



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2011

AUFBAU EINER KOORDINIERTEN
STRATEGIE ZUR UNTERSTÜTZUNG VON
ELTERN

PARIS, 6.-7. OKTOBER 2011

SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von
Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale
Angelegenheiten und
Integration



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2011

AUFBAU EINER KOORDINIERTEN STRATEGIE ZUR UNTERSTÜTZUNG VON ELTERN

MARY DALY
QUEEN'S UNIVERSITY BELFAST

PARIS, 6.-7. OKTOBER 2011

SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von
Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale
Angelegenheiten und
Integration



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2011

PRINTED IN BELGIUM



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
A. Politikkontext auf europäischer Ebene	7
B. Die französische Strategie für die Unterstützung von Eltern	11
C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern	14
D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars	19
E. Schlussfolgerungen und wichtige Erkenntnisse	23
F. Beitrag der Peer Review zu den Zielen von Europa 2020	27
G. Literatur	29



Zusammenfassung

Diese Peer Review steht vor dem Hintergrund des EU-weit seit gut einem Jahrzehnt zunehmenden Interesses an Fragen der Elternunterstützung. Neben neun Mitgliedstaaten — Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Italien, Kroatien, Malta und der Tschechischen Republik — nahmen zwei Interessenvertretungen (COFACE und Eurochild) an der Peer Review teil, die am 6. und 7. Oktober in Paris stattfand. Ebenfalls vertreten war die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Die Unterstützung von Eltern hat in der französischen Politik und Dienstleistungsvorsorgung zunehmende Bedeutung erlangt, wobei eine ganze Reihe von Interessengruppen auf vielfältige Weise eingebunden ist. Vom Gastgeberland wurden mehrere Projekte und Initiativen vorgestellt, darunter das „REAAP“ (ein Betreuungs- und Unterstützungsnetzwerk für Eltern in Hinblick auf ihre Elternrollen), mehrere Familieninformationszentren, Mediation in Familiensachen sowie verschiedene auf Familien bzw. Eltern zugeschnittene Ansätze für Orientierungshilfen auf dem Gebiet der Kindererziehung. Elternunterstützung beruht in Frankreich überwiegend auf einer nichtinterventionistischen Herangehensweise. Es herrscht eine deutliche Unterscheidung zwischen vorbeugenden und korrigierenden Maßnahmen: Als geeignetes Feld für „Erziehungshilfe“ gelten ausschließlich erstere. Reformen sind in Gange, und es wurde ein Nationaler Ausschuss zur Unterstützung von Eltern eingerichtet, um die Koordination der zahlreichen Aktivitäten zu verbessern.

Die Peer Review machte sichtbar, dass Elternunterstützung in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten (und für die beteiligten Anspruchsgruppen) eine wichtige Thematik darstellt. Allerdings weisen die Praxisansätze eine breite länderspezifische Vielfalt auf, wobei eine durchgehende Herausforderung darin besteht, die Übersicht über die Entwicklungen zu behalten und sie zu koordinieren, zumal es sich vielfach um lokal angesiedelte Initiativen handelt. Die Debatten im Verlauf der Peer Review legten außerdem ein großes Lernpotential offen, nicht zuletzt hinsichtlich der Breite und Tiefe der Vorgehensweise im Gastgeberland sowie des Umstands, dass die zugrundeliegenden Politikprinzipien auch auf andere Mitgliedstaaten Anwendung finden können. Überdies konnte deutlich aufgezeigt werden, dass die Politikagenda der Elternunterstützung im Rahmen von Europa 2020 weiter vorangetrieben werden kann.

Die TeilnehmerInnen der Peer Review gingen vor allem auf folgende Diskussionspunkte bzw. potentiell relevante Erkenntnisse ein: Definition und Abgrenzung von Elternunterstützung als Politikbereich; mögliche Doppelgleisigkeiten im Dienstleistungssektor aufgrund der stark ausgeprägten Vielfalt; breiterer Kontext, in den sich



die Unterstützung von Eltern einfügt; Abwägung zwischen universeller und zielgerichteter Versorgung; Zweckmäßigkeit einer normativen Förderung eines bestimmten Modells „guter Elternarbeit“; Notwendigkeit neuer Modelle; Kostenfaktoren im Zusammenhang mit Elternunterstützung; und die Querverbindungen zur Strategie Europa 2020.

Die wichtigsten herausgearbeiteten Empfehlungen im Überblick:

- Programme müssen Eltern an ihr Potential heranführen.
- Es bedarf einer langfristigen Unterstützung für Programme.
- Die Rechte der Eltern sowie der Kinder müssen als Leitgrundsätze verankert sein.
- Frühzeitige Förderung ist maßgeblich.
- Es besteht Bedarf an Evaluierung und Forschung.

Zwischen den Schlussfolgerungen der Peer Review und den Prioritäten der sozialen Dimension der Strategie Europa 2020 bestehen vielfältige Überschneidungen. Als besonders geeignete Bereiche von Europa 2020, um ein einheitliches Vorgehen zugunsten der Unterstützung von Eltern zu fördern, wurden die Aktionen auf den Gebieten Armut und soziale Ausgrenzung sowie Bildung und Jugend geortet.



A. Politikkontext auf europäischer Ebene

Diese Peer Review steht vor dem Hintergrund des in Europa seit gut einem Jahrzehnt zunehmenden Interesses an Fragen der Elternunterstützung. Besonders in den Vordergrund rückte die Thematik im Jahr 2007, als unter deutscher Ratspräsidentschaft die Schaffung einer europäischen Elternvereinigung angeregt wurde. Unter der belgischen Ratspräsidentschaft schloss daran der Politikschwerpunkt „Kampf gegen Kinderarmut“ an, und Ungarn rief im Zuge seiner Ratspräsidentschaft dazu auf, den demografischen Wandel in Europa zu analysieren.

Der EU kommt zwar keine gesetzliche Zuständigkeit auf diesem Gebiet zu, doch verlaufen Familien- und Wohlfahrtsfragen quer durch eine ganze Reihe von EU-Politikfeldern wie der sozialen Ausgrenzung/Eingliederung, der aktiven Beschäftigungspolitik, dem Arbeitsrecht und den Arbeitsbedingungen, dem Rentenwesen, der Sozialfürsorge, der Geschlechtergleichstellung und der Migrationspolitik.

Der Politik- und Institutionenrahmen auf EU-Ebene umfasst vier Schlüsselemente.

1. Schwerpunktsetzung auf die Rechte der Kinder und ihre Lebensverhältnisse, insbesondere durch die Anerkennung des Rechtsanspruchs von Kindern in der Charta der Grundrechte und der Mitteilung im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie aus dem Jahr 2006.
2. Auf der Sitzung des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007 erfolgte die Einigung auf die Europäische Allianz für Familien (anknüpfend an einen Vorschlag der deutschen Ratspräsidentschaft). Die Allianz fungiert — unter koordinierender Mitwirkung der Europäischen Kommission — als zwischenstaatliches Forum für Diskussionen sowie den Meinungs- und Informationsaustausch über familienfreundliche Initiativen.
3. Die frühkindliche Versorgung stellte ein zentrales Anliegen der Lissabon-Strategie dar. Unter der belgischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2010 wurde eine Ministererklärung verabschiedet, die einer Ausweitung und Verbesserung der frühkindlichen Versorgungsmechanismen Vorschub leistet; im Februar desselben Jahres veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung über frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung.
4. Generell sind die Aktivitäten der EU im Zusammenhang mit familienbezogenen Maßnahmen von Relevanz. Im August 1989 erging eine Mitteilung über Familienpolitik, und 1989 wurde die Europäische Beobachtungsstelle für die nationalen Familienpolitiken ins Leben gerufen. Aus dem Jahr 2000 stammt die Entschließung des Rates über eine ausgewogene Teilhabe von Frauen



und Männern am Berufs- und Familienleben. Ebenfalls von Belang sind die zahlreichen EU-Aktivitäten auf den Gebieten Geschlechtergleichstellung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Die EU hat somit zwar keine dezidierte Position zu elternspezifischen Fragen ausgearbeitet, sich aber allgemein zur Kinder- und Familienpolitik geäußert. Neben den bereits aufgeführten Teilbereichen sind auch andere Schwerpunkte im EU-Diskurs ins Treffen zu führen: Demografische Erneuerung und zukunftssichere Bevölkerungsentwicklung; Solidarität zwischen den Generationen; soziale Investition in Form von Interventionen zum Kapitalaufbau von Kindern und zur Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut unter Kindern. Auch in die Lissabon-Strategie waren zahlreiche relevante Überlegungen eingeflossen. Vor allem die offene Methode der Koordinierung in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung legte ein besonderes Augenmerk auf die Lebensverhältnisse armutsbetroffener Kinder und deren Familien sowie auf die Problemstellungen rund um die Langzeitbetreuung pflegebedürftiger Menschen jeden Alters.

