist wichtig, dass **Strukturen für den nachhaltigen Projektbestand** – über die anfängliche Finanzunterstützung hinaus – geschaffen werden.
- Es herrschte allgemeiner Konsens darüber, dass Maßnahmen gegen Kinderarmut ohne die **Mitwirkung** der unmittelbar Betroffenen erfolglos sein werden. **Armutsbetroffene Kinder und ihre Eltern** müssen daher involviert werden. In der Praxis werden am Beispiel der Beratungsplattformen jedoch die Schwierigkeiten sichtbar, die beim Versuch auftreten, diese Menschen einzubinden (z. B. stellt der knappe Projektzeitrahmen an sich bereits eine Barriere dar).
- **Monitoring** und **Evaluierung** sind unverzichtbar für fundierte Politikentscheidungen, etwa über die Fortsetzung oder auch die Ausweitung des Projekts. Durch Monitoring und Evaluierung erhalten alle Akteurinnen und Akteure Rückmeldungen, die die Wirksamkeit und folglich die Resultate für Kinder und ihre Familien verbessern.
- Bei Prozessen wie „*Kinder zuerst*“ stellen das Monitoring und die Evaluierung ein schwieriges Unterfangen dar. Erzielte Ergebnisse lassen sich nur schwer definieren und operativ verwerten. Die große Vielfalt an Aktivitäten kann die Beurteilung ebenfalls erschweren. Ein kurzer Zeithorizont kann wiederum als Hindernis für eine fundierte Programmevaluierung gesehen werden. Einige Peer-Länder haben Erfahrung mit **Ergebnisbewertungen** in einer Kombination aus Selbstbeurteilung und externer Evaluierung. In anderen Fällen wird der Faktaustausch zwischen lokalen Gebietskörperschaften über nicht konventionelle Lösungen gefördert.
- Der **Europäische Sozialfonds** (ESF) verfolgt das spezifische thematische Ziel der sozialen Eingliederung, wovon unterschiedliche Bereiche wie der Zugang zu Kinderbetreuung, Einkommenshilfen, das Gleichgewicht von Berufs- und Familienleben und die Institutionalisierung der Kinderbetreuung berührt sind. Jedoch nutzen nur sehr wenige Mitgliedstaaten die im ESF verfügbaren Mittel für Maßnahmen gegen Kinderarmut. Im Rahmen des ESF 2014-20 sind 20 % der Mittel für die soziale Eingliederung vorgesehen. Projekte zur Bekämpfung von Kinderarmut wie die lokalen Beratungsplattformen „*Kinder zuerst*“ sind förderberechtigt.
- Das Programm „*Kinder zuerst*“ erbringt **wertvolle Erkenntnisse**. Die Übertragbarkeit des Instruments ist jedoch je nach Land unterschiedlich zu bewerten und abhängig von Ausmaß und Schwere der Kinderarmut, von der allgemeinen Qualität des Verwaltungsmanagements, von der Sozialdienstleistungsstruktur sowie von der Rollenverteilung zwischen lokalen Gebietskörperschaften, Zentralregierung und NROen.

F. Beitrag der Peer Review zu Europa 2020 und zum Sozialinvestitionspaket

Die im Februar 2013 im Rahmen des SIP verabschiedete Empfehlung der Kommission über *Investitionen in Kinder* betont die Bedeutung eines frühzeitigen Eingreifens und vorbeugender Maßnahmen. Die ersten beiden Grundpfeiler der Empfehlung nennen den Zugang zu Ressourcen als wichtige Voraussetzungen. Die dritte Säule betrifft die Teilhabe der Kinder – d. h. ihr Recht auf Gehör bei juristischen Entscheidungen und darauf, außerhalb der Schule an Aktivitäten in den Bereichen Spiel, Freizeit, Sport und Kultur teilzunehmen. Dieser dritte Grundpfeiler ist am wenigsten weit entwickelt – trotz seiner zentralen Bedeutung dafür, den Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen. Die lokalen Beratungsplattformen in Belgien verfolgen das Ziel, die Teilhabe des Kindes zu fördern. Sie unterstützen damit die diesbezüglichen Anstrengungen in Europa 2020. Darüber hinaus sind die Plattformen eine spezifische Antwort auf die in der Empfehlung enthaltenen Forderungen, die Koordination zwischen den verschiedenen AkteurInnen zu verbessern, auf die durchgängige Berücksichtigung der Kinderpolitik in allen wichtigen Politikbereichen hinzuwirken und die Beteiligung der betreffenden AkteurInnen sowie den Austausch von bewährten Verfahren zu fördern.

Die *Europäische Plattform für Investitionen in Kinder* ist eine von der EU eingerichtete Webseite, die die Umsetzung der Empfehlung zu Investitionen in Kinder begleiten soll.⁷ Sie enthält eine Sammlung faktengestützter Praktiken u. a. auf dem Gebiet der Elternunterstützung. Die Peer Review-TeilnehmerInnen regten an, diese Seite verstärkt für den Wissensaustausch über lokale Initiativen auf dem Gebiet der Kinderarmut einzusetzen. Dessen ungeachtet besteht in Belgien wie auch in anderen EU-Staaten weiterhin Bedarf an innovativen Lösungen. Die lokalen Beratungsplattformen sind Teil dieses Bestrebens.