Die Unterstützung von Eltern hat auch in Europa 2020, der Nachfolgeinitiative der Lissabon-Strategie, einen hohen Stellenwert. Die Bezugnahme auf Erziehungshilfe kommt beispielsweise in zwei integrierten Leitlinien zum Ausdruck: Verringerung der SchulabbrecherInnenquote (Leitlinie 9) und Verringerung der Zahl der Armutsbetroffenen um 20 Millionen (Leitlinie 10). Ebenfalls von Belang sind die Mitteilung der Europäischen Kommission über frühkindliche Erziehung und Betreuung sowie die Empfehlung zum Thema Kinderarmut und Wohl des Kindes (geplant für kommendes Jahr). Die Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, eine Drehscheibe von Initiativen zugunsten des sozialen und territorialen Zusammenhalts, könnte hinsichtlich der Elternunterstützung ebenfalls eine Rolle spielen, zumal es sich um einen neuen Politikbereich handelt und in der Plattform die Aspekte Innovation und Erprobung für die Erfüllung sozialer Bedürfnisse in den Vordergrund gestellt werden.

Familienfragen, Kindererziehung und die Qualität des Familienlebens haben seit 10–15 Jahren in Politik und Forschung — nicht nur in der EU — an Bedeutung gewonnen. In dem Maße wie Regierungen und internationale Organisationen die steigende Nachfrage nach Unterstützung und Begleitung von Familien erkannten, verstärkte sich ihr Interesse an Funktionsmechanismen und Kapazitäten der Familien. Die Rechte und das Wohl einzelner Familienmitglieder — insbesondere der Kinder — spielen dabei eine maßgebliche Rolle, in jüngeren Debatten dehnt sich das Augenmerk aber auch auf die Eltern und die Elternrollen aus, nicht zuletzt im Hinblick auf die immer häufigere Berufstätigkeit beider Elternteile. Interesse — und Kritik —



an Elternarbeit orientiert sich in erster Linie an wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Entwicklung des Kindes, die Kindergesundheit und das Wohl des Kindes (v. a. medizinische und psychologische Studien zur frühen Gehirnentwicklung), die die Bedeutung der Elternarbeit für eine günstige Entwicklung des Kindes und die Erlangung der Erwachsenenfunktionen aufzeigen (Bronfenbrenner 1979; Hosking et al 2010; O'Connor/Scott 2007). Daneben gibt es aber noch andere Hintergrundfaktoren. So besteht eine große Besorgnis hinsichtlich familiärer Probleme („dysfunktionale Familien“) und der Zustände in armutsbetroffenen Familien (Stichwort „Armutserbung“). Zwar hat es solche familiäre Problemstellungen in Europa schon immer gegeben, aber ihre Zahl scheint im Steigen begriffen, weshalb auch damit verbundene Kosten offenbar zunehmen. Mit herein spielen ferner Ängste vor sozialen Spannungen und Problemverhalten, und folglich vor der „Gefahr“ als Alltagsphänomen. Damit einher geht die Überlegung, inwieweit sich Interventionen zur Eindämmung der Risikofaktoren im Zusammenhang mit dem Auseinanderbrechen von Familien lohnen (Oates 2010).

Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes und eine Reihe von Empfehlungen des Europarats zu Familien- und Erziehungsfragen (insbesondere REC[2006]19 über positive Elternschaft) hatten maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der rechtlichen und politischen Grundlagen für Maßnahmen, die Elternarbeit und das Familienleben zu steuern und zu verändern. Die Konvention über die Rechte des Kindes betont die wesentliche Verantwortung der Eltern für die Erziehung ihrer Kinder und setzt strikte Grenzen für die Intervention des Staates und jegliche Trennung der Kinder von ihren Eltern. Es wird allgemein argumentiert, dass diese Übereinkunft einen Paradigmenwechsel darstellt: von der Familie als kollektiver Einheit und der elterlichen Autorität zur Sichtweise der Kinder als Individuen mit eigenen Ansprüchen und Rechten, sodass die Erziehungsarbeit auf die Rechte des Kindes Rücksicht nehmen muss. Die Empfehlung des Europarats REC(2006)19 enthält eine Definition von „positiver Elternschaft“ als dem elterlichen Verhalten, basierend auf dem Wohl des Kindes, „das sorgend, ermächtigend, gewaltfrei ist und Anerkennung und Führung einschließt, was auch das Aufstellen von Grenzen bedeutet, um die umfassende Entwicklung des Kindes zu ermöglichen“. In dieser Empfehlung wird die Wichtigkeit unterstrichen, dass das Kind in einem günstigen Familienumfeld aufwächst; der Staat trägt die Verantwortung für die Gewährleistung der erforderlichen Bedingungen für positive Elternschaft. Es wird ein integrierter Ansatz angeregt, der auf Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen, den sozialpartnerschaftlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft beruht.



Die breite Definition zielt einerseits auf die Qualität des Familienlebens und das Wohlergehen der/des Einzelnen ab, andererseits aber auch auf die Verstärkung einer an Rechten orientierten Kultur im Umgang mit Kindern. Die Elternarbeit stellt ein wichtiges Bindeglied zwischen diesen beiden Dimensionen dar.



B. Die französische Strategie für die Unterstützung von Eltern

Elternunterstützung hat sich in Frankreich erst seit den ausgehenden 1990er-Jahren als Politikagenda etabliert und wird von der aktuellen Regierung nachdrücklich forciert. Die zugrundeliegende Überzeugung lautet, dass den Eltern in der Kindeserziehung die zentrale Verantwortung zukommt, weshalb es gilt, sie in der Ausübung ihrer Fertigkeiten und Kompetenzen zu unterstützen und alle Akteurinnen und Akteure, die mit Familienbelangen befasst sind, zusammenzubringen. Die elterliche Mitwirkung beruht auf Freiwilligkeit. Das Vorgehen ist stark universalistisch ausgeprägt: Es sollen alle Eltern angesprochen werden, unabhängig von Status und sozialem Hintergrund. Auf diese Weise soll jegliche Stigmatisierung „elterlichen Versagens“ vermieden werden. Es geht in Frankreich vielmehr darum, das Selbstvertrauen der Eltern hinsichtlich ihrer Herangehensweise an die Kindeserziehung und die damit verbundenen Erfordernisse zu stärken. In der Umsetzung der französischen Elternunterstützung wird viel Wert auf Diversität gelegt, weshalb eine Fülle unterschiedlicher Modelle und Initiativen existiert, welche eine breite Palette von Dienstleistungen und Aktionen sowohl auf landesweiter als auch lokaler Ebene hervorgebracht haben. Daraus folgt, dass es kein vorherrschendes Modell der Dienstleistungserbringung gibt.

11

Die Entwicklung der Werkzeuge für die Unterstützung der Eltern ist in Frankreich von der lokalen zur nationalen Ebene verlaufen. Am Anfang standen häufig lokal entwickelte Programme, die zumeist aus privaten Initiativen hervorgingen, um dem elterlichen Bedarf an Unterstützung in der Erziehungsrolle nachzukommen. Sie sind insofern im wahrsten Sinne des Wortes nach dem „Bottom-up“-Prinzip angelegt. Zu den wichtigsten öffentlichen AkteurInnen zählen das Ministerium für Familienangelegenheiten, die Generaldirektion für sozialen Zusammenhalt (DGCS) mitsamt den dazugehörigen Dienststellen, die lokalen Gebietskörperschaften sowie die Sektion Familienbeihilfen der Sozialversicherungsanstalt (CNAF) mitsamt den lokalen Dienststellen. Auch NROs und Elterngruppen sind auf diesem Gebiet aktiv.

Zu den bekanntesten und für die Zwecke der Peer Review besonders hervorgehobenen Instrumenten gehören:

1. REAAP — Betreuung und Unterstützung für Eltern

Dieses Instrument wurde im März 1999 auf der Grundlage zweier Hauptprinzipien eingeführt: Förderung von Initiativen zugunsten von Eltern und Schaffung eines Netzwerks für Mitwirkende. Das REAAP bietet Eltern Fachwissen und Ressourcen und unterstützt sie in der Ausübung ihrer Elternrollen. Das



Angebot richtet sich an alle Eltern, unabhängig von Statuts und sozialen Verhältnissen; es ist kostenfrei und beruht auf Freiwilligkeit. Es berücksichtigt die Vielfalt der Familienstrukturen und die verschiedenen Formen von Elternarbeit. 2009 nahmen an die 539.000 Eltern an 8.000 Programmaktionen teil.

2. PIF — Familieninformationszentren

Ziel dieser Einrichtungen ist es, Familien beim Zugang zu Informationen zu unterstützen und ihren Alltag zu erleichtern. Es gibt 490 Familieninformationszentren in ganz Frankreich, die Familien mit Informationen und Orientierungshilfen versorgen. Die Zentren werden von den lokalen Dienststellen der Generaldirektion für sozialen Zusammenhalt als „*Point Info Famille*“ ausgewiesen. Angesprochen sind in erster Linie Familien; daneben werden auch Instrumente der Elternunterstützung gefördert, sodass eine Querverbindung zum REAAP-Netzwerk besteht.

3. Konfliktlösung — Mediation in Familiensachen

Es gibt die Bestrebung, diese Dienstleistung dahingehend weiter zu entwickeln, dass neben Familien auch Kinder getrennter Paare Unterstützung finden, um die Bindung zu beiden Elternteilen aufrecht zu erhalten. Betroffenen Eltern steht es frei, diese Dienstleistung in Anspruch zu nehmen (keine gerichtlich verfügte Verpflichtung). Der Staat (Familien- und Justizministerium) und die Sektion Familienbeihilfen der Sozialversicherungsanstalt (CNAF) haben in Zusammenarbeit mit einschlägigen Berufsverbänden Anstrengungen unternommen, um die Dienstleistungserbringung auf dem Gebiet der Mediation zu festigen und institutionalisieren.

4. CLAS — Lokale Abkommen für Schulbegleitung

Die Lokalen Abkommen für Schulbegleitung („*Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité*“ — CLAS) richten sich sowohl an Kinder als auch ihre Eltern. Sie haben eine außerschulische Betreuung zum Gegenstand, im Normalfall zuhause, sodass die gesamte Familie mitwirken kann. Dabei findet auch eine Zusammenarbeit mit der Schule statt, um die erforderlichen Unterstützungsinstrumente und Ressourcen für die Kinder abzustimmen. Parallel dazu erhalten die Eltern eine Unterstützung für die Überwachung des schulischen Fortkommens ihrer Kinder. Im Rahmen der CLAS werden derzeit jährlich an die 176.000 Kinder und Jugendliche betreut.

5. Kinder-Mentoring in Solidaritätsnetzwerken

Kinder-Mentoring war lange Zeit Kindern vorbehalten, die in Obhut der staatlichen Fürsorge standen; in jüngerer Vergangenheit wurde diese För-



derarbeit des dritten Sektors aber auch als Teil der Unterstützung der Eltern ausgebaut. Ziel ist es, zwischen dem Kind und einer/einem Erwachsenen bzw. der Familie eine besondere emotionale Bindung herzustellen, wobei eine Zeitaufteilung zwischen dem Kind und der Förderperson stattfindet. Die Förderpersonen sind Freiwillige.

Neben diesen spezifischen Aktionen und anderen vom Familienministerium und der Sektion Familienbeihilfen der Sozialversicherungsanstalt (CNAF) umgesetzten Maßnahmen wurden auch in anderen Ministerien unterschiedlichste Initiativen zur Elternbetreuung gesetzt, mit einer Fülle von Zielausrichtungen. Eltern erhalten dabei eine zielgerichtete Unterstützung bei speziellen Problemstellungen, wobei auch abgestufte Sanktionen bei Verletzungen der elterlichen Pflichten vorgesehen sind. Die Unterstützung von Eltern ist letztlich ressortübergreifend angesiedelt, sodass in Frankreich eine breite Palette von Problemsituationen abgedeckt wird.

Insgesamt folgen die französischen Politikinstrumente und bewährten Verfahren trotz ihrer Vielfalt einer Reihe eindeutiger Grundsätze. Elternbetreuung beruht in Frankreich überwiegend auf einer nichtinterventionistischen Herangehensweise. Es herrscht eine deutliche Unterscheidung zwischen vorbeugenden und korrigierenden Maßnahmen: Als geeignetes Feld für „Erziehungshilfe“ gelten ausschließlich erstere.

Es finden laufende Reformbemühungen statt. Zu den Antriebsmomenten gehört u. a. die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung der Versorgung, da in der Vergangenheit nachfragebestimmte, lokale Dienstleistungen als Antwort auf von Eltern geltend gemachten Bedürfnissen im Mittelpunkt standen. Die Verbesserung der Koordination wurde von einigen nationalen Schlüsselinstanzen wie dem Rechnungshof („Cour des comptes“) und dem Forum „Gefährdete Kindheit“ (Juni 2010) angemahnt. Einige der vorgeschlagenen Reformen sind bereits auf den Weg gebracht, u. a. wurde ein Nationaler Ausschuss für Elternbetreuung ins Leben gerufen, der die Koordination vorantreiben soll. Es handelt sich um eine auf hoher Ebene angesiedelte Initiative unter dem Vorsitz des Ministeriums für Familienangelegenheiten; den stellvertretenden Vorsitz führt die/der PräsidentIn der Sektion Familienbeihilfen der Sozialversicherungsanstalt (CNAF).



C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern

In **Belgien** ist die Unterstützung von Eltern ein sich entwickelndes Instrument, das in erster Linie mit den Bereichen Kinderfürsorge und Kindesentwicklung, Vorbeugung bildungsbezogener Schwierigkeiten und Kampf gegen Kinderarmut verknüpft ist. Die Strategie zur Förderung von Eltern beruht auf mehrschichtigen Zuständigkeiten. In Flandern wurden mit einem Gesetz vom 13. Juli 2007 in allen größeren Städten und einigen ländlichen Regionen frei zugängliche Informations- und Beratungszentren, so genannte „Bildungsshops“, eingerichtet. Außerdem gibt es eine mit den französischen „Solidaritätsnetzwerken“ vergleichbare Initiative: „Förderfamilien“ bieten an, gefährdeten Familien bei der Kinderbetreuung und sonstigen Aktivitäten zu helfen. In der Region Wallonien wurde der Handlungsauftrag des ONE hinsichtlich der Elternförderung mit der Vertragsperiode 2008–2012 verstärkt. Aus der Warte der belgischen Politik sind Weiterentwicklungen in folgenden Aspekten anzustreben: (a) Es gilt, eine strikte institutionelle Trennung zwischen Elternbetreuung und Justiz herzustellen; (b) Es ist dringend erforderlich, der sozialen Dimension ein ausreichendes Augenmerk zu schenken (Treffpunkte für Eltern, Vernetzung, Gemeinschaftsarbeit u. dgl.); (c) Unterstützung für neue Formen von Netzwerken; (d) Weiterbildungsmaßnahmen für bestimmte Berufsgruppen, um eine Hinführung zur Elternbetreuung und die Berücksichtigung der Erkenntnisse der Erziehungshilfe zu gewährleisten.

14

In **Bulgarien** zielt der übergeordnete Rahmen auf das Bestreben ab, für jedes Kind ein förderliches Familienumfeld zu schaffen und die Deinstitutionalisierung voranzutreiben. Es gibt eine Reihe von NROs und Interessengruppen, die Elternbetreuung anbieten. Es fehlt in Bulgarien jedoch eine gesetzliche Definition der Unterstützung von Eltern, außerdem ist Erziehungshilfe bislang hauptsächlich auf gefährdete Kinder beschränkt. Der Leitgedanke ist der Kinderschutz. 2010 wurde unterdessen eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die an den Entwürfen für kinder- und familienpolitische Gesetzesänderungen mitwirken soll; es soll ferner gewährleistet werden, dass Gesetzesbeschlüsse fortan der persönlichen Entwicklung der Kinder — ungeachtet ihres individuellen Unterstützungsbedarfs — Rechnung tragen. Der neue Leitgedanke berücksichtigt die besonderen Rechte von Kindern, der Schutzaspekt ist nicht länger allein maßgeblich.