Dank der Offenen Methode der Koordinierung und ihrer Dimension des gegenseitigen Lernens haben die Mitgliedstaaten ein besseres Verständnis von Kinderarmut erlangt. Diese Peer Review bot die Gelegenheit zum Austausch über bewährte Methoden für die lokale Koordination mit dem Ziel, wirksame Maßnahmenpakete zu fördern.

⁷ <http://europa.eu/epic>



Literatur

Daly, M. (2012). *Combating child poverty through measures promoting the socio-cultural participation of clients of the Public Centres of Social Action/Welfare*, Peer Review Synthesis Report.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1427&furtherNews=yes>

De Boyser, K. (2012). *Bessere soziokulturelle Teilhabe der KlientInnen Öffentlicher Sozialhilfezentren (ÖSHZ): Ein Beitrag zum Kampf gegen Kinderarmut* (Peer Review, Bericht des Gastgeberlands).

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de&newsId=1427&furtherNews=yes>

Europäische Kommission (2006). *Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie*. KOM(2006) 367 endgültig.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:DE:PDF>

Europäische Kommission (2008). *Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung*. Mitteilung der Kommission, KOM(2008) 418 endgültig.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0418&from=DE>

Europäische Kommission (2010). *EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*. Mitteilung der Kommission, KOM(2010) 2020 endgültig.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>

Europäische Kommission (2011). *Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes*. Mitteilung der Kommission, KOM(2011) 60 endgültig.

http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com_2011_60_de.pdf

Europäische Kommission (2013a). *Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020*. Mitteilung der Kommission, KOM(2013) 83 endgültig.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0083:FIN:DE:HTML>

Europäische Kommission (2013b). *Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen*. Empfehlung der Kommission, (2013) 778 endgültig.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&qid=1427874744950&from=DE>

Frazer, H. (2010). *Who Cares? Roadmap for a Recommendation to Fight Child Poverty, Report on Belgian EU Presidency Conference 2–3. September 2010*, Brüssel.

http://socialassistance.fgov.be/sites/default/files/doc/EN-Report%20child%20poverty_BAT.pdf

Frazer, H. (2014). *The Belgian Platform against Poverty and Social Exclusion EU 2020*, Peer Review Synthesis Report.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11432&langId=en>

Marlier, E. / A. B Atkinson / B. Cantillon / B. Nolan (2007). *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*. Bristol: Policy Press.

Schepers, W. / I. Nicaise (2013). *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion. A Study of National Policies*: Belgium. EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9935&langId=en>

Ausschuss für Sozialschutz (2008). *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward, Report prepared by the EU Task-Force on Child Poverty and Child Well-Being*.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=de&pubId=74&type=2&furtherPubs=yes>

Ausschuss für Sozialschutz (2012). *SPC Advisory Report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-being*.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7849&langId=en>

TÁRKI (2011). *Child Well-being in the European Union: Better monitoring instruments for better policies, Report prepared for State Secretariat for Social Inclusion of the Ministry of Public Administration and Justice*. Budapest: TÁRKI.
http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/tarki_chwb_mainreport_online.pdf

TÁRKI-Applica (2010). *Child Poverty and Child Well-being in the European Union*, Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Unit E.2) of the European Commission.
<http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/index.html>



Europäische Kommission

Kinder zuerst – Pilotprojekt lokaler Beratungsplattformen über Kinderarmut

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2015 — 30 S. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-46589-5

ISSN 1977-8023

doi: 10.2767/000473

Die elektronische Ausgabe dieser Veröffentlichung ist in Englisch, Französisch, Deutsch und Niederländisch erhältlich.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- Mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union (http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm) oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Kinder zuerst – Pilotprojekt lokaler Beratungsplattformen über Kinderarmut

Gastgeberland: **Belgien**

Peer-Länder: **Bulgarien - Frankreich - Griechenland - Irland - Malta - Niederlande - Ungarn - Vereinigtes Königreich**

Die Peer Review (Belgien, 13-14 Januar 2015) setzte sich mit den belgischen lokalen Beratungsplattformen zur Prävention und Erkennung von Kinderarmut auseinander. Es handelt sich um eine neue, 2014 im Rahmen des Programms „Kinder zuerst“ eingeleitete Initiative. Mit „Kinder zuerst“ unterstützt die föderale Regierung die Öffentlichen Sozialhilfezentren (ÖSHZ) dabei, auf lokaler Ebene maßgebliche Weichen im Kampf gegen Kinderarmut zu stellen, u. a. durch die Einrichtung lokaler Beratungsplattformen mit AkteurInnen vor Ort. Damit sollen Kinderarmut auf präventive und proaktive Weise erkannt und gemeinsame Gegenmaßnahmen entwickelt werden.

Die Initiative versucht, die Empfehlung über „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ der Europäischen Kommission von 2013 und das Sozialinvestitionspaket allgemeiner zu reflektieren, indem die Koordination verbessert wird, sowie durch die verstärkte Miteinbeziehung von Eltern, Kindern und anderen Beteiligten vor Ort und schließlich durch die Bestärkung des Austauschs bewährter Praktiken.