Kinderwohlfahrt und Kinderschutz genießen in **Kroatien** einen hohen Stellenwert. Seit gut einem Jahrzehnt wurde eine Reihe von Strategien, Programmen und Protokollen mit Belang für Kinder zur Anwendung gebracht (unter maßgeblichem Einfluss der UN-Konvention über die Rechte des Kindes). Elternbetreuung stellt indes ein



relativ neues Politikfeld dar — als erster Schritt wurden seit 2006 insgesamt 19 Familienzentren eingerichtet. Die Dienstleistungserbringung steht im Zeichen einer großen AnbieterInnenvielfalt und einer starken lokalen Dimension. Die Inanspruchnahme steht allen Eltern offen und ist nicht verpflichtend. Die Dienstleistungspalette umspannt allgemeine Unterstützung (Bildung, Aufklärung) und Hilfe in Problemsituationen. Zu den Programmen mit besonderer Bedeutung und Breitenwirkung zählt „Gemeinsam groß werden“: Dieses gemeindenah angelegte Förderprogramm beruht auf Workshops für Eltern von Kleinkindern, die von lokalen ExpertInnen für UNICEF Kroatien entwickelt wurden. Unterstützungsdienstleistungen werden zudem in den Sozialfürsorgezentren angeboten, deren gesetzlich verankerte Verantwortung auch den Schutz der Rechte und Interessen von Kindern und Familien vorsieht. In Kroatien stellt vor allem die Dienstleistungsversorgung außerhalb der Großstadträume eine Herausforderung dar. Eine kürzlich gebildete ExpertInnengruppe ortete weitere Lücken und Erfordernisse: Maßnahmen für frühzeitige Hilfsangebote, die notwendige Verstärkung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen Ressorts und Dienststellen und eine notwendige Aufwertung der Berufskompetenzen.

In der **Tschechischen Republik** ist Elternbetreuung als eigenständiger Politikbereich noch wenig weit gediehen. Selbstverständlich findet eine Versorgung im Rahmen anderer, v. a. von der Familienpolitik bestimmter Dienstleistungsfelder statt. Anzuführen sind Sozialdienstleistungen und Dienstleistungen der allgemeinen Familienförderung sowie auf dem Gebiet der Kinderwohlfahrt und -betreuung. Eine ganze Reihe von NROs veranstaltet Lesungen, Treffen und Schulungen oder leistet Hilfe für funktionale Elternschaft und Unterstützung für gefährdete Familien sowie Pflegefamilien. Sie beziehen teilweise Fördermittel vom Ministerium für Arbeit und Soziales. Darüber hinaus erhalten Eltern von pädagogischen DienstleistungsanbieterInnen bei Problemen mit einem Kind die Empfehlung, ein Netzwerk von pädagogisch-psychologischen Beratungszentren aufzusuchen.

Hinsichtlich der Elternbetreuung gilt in **Dänemark** das Hauptaugenmerk des Kinderwohlfahrtswesens und des rechtlichen Rahmens dem Kind. Die Miteinbeziehung der Eltern in den Gesetzesrahmen wird indessen seit 1976 angeregt, der Elternbezug wurde mit der neuesten Kinderrechtsreform verstärkt. Es gibt eine Vielzahl von Programmen (wie „HIPPI“ und auf dem Oregon-Modell beruhende Programme), die in Abwandlungen für alle Familien oder Familien in konkreten Problemlagen angeboten werden können. Parallel dazu gibt es eine Elternbetreuungsdienstleistung, die von den Kommunen für alle Eltern neugeborener Kinder in Form einer gesundheitlichen Fachbetreuung verfügbar ist. Die Verantwortung für die Erbringung und Entwicklung spezifischer Dienstleistungen zur Unterstützung von Eltern ist auf eine



breite Palette von AkteurInnen verteilt. Die Wirksamkeit und deren Nachweis sind ein großes Thema in Dänemark. Zu den ebenfalls vorrangigen Problempunkten gehören die Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung unter Einbindung verschiedener DienstleistungsanbieterInnen, die Sorgfalt bei der Einstellung und Ausbildung von Fachkräften und die Umsetzung und Mittelausstattung der Programme, mit dem Ziel, ihre langfristige Effizienz zu sichern.

Aufbauend auf einem soliden Gesetzesrahmen, der den Eltern die primäre Verantwortung für die Kindererziehung zuschreibt, ist in **Deutschland** in den vergangenen 20 Jahren eine breite Palette von Betreuungsmechanismen für Eltern entstanden. Die Elterbetreuung fällt in Deutschland in erster Linie in den Bereich der allgemeinen Erziehungshilfe für Familien (Kinder- und Jugenddienstleistungen). 6.200 Familienberatungsstellen kümmern sich um zwischen zwei und fünf Millionen KlientInnen; zudem wurden in den letzten Jahren in den Bundesländern 500 sog. „Mehrgenerationenhäuser“ eröffnet, die nicht nur Kinderbetreuung und Elternberatung anbieten, sondern auch älteren Menschen in Sozialleistungsfragen weiterhelfen. Diese Dienstleistungen richten sich an alle Eltern und orientieren sich nicht an Defiziten, sondern an Ressourcen. Sie sind getrennt von der Jugendfürsorge, zu deren Aufgaben der Kinderschutz und die Beobachtung der Kindererziehung gehören. Familienförderung fällt in Deutschland in den Bereich der Erwachsenenbildung. Von Belang sind hier die in Weiterbildungseinrichtungen auf dem Gebiet der Eltern- und Familienbildung erbrachten Dienstleistungen. Ein potentieller Schwachpunkt in Deutschland ist die Zersplitterung. Der Gesetzesrahmen auf Bundesebene hat auf Länderebene keinen ausreichenden Niederschlag gefunden, sodass ein durchgehendes Manko an Konsistenz vorliegen könnte.

Elternbetreuung ist in **Estland** ein junges Politikfeld, das erstmals im Aktionsplan der Regierung für 2012 und im Aktionsplan für Kinder und Familien 2010–2020 Erwähnung gefunden hat. Es liegt eine breite Versorgungsvielfalt vor, und bislang gibt es kein vom Staat betriebenes oder koordiniertes Programm für Elternarbeit, das auf verschiedene Gruppen ausgerichtet wäre. Immerhin finden in beschränktem Umfang Elternkurse nach Thomas Gordon statt (Gordon Parent Effectiveness Training), die Einführung des „Triple P“¹ steht bevor. Sobald dieses Instrumentarium ein-

1 *Triple P* – das „Positive Parenting Programme“: Dieses überwiegend präventiv angelegte Instrument soll verhaltensbezogene, emotionale und entwicklungsrelevante Störungen bei Kindern vermeiden, indem das Wissen, die Kompetenzen und das Selbstvertrauen der Eltern verstärkt werden. Das Programm beruht auf einem mehrgliedrigen Rahmen, um eine Abstimmung der Beratung und Fachbetreuung auf die Bedürfnisse der jeweiligen Familie zu gestatten. Die Palette reicht von eher allgemeiner Aufklärung (für alle Eltern) über Beratung und Information zu Unsicherheiten in der Elternarbeit (Eltern mit besonderen Bedürfnissen/Schwierigkeiten) bis hin zu Elternkursen und intensiver Intervention in Familien (Eltern in akuten Bedarfslagen)



gesetzt wird, erhalten alle Eltern von Kindern im Grundschulalter eine Beratung, so dass eine Vereinheitlichung der Erziehungshilfe stattfinden wird. Gleichzeitig werden die Behörden in die Lage versetzt, Eltern mit erhöhtem Betreuungsbedarf zu orten. Ein Gutteil des vorhandenen Versorgungsangebots ist auf Gesundheitsfragen ausgerichtet und im Bereich des Mutterschutzes oder der Gesundheitsaufklärung und -beratung angesiedelt. Eine weitere zentrale Instanz, um Eltern anzusprechen und ihnen Unterstützung anzubieten, ist die Schule. Ferner ist geplant, regionale Kinder- und Familienhilfezentren ins Leben zu rufen.

Auch in **Italien** ist die Unterstützung von Eltern ein verhältnismäßig neues Thema und Politikfeld (seit Ende der 1990er-Jahre). Allerdings hat diese Agenda einen wichtigen neuen Entwicklungsstrang auf den Weg gebracht, bei dem der Fokus sich vom Pathologie-Aspekt zur Unterstützung als normaler Intervention und zur Prävention als Politikziel verschoben hat. Die Regelungen für eine Erziehungshilfepolitik und die entsprechende Versorgung sind indes nicht landesweit einheitlich, sowohl in der Ausprägung als auch der Häufigkeit gibt es regionale Abweichungen. Die Versorgungsvielfalt ist ebenso auffällig wie die breite Palette der AnbieterInnen, von regionalen/kommunalen Behörden über Konsortien bis hin zu Kooperativen und Organisationen des dritten Sektors. Eine allgemeine Einteilung des Dienstleistungsangebots kann danach erfolgen, ob alle Eltern angesprochen sind und Selbstbemächtigung sowie Kompetenz- und Ressourcenaufbau im Vordergrund stehen, oder ob Eltern und Familien in bestimmten Problemlagen die Zielgruppe bilden. Aus italienischer Sicht enthält das französische Modell einige relevante Punkte: – Vernetzung und globale Verwaltung der Dienstleistungen anstatt einer lokalen/regionalen Governance-Perspektive; – Zugänglichkeit der Dienstleistungen auf landesweiter Ebene; – Festlegung eines minimalen Dienstleistungsniveaus gepaart mit einer Abgrenzung der Zuständigkeiten und einer bereichsübergreifenden Aufgabenverteilung.

Auf EU-Ebene macht **COFACE** geltend, dass Elternbetreuung in die Politikgestaltung einer ganzen Reihe von Bereichen durchgängig eingeflochten werden muss. „Erfolgreiche Elternschaft“ sei von einer Fülle von Politiksparten abhängig: Familienpolitik, Medienpolitik, Wohnungspolitik, Bildungspolitik, soziale Absicherung und Gesundheitspolitik sind gleichwertige Bausteine eines günstigen Umfelds für Elternarbeit. COFACE argumentiert ferner, dass die Förderung sozioökonomischer Maßnahmen und Politikmittel einen wichtigen Aspekt der Unterstützung von Eltern und der Elternschaft darstellt. Armut ist ein potentielles Hindernis für positive Elternschaft, weshalb die Armutsbekämpfung Bestandteil der geeigneten Maßnahmen ist.

Eurochild spricht sich ebenfalls für eine verbindliche Durchsetzung von Elternbetreuung aus und regt an, dass die Mitgliedstaaten ein umfassendes, über die na-



tionalen Regierungen hinausgehendes Konzept beschließen, um das Wohlergehen von Kindern und ihren Familien zu fördern. Die Organisation befürwortet außerdem die frühzeitige Intervention und Investition zugunsten von Kindern und Familien. Die Leitgrundsätze, die aus Sicht von Eurochild für die Erziehungshilfe gelten sollen, lauten: – Die Teilnahmeschwelle muss möglichst niedrig sein (kostenlose bzw. problemlos leistbare Dienstleistungen, Zugang ohne Zwang und Stigma); – Es gilt, auf eine gute territoriale Abdeckung zu achten; – Besonders Gefährdete müssen vorrangig versorgt werden. Eurochild führte als weitere maßgebliche Prinzipien ins Treffen, dass den Eltern Gehör geschenkt und die Einbeziehung der Kinder (und auch der Väter) gewährleistet werden muss, und dass der außergerichtliche Rahmen und eine stigmafreie Ausrichtung zu bevorzugen sind.

Die **Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen** hat unlängst ein Forschungsprojekt zur Elternbetreuung initiiert. Auch darin spielt die Vielschichtigkeit des Bereichs eine wichtige Rolle. Generell haben nur ganz wenige Staaten (Schweden) eine eigenständige Gesetzgebung zu Fragen der Elternschaft, in den meisten Fällen ist die Unterstützung der Eltern Bestandteil breiterer Strategien.



D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars

Die Diskussion stand im Zeichen einiger übergeordneter Fragen bzw. Themen.

„Elternbetreuung“ — Begriffs- und Bereichsabgrenzung. Im Diskussionsverlauf wurde wiederholt die Frage aufgeworfen, woraus sich Elternbetreuung als Politikfeld zusammensetzt. Da es sich um ein noch nicht etabliertes, sondern im Entstehen begriffenes Politikfeld handelt, wurde ins Treffen geführt, dass eine eindeutige Begriffsbestimmung erforderlich ist. Ferner muss eine Reihe von Entscheidungen gefällt werden, ob es sich um einen eigenständigen Politikbereich handeln soll. Voraussetzung wäre demnach entweder eine gesetzlich verankerte Definition, wie sie in einigen Staaten vorhanden ist, oder eine operative Definition. In jedem Fall ist es von Bedeutung, den Bereich eindeutig abzustechen: Nur so lässt sich die Art der geeigneten Maßnahmen bestimmen und beurteilen, welche Ziele bzw. angestrebten Ergebnisse im Vordergrund stehen sollen. Auch die genaue Ansiedlung im Verhältnis zu anderen Politiken ist davon abhängig. Ebenfalls zur Debatte gestellt wurde, welche Art von „guter“ Elternarbeit in Programmen vermittelt werden soll: Informationen oder Wissen, Beratung, Kontakte/Netzwerke, eine veränderte Einstellung, mehr Selbstvertrauen, Kompetenzen und Kapazitäten, oder eine Verhaltensänderung?

Doppelgleisigkeiten. Insofern als viele Elternbetreuungsmaßnahmen aus lokalen Initiativen — als Antwort auf lokale Bedürfnisse — hervorgegangen sind, bestehen in einigen Staaten Überlappungen zwischen Dienstleistungen und verschiedene Dienstleistungen mit deckungsgleicher Funktion. Die Gefahr derartiger Doppelgleisigkeiten ist prinzipiell in allen Staaten gegeben. Es stellt sich folglich die Frage, wie einer möglichen Fragmentierung begegnet werden kann oder wie sich Dienstleistungen rationalisieren oder besser integrieren lassen. Hierin liegt ein gewaltiger Problempunkt, der über den Bereich der Elternpolitik hinausreicht. Damit hängt auch die Frage zusammen, welche Abteilungen oder Ministerien die Führungsrolle innehaben sollen. Gegenwärtig ist Elternpolitik (wo vorhanden) in den meisten Staaten auf mehrere Ressorts verstreut — im Allgemeinen auf Bildung, Wohlfahrt, Gesundheit und Familie. Dies führt zu einem weiteren Problem, nämlich der Verteilung der Zuständigkeiten — allen voran zwischen nationaler (Bund), regionaler (Länder) und lokaler Ebene. Nicht zuletzt wurde auch auf die Notwendigkeit eingegangen, dass alle Akteurinnen und Akteure mobilisiert, Partnerschaften geschlossen und die Gemeinden vor Ort eingebunden werden.

Unterstützung von Eltern in breiterem Kontext. Es wurde unterstrichen, dass für die Betrachtung der Gründe, warum Elternbetreuung immer wichtiger wird, eine breitere Sichtweise eingenommen werden muss. Demzufolge sind elternbezogene Bedürfnisse und Antworten in einen breiteren Politik- und Dienstleistungszusammenhang zu stellen. Warum wird Elternbetreuung gerade jetzt zu einem Thema? Welches „Problem“ kommt dabei zum Ausdruck? Welcher Zusammenhang besteht zwischen der immer intensiveren Befassung mit Elternbetreuung und dem Zustand anderer Politikfelder? Gibt es Fälle, in denen Erziehungshilfe als Ersatz für staatliche Dienstleistungen zugunsten von Familien und Kindern dient, die infolge der Finanzkrise gestrichen werden? Welchen Einfluss hat die jeweilige Regierung auf die Elternbetreuung? Mit welchen anderen Dienstleistungen muss die Unterstützung der Eltern verknüpft werden — beispielsweise der Armutsbekämpfung in Zeiten wegfallender Unterstützungsmaßnahmen?

Elternbetreuung mit universeller oder schwerpunktbezogener Ausrichtung?

Die Bandbreite der unter den Oberbegriff der Elternbetreuung fallenden Dienstleistungen ist überaus groß. Sie reicht tatsächlich von einer Versorgung mit „leichter“ Unterstützung und freiwilliger Inanspruchnahme („anziehender Mechanismus“) bis hin zu zielgerichteten Maßnahmen für Fälle, in denen ein Unterstützungsbedarf oder ein Versagen der Eltern diagnostiziert wird („anstoßender Mechanismus“). Es stellt sich die Frage, wie das Dienstleistungsprofil eines Staates bzw. eines Versorgungsorgans insgesamt ausgestaltet sein sollte. Wo lässt sich ein Gleichgewicht finden? Soll eine Politik eine breite Dienstleistungspalette umfassen oder sich auf „bedürftige“ Eltern konzentrieren? In universellen Konzepten bleiben die Bedürfnisse der am meisten Gefährdeten mitunter außen vor — dabei sind es gerade Familien mit den größten Schwierigkeiten, die auf Hilfe bei der Elternschaft angewiesen sind. Es wurde wiederholt festgestellt, dass universelle Dienstleistungen zwar das Ideal darstellen, gesonderte Anstrengungen für die schwächsten Familien aber unverzichtbar sind — diese werden nicht unbedingt selbst vorstellig und dringen nicht zu den universellen Dienstleistungen durch. Der Zugangsmodus und die Zugangsschwelle (zu erfüllende Kriterien) spielen insofern eine überaus wichtige Rolle. Ebenfalls diskutiert wurde die Frage, ob das Instrumentarium von unten nach oben angelegt werden soll („Bottom-up“), ausgehend von den Bedürfnissen von Eltern und Kindern, oder ob der Zentralstaat und die Behörden allgemein bestimmen können und sollen, wo der Bedarf liegt.

Förderung einer normativen Auffassung von guter Elternarbeit? Die Bedeutung von „Betreuung“ im Zusammenhang mit der Elternarbeit ist keineswegs schlüssig — so gibt die wissenschaftliche Literatur keiner bestimmten Methode den unbedingten



Vorzug. Aus diesem Grund besteht die Gefahr, dass dem Dienstleistungsangebot eine normative Sicht von „guter Elternarbeit“ zugrunde gelegt wird — etwa eine Reihe von Werten und Vorkehrungen, die die Betroffenen an das Mittelstandsideal von „guten Eltern“ heranführen sollen. Inwieweit ist gute Elternschaft kulturspezifisch, und wie sind Kulturunterschiede auf diesem Gebiet zu bewerten und zu unterstützen? Dies führt zu der Frage, welche Reichweite bzw. welche Grenzen die Intervention von Maßnahmen zur Elternbetreuung aufweisen soll und ob eine Einmischung ins Privatleben zulässig ist. Die Diskussion behandelte diese Gratwanderung zwischen öffentlich und privat und kam zu dem allgemeinen Schluss, dass dieser Aspekt einen sorgfältigen Umgang erfordert. Mit der Diktion von „guter Elternarbeit“ sind weitere heikle Punkte verbunden, beispielsweise Fragen der Geschlechtergleichstellung. Bedeutet die stärkere Betonung von guter Elternarbeit, dass Frauen „schuldig“ sind, ihre Elternrolle zu vernachlässigen, wenn sie einer Erwerbsarbeit nachgehen? Wie steht es um die Vaterrolle? Kann eine öffentliche Debatte oder das Bildungssystem überhaupt zur Merkmalsbestimmung guter Elternarbeit beitragen?

Erfolgreiche Modelle für Elternbetreuung definieren, erkennen und evaluieren.

Heute lautet die einhellige Überzeugung, dass sich Programme auf diesem und ähnlichen Gebieten auf fakten gesicherte Grundlagen stützen müssen. In einigen Staaten wird diese Anforderung vehement betrieben, und zwar nicht nur aus finanziellen Gründen, sondern auch, weil Programme sehr heikle Themen berühren, die maßgeblichen Einfluss auf den Lebensverlauf haben. Wie lassen sich die am besten geeigneten Modelle bestimmen? Welche Art von Faktenmaterial ist für die Erfolgsbewertung vonnöten — qualitatives (Erfahrungen der Betroffenen) oder quantitatives (Anzahl der unterstützten Personen, erzielte Resultate)? Ebenfalls debattiert wurde der Umstand, dass schon bei der Festsetzung der Programmziele auf die Evaluierung Bedacht zu nehmen ist. Ziele müssen bewertbar und messbar sein, anderenfalls kann keine sinnvolle Evaluierung angestrebt werden. Die Frage, wie soziale Experimente zu bewerten sind, ist hier ebenfalls relevant, da zahlreiche Interventionen der Elternbetreuung einen innovativen Charakter aufweisen. Es gilt anzuerkennen, dass nicht alle Formen der Unterstützung als Reaktion auf elterliche Bedürfnisse eine unmittelbar messbare Wirkung zeigen. Weitere Schlüsselfragen, für die eine Evidenzbasis erforderlich ist, sind: Ab welchem Alter soll Erziehungshilfe stattfinden? Wie wichtig ist die Unterstützung durch andere Problembetroffene?

Kann die heutige Versorgung auf veränderte Bedürfnisse abgestimmt werden oder bedarf es neuer Modelle?

Das Verhältnis unter DienstleistungsversorgerInnen — sei es operativ oder hinsichtlich der gesetzlichen Zuständigkeiten — wurde ebenfalls eingehend erörtert. Welches Verhältnis besteht beispielsweise zwischen den



Einrichtungen für Elternbetreuung und jenen der Kinderwohlfahrt? Es herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass die Erziehungshilfe für die Eltern mit weniger Regeln einhergeht und eher auf freiwilliger Teilnahme beruht; sie soll deshalb vom Sozialschutzinstrumentarium abgekoppelt bleiben, bei dem Eltern zur Anspruchnahme verpflichtet werden können und wo sie mitunter befürchten müssen, dass im Falle eines Versagens Kinder per Gesetz aus ihrer Obhut entfernt werden. Natürlich müssen zwischen beiden Dienstleistungssträngen stärkere Querverbindungen hergestellt werden, doch wenn Eltern infolge der Teilnahme an Aktivitäten der Elternbetreuung Sanktionen drohen, beeinträchtigt dies ihre Bereitschaft zur Mitwirkung.

Kostenfaktoren rund um Elternbetreuung. In wachstumsstarken Zeiten war die politische Bereitschaft zu positiven Unterstützungsmaßnahmen gegeben; tatsächlich sind viele Initiativen der Elternbetreuung in einem günstigen Wirtschaftsumfeld entstanden. Angesichts des heute veränderten Wirtschaftsklimas stellten die Peer Review-TeilnehmerInnen die Frage, ob derartige Dienstleistungen noch leistbar sind. Sie müssen in jedem Fall zumindest mit Nachdruck befürwortet werden (wobei wiederum auf eine klare Inhaltsbestimmung, Bedarfsausrichtung und das Ergebnispotential der Elternpolitik zu achten ist), und es muss anschaulich gemacht werden, wie sich ihr Mehrwert optimieren lässt.

22

Ist diese Art der Elternbetreuung von Belang für die Strategie Europa 2020? Welche Möglichkeiten bestehen, diese Form der Erziehungshilfe und frühzeitigen Lernförderung in den Maßnahmenkatalog von Europa 2020, die Allianz für Familien und die Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung einzuflechten? Inwieweit trägt diese Dienstleistung dazu bei, dass die Ziele in punkto Armut und sozialer Ausgrenzung und weitere Vorgaben in Europa 2020 verwirklicht werden?



E. Schlussfolgerungen und wichtige Erkenntnisse

Die weitreichende und überaus aktive Diskussion förderte eine Reihe von Schlussfolgerungen zu Tage.

„Unterstützung von Eltern“ etabliert sich als Politikagenda. In der Mehrheit der europäischen Staaten ist die Wichtigkeit eines Angebots an Elternbetreuung heute unumstritten. Infolgedessen setzt europaweit ein „Normalisierungsprozess“ ein, wenngleich die Betreuung bei den Erziehungsaufgaben in vielen Staaten erst im Anfangsstadium steht. Die Agenda bedarf indes noch einer eindeutigen Definition, und eines der Ergebnisse der Peer Review war es, dass ein Überblick über die unter den Begriff „Elternunterstützung“ fallende Angebotspalette eröffnet werden konnte.

Dienstleistungscoordination und Abstimmung der Programmzuständigkeiten: Ein wichtiger Schritt. Die VertreterInnen der Peer-Länder berichteten von Maßnahmen zur Dienstleistungsintegration und betonten deren Notwendigkeit, da Elternbetreuung Bestandteil zahlreicher vorhandener Dienstleistungen ist und sich gleichzeitig allmählich als eigenständiges Politikfeld etabliert. Vielfach sind mehrere Ministerien involviert; je nach Staat gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, wer zur Versorgung mit Dienstleistungen der Elternbetreuung am besten geeignet ist.

Politik und Angebote müssen das gesamte Bedarfsspektrum der Elternbetreuung abdecken. Die Beispiele aus den Peer-Ländern belegen, dass Elternbetreuung sowohl universell als auch zielgerichtet anzulegen ist. In Deutschland steht Elternbetreuung allen offen, basierend auf einem Vertrauensverhältnis. In Italien und Kroatien wurde mit dem Aufbau eines entsprechenden Dienstleistungsnetzwerks begonnen. In Malta werden Kinderbetreuungscentren von Interessengruppen betrieben; Eltern, die das Angebot beanspruchen, erhalten eine Steuervergünstigung („Zuckerbrot“ statt „Peitsche“). Von Eltern ausgehende Initiativen in Frankreich veranschaulichen, wie kostenlose Systeme mit geringem Aufwand und ohne soziales Stigma angeboten werden können. Dieses Politikkonzept hat den Vorteil, dass eine breite Palette von Eltern angesprochen und ein „weiches“ Betreuungssystem angeboten wird. Für alle Dienstleistungsvarianten ist es von höchster Wichtigkeit, dass Vergleichsmaßstäbe oder Qualitätskriterien zur Anwendung kommen.

Elternbetreuung allein genügt nicht. Elternbetreuung ist kein isoliertes Tätigkeitsfeld, weshalb die Bedürfnisse im Zusammenhang mit Elternbetreuung tendenziell breit gestreut sind und nur in einem umfassenden Unterstützungsmechanismus für Eltern, Kinder und Familien erfüllt werden können. Aus diesem und weiteren Gründen ist eine Politik mit ausschließlichen Schwerpunktbezug unzweckmäßig. Fami-

lien- und Elternförderung erfordert Programme für den Kinderschutz, Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen und Politikinstrumente für den Abbau von Armut und sozialer Ausgrenzung. In Estland werden vom Bildungsministerium in Schulen vor Ort Dienstleistungen betrieben, um Eltern mit Unterstützungsbedarf zu sondieren. In Bulgarien findet Unterstützung von Familien auf dem Wohnungsbereich und durch soziale Hilfe statt. Die meisten Länder sind jedoch noch weit entfernt von der Umsetzung der breiten Dienstleistungspalette, die eine ideale Elternbetreuungsstrategie auszeichnet.

Das Verhältnis zwischen Elternbetreuung und Kinderschutz bedarf einer sorgfältigen Handhabung. Kinderschutzmechanismen sind gegenwärtig in allen EU-Staaten gut entwickelt. Es ist eine diffizile Herausforderung, die beiden Dienstleistungsstränge anzunähern und dabei ein Mindestmaß an Unabhängigkeit aufrecht zu erhalten. Armutsbetroffene Familien scheuen u. U. vor der Inanspruchnahme von Elternbetreuung zurück, wenn sie befürchten müssen, dass ihnen von den Behörden nach einer Einstufung als „bedürftig“ ihre Kinder genommen werden. Die TeilnehmerInnen vertraten die einhellige Auffassung, dass Erziehungshilfe und Kinderschutz getrennt bleiben müssen, um das Vertrauen der Eltern zu gewinnen und da die beiden Dienstleistungsstränge sich hinsichtlich ihrer Ziele, gesetzlichen Grundlagen und geschichtlichen Hintergründe unterscheiden.

24

Es ist essenziell, einkommensschwache und gefährdete Familien zu erreichen. Eine große Herausforderung, mit der Programme in vielen Staaten konfrontiert sind, liegt darin, Familien am gesellschaftlichen Rand anzusprechen, sei es, dass sie sich in einer intensiven Bedarfslage befinden, einer Minderheitengruppe angehören oder in ländlichen Gegenden leben (wo Dienstleistungen häufig weniger weit verbreitet sind). Für solche Gruppen sind u. U. spezifische Programme/Aktionen angezeigt. In den Staaten wurden erste Antworten darauf erarbeitet. In Deutschland wurden aus Familien mit Migrationshintergrund „Mamas vor Ort“ ausgebildet, die mit Familien in Kontakt treten; wie sich jedoch zeigte, haben geschulte Fachkräfte in der Ausführung von Programmen mehr Erfolg. In Dänemark erbringen die Kommunen ein breites Dienstleistungsangebot, allen voran für Eltern Neugeborener. In der Tschechischen Republik veranstaltet eine ganze Reihe von NROs — teilweise mit Mitteln des Ministeriums für Arbeit und Soziales — Lesungen, Treffen und Schulungen oder leistet Hilfe für funktionale Elternschaft und Unterstützung für gefährdete Familien sowie Pflegefamilien. Es ist essenziell, dass Programme für gefährdete Gruppen angeboten und besondere Anstrengungen gesetzt werden, um die am meisten gefährdeten Familien zu erreichen. Möglicherweise sind auf bestimmte Bevölkerungsteile



zugeschnittene Programme vonnöten, wobei Vorkehrungen zu treffen sind, dass bei Teilnahme an Elternunterstützungsinitiativen eine Stigmatisierung vermieden wird.

Gleichgewicht zwischen lokaler und nationaler Aktion. Zum Teil ist dies von den politischen Strukturen des jeweiligen Landes und der Geschichte der Sozialdienstleistungsversorgung abhängig. Italien bewegt sich auf ein föderalistisches Modell zu, in dem die Regionen Zuständigkeiten für die Sozialplanung und die Kommunen für die Abwicklung übernehmen. Im Falle Kroatiens wurde ins Treffen geführt, dass eine Dezentralisierung des jetzigen Systems bessere Möglichkeiten schaffen würde, Dienstleistungen miteinander zu verknüpfen. Alle Staaten sind mit ähnlichen Überlegungen konfrontiert. Dahinter steht die Frage, wie Verantwortungen zwischen den lokalen und nationalen Verwaltungsorganen, aber auch zwischen Eltern und DienstleisterInnen verteilt werden sollen.

Die Peer Review arbeitete die folgenden Empfehlungen heraus:

Programme müssen auf Selbstbefähigung abzielen. Das Vertrauen der Eltern in ihre Fähigkeiten muss gestärkt werden, ihr Unterstützungsbedarf darf ihnen nicht als Versagen angelastet werden. Es gilt vielmehr, die Unterstützung der Elternrolle zu „normalisieren“ und durchgängig zu berücksichtigen. Dies lässt einen Ansatz sinnvoll erscheinen, der an die Stärken anknüpft. Er erscheint ferner ratsam, eine partizipative Herangehensweise zu wählen, bei der Eltern — und Kinder — konsultiert werden und sich in Gestaltung und Abwicklung der Programme einbringen können, im Sinne von Dialog und partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Die Beispiele aus Frankreich zeigen kreative Lösungsmöglichkeiten, bei denen die Interessenvertretungen in die Politikgestaltung und -umsetzung einbezogen sind. Es ist jedoch von größter Wichtigkeit, dass die Fachkräfte sich auf den Umgang mit Eltern verstehen. Mitunter sind sie auf (Weiter-) Bildung angewiesen, um eine förderliche und respektvolle Beziehung zu Eltern und Kindern pflegen zu können.

Es bedarf einer langfristigen Unterstützung für Programme. Programme müssen langfristig angelegt sein, um mehr Flexibilität und Versuchsmöglichkeiten zu schaffen und zu vermeiden, dass Politik sich an kurzfristigen Entscheidungsfindungen orientieren muss. Die Lissabon-Agenda aus dem Jahr 2000 wartete mit einer Langzeitperspektive auf, ebenso wie das britische „Sure Start“-Programm, bei dem von Beginn an zweckgebundene Mittel für fünf Jahre beschlossen wurden. Angesichts der verheerenden Auswirkungen der Finanzkrise auf Familien spielt die nachhaltige Familienförderung eine maßgebliche Rolle. Dasselbe gilt für DienstleistungsanbieterInnen, die auf ein gewisses Maß an Sicherheit und Stabilität der Finanzierungen



bauen können müssen. Langzeitunterstützung bedeutet in erster Linie eine koordinierte Strategie. Ein nationaler Koordinationsausschuss für Elternunterstützung nach französischem Muster, der strategische Weichenstellungen vornimmt und die übergeordnete Koordination innehat, ist in diesem Zusammenhang ein gutes Beispiel.

Die Rechte der Eltern sowie der Kinder müssen als Leitgrundsätze verankert sein.

Mit der 1989 unterzeichneten UN-Konvention über die Rechte des Kindes wurde ein großer Schritt zu einem auf den Rechten basierenden Vorgehen gesetzt. Kinder werden heute als Akteure mit individuellen Rechten angesehen, die elterliche Verantwortung für die Kindererziehung ist deutlich betont. Der Stellenwert eines rechtebezogenen Ansatzes und die Berücksichtigung der Anliegen von Kindern und Eltern müssen in allen Politikereichen einen Niederschlag finden, insbesondere jenen mit Bezug zur Elternunterstützung: Sie betreffen Kernprobleme hinsichtlich des individuellen und kollektiven Wohlbefindens. Politikgestaltung und Dienstleistungsversorgung begeben sich hier nicht nur auf Neuland, sondern auch auf ein überaus sensibles Terrain.

26

Frühzeitige Förderung ist maßgeblich. Sobald sich die Auffassung durchsetzt, dass alle Eltern Betreuung bei den Erziehungsaufgaben benötigen, erscheint die Schaffung einer Dienstleistungs- und Initiativenpalette, die schon zu einem frühen Zeitpunkt der Elternschaft ansetzt, mehr als gerechtfertigt. Sichtbar ist der Nutzen bereits im Zusammenhang mit der Geburtsbetreuung und der anschließenden Betreuung in den ersten Lebenswochen und -monaten des Kindes, einem in allen Mitgliedstaaten gut entwickelten Bereich der Elternunterstützung. Die frühzeitige Betreuung darf indes nicht zu Lasten anderer Dienstleistungen für ältere Kinder gehen.

Es besteht Bedarf an Evaluierung und Forschung. Zahlreichen Peer Review-TeilnehmerInnen ist es ein Anliegen, dass der Wert umgesetzter Programme evaluiert werden kann. Besonders in finanziell schwierigen Zeiten muss nachweisbar sein, dass diese Politikmaßnahmen einen Mehrwert bringen und dazu beitragen, dass teurere und aufdringlichere Interventionen in Familienangelegenheiten nicht notwendig werden. Da in der derzeit angespannten Lage jedoch kaum Forschungsgelder vorhanden sind, werden DienstleisterInnen zu innovativen, pluralistischen Methoden der Evaluierung ermuntert. Zu dieser Öffnung gegenüber Forschung und Evaluierung gehört auch das Nachdenken über die in der Elternunterstützung geförderten Werte und darüber, ob diese Werte vielseitig genug sind, um unterschiedlichen Auffassungen von „guter Elternarbeit“ gerecht zu werden. Ein regelmäßiges Monitoring ist dafür möglicherweise förderlich.



F. Beitrag der Peer Review zu den Zielen von Europa 2020

Zwischen den Schlussfolgerungen dieser Peer Review und den Prioritäten der sozialen Dimension der Strategie Europa 2020 bestehen vielfältige Überschneidungen. Europa 2020 enthält zwei Leitlinien, die direkt oder indirekt die Rolle von Elternunterstützung ansprechen: Leitlinie 9 (Verringerung der SchulabbrecherInnenquote) und Leitlinie 10 (Verringerung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen). Darüber hinaus ist Elternunterstützung auch für zwei der sieben Leitinitiativen von Europa 2020 von Belang. Es handelt sich um die Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung und „Jugend in Bewegung“. Allgemein tendiert Europa 2020 zu einem integrierten, bereichs- bzw. politikübergreifenden Konzept — wie es die Elternunterstützung impliziert. Auch soziale Innovation als Mittel zur Lösung sozialer Problemstellungen wird nachdrücklich forciert.

Was ihre konkreten Schlussfolgerungen anbelangt, ist die Peer Review in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung für Europa 2020. Zum einen liefert sie Beispiele dafür, wie Erziehungshilfe dazu beiträgt, Kindern den Weg in ein gutes Leben zu ebnet. Dies deckt sich mit dem vorrangigen Ziel der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, den Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen. Andererseits veranschaulicht sie nicht nur die Bedeutung einer Reihe familienorientierter Dienstleistungen, sondern auch die Notwendigkeit, universelle Dienstleistungen („Pull“-Konzept) mit zielgerichteten Dienstleistungen („Push“-Konzept) zu kombinieren. Drittens: Die Peer Review zeigt Beispiele auf, wie eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Behördenebenen, sozialpartnerschaftlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft hergestellt werden kann und wie die Eltern selbst zur Mitwirkung bewegt werden können. Und nicht zuletzt behandelt sie mit der Elternunterstützung ein naturgemäß innovatives Politikfeld — als Antwort auf neue (oder heute stärker ausgedrückte) Bedürfnisse –, das insofern an einen Schwerpunkt von Europa 2020 anknüpft: Innovation und soziale Experimente als Mittel, um Bedürfnissen gerecht zu werden. Nicht zuletzt in dieser Hinsicht — und insbesondere auch als neuer Politikbereich — besitzt Elternunterstützung das Potential, einen Beitrag zu den Zielen von Europa 2020 zu leisten.

Von dieser Peer Review geht potentiell ein bedeutender Beitrag zum Bereich Soziales der Offenen Methode der Koordinierung und den OKM-Strängen aus, indem sie die maßgebliche Rolle von Interessenvertretungen (Eltern vor Ort) bei Politikinitiativen anschaulich macht. Die Beispiele für Politikmaßnahmen zur Unterstützung von Eltern untermauern, dass im Sinne der gesellschaftlichen Teilhabe alle BürgerInnen

Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen haben müssen; sie liefern damit wertvolle Lehren für die Stärkung der sozialen Eingliederung. Anhand dieser Beispiele wird nachvollziehbar, dass die Betonung der primären Rolle der Eltern für Bildung und Erziehung der Kinder positive Ergebnisse zu Tage fördert, und auf welche Weise der Staat und andere Versorgungsinstanzen sie dabei unterstützen können. Es ist nicht zuletzt der Nachweis erbracht, dass Peer Reviews zu den Zielen von Europa 2020 beitragen, indem sie auf deren Schlüsselherausforderungen eingehen.



G. Literatur

Bronfenbrenner, U. (1979) *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hosking, G. / Walsh, I / Pillai, B. (2010) *International Experiences of Early Intervention for Children, Young People and their Families*, Croydon, Surrey: Wave Trust commissioned by C4EO. Verfügbar auf:

http://www.c4eo.org.uk/themes/earlyintervention/files/early_intervention_wave_trust_international_desk_study.pdf

Oates, J. (Hg.) (2010) *Supporting Parenting*, Milton Keynes, UK: Open University. Verfügbar auf:

<http://oro.open.ac.uk/21201/2/ECiF5-final-corrected.pdf>

O'Connor, T. / Scott, S. (2007) "Parenting and outcomes for children", in Utting, D. (Hg.) *Parenting and the Different Ways it Can Affect Children's Lives: Research Evidence*, York: Joseph Rowntree Foundation. Verfügbar auf:

<http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/parenting-outcomes.pdf>



<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Aufbau einer koordinierten Strategie zur Unterstützung von Eltern

Gastgeberland : **Frankreich**

Peer-Länder : **Belgien, Bulgarien, Deutschland, Dänemark, Estland, Italien, Kroatien, Malta, Tschechische Republik**

Interessenvertreter : **Coface, Eurochild**

Frankreich hat zahlreiche Dienstleistungen geschaffen, mit denen Eltern auf freiwilliger und kostenloser Basis unterstützt werden. Zum Teil sind diese Unterstützungsmaßnahmen eine Reaktion auf das Entstehen neuer Familienstrukturen (z. B. die steigende Zahl von Familien mit einem Elternteil, Patchworkfamilien, minderjährigen Eltern usw.), die andere Anforderungen stellen und neue Formen von Unterstützung erforderlich machen. Sie sind auch ein Mittel, ganz allgemein das Wohlergehen von Kindern zu fördern, und ein wichtiger Bestandteil der generellen Bemühungen zur Bekämpfung von Kinderarmut und zur Förderung sozialer Eingliederung im Rahmen der Strategie „Europa 2020“.

Die Unterstützungsmaßnahmen reichen von Beratungsdiensten bis zu aktiven Interventionen; ein innovatives Programm ermöglicht es Eltern, ihr eigenes Unterstützungsnetzwerk aufzubauen. Die Programme werden von verschiedenen AkteurlInnen (Zentralregierung, Kommunen, eine zentrale Finanzstelle für Familienleistungen) finanziert bzw. mitfinanziert, und an ihrer Umsetzung sind verschiedene NRO beteiligt.

Die französische Rechnungsprüfungskommission (Cour des Comptes) wies darauf hin, dass die Koordinierung der Dienstleistungen effizienter sein könnte. Daraufhin wurde ein Ausschuss eingerichtet, um bewährte Praktiken in anderen Ländern zu untersuchen. Die Peer Review unterstützt diese Bemühungen, indem sie den TeilnehmerInnen Gelegenheit bietet, Fachwissen und innovative Verfahren auszutauschen und ein Feedback zu erhalten. Sie wird es Frankreich außerdem ermöglichen, Ideen zu sammeln, um die Koordinierung der Politik zu verbessern und die Kosteneffizienz zu steigern – ein wichtiges Ziel im derzeitigen Kontext zunehmender Kürzungen der öffentlichen Ausgaben.