



PEER REVIEW zu  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2009

„BUNDESSTIFTUNG MUTTER UND  
KIND“ — SCHWANGERSCHAFTSHILFE  
IN NOTLAGEN

BERLIN, 21./22. JANUAR 2010

**SYNTHEBERICHT**



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2009

„BUNDESSTIFTUNG MUTTER UND  
KIND“ – SCHWANGERSCHAFTSHILFE IN  
NOTLAGEN

HUGO SWINNEN  
VERWEY-JONKER INSTITUTE, UTRECHT

BERLIN, 21./22. JANUAR 2010

## SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit 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 Chancengleichheit der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2010

PRINTED IN BELGIUM



---

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1. Politikkontext auf europäischer Ebene	8
2. Politik und Situation im Gastgeberland: Deutschland	12
3. Beiträge der europäischen Interessenvertretungen	17
4. Politik und Situation in den Peer Ländern	21
5. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars	29
6. Schlussfolgerungen und Lehren	35
Literatur	39





## Zusammenfassung

Die „Bundesstiftung Mutter und Kind“ verfolgt das Ziel, Schwangere in Notlagen zu unterstützen — sei es bei finanziellen Schwierigkeiten oder sonstigen Umständen wie häuslicher Gewalt oder den Problemstellungen für Alleinerziehende. Die betroffenen Frauen erhalten neben einer begleitenden Vorbereitung auf die bevorstehende Geburt eine unbürokratische und voraussetzungslose Finanzhilfe während der Schwangerschaft.

Zusätzlich zu dieser finanziellen Unterstützung (im Durchschnitt 600 €) ist in dem Programm vorgesehen, Schwangeren in lokalen Beratungsstellen nichtfinanzielle Hilfe und Beratung zu bieten.

Mit einem Jahresbudget von zumindest 92 Mio. € (2009: ca. 97 Mio. €) aus Bundesmitteln leistet die Stiftung gegenwärtig Hilfe für jede fünfte schwangere Frau in Deutschland (ungefähr 150.000 pro Jahr). Die Armutsgefährdungsquote von Kindern liegt in Deutschland heute bei 14% — einer der besten Werte im EU-Vergleich.

Die Peer Review, die am 21. und 22. Januar in Berlin stattfand, bot eine gute Gelegenheit, Erfahrungswerte mit ExpertInnen aus benachbarten Staaten auszutauschen und Verbesserungspotentiale für das deutsche Politikinstrument auszuloten. Neben dem Gastgeberland waren sechs Peer Länder beteiligt: Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Italien, Serbien und Ungarn. Sie lieferten Einblicke in ihre nationalen Mechanismen. Ferner nahmen Mitglieder von drei europäischen Interessenvertretungen — EUROCHILD, Bund der Familienorganisationen der Europäischen Gemeinschaft (COFACE) und Europäisches Sozialnetzwerk (ESN) —, ein thematischer Experte aus den Niederlanden sowie eine Vertreterin der Europäischen Kommission am Seminar teil.

Die Aktivitäten der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ berühren eine Reihe von Politikbereichen und Debatten, die auch auf europäischer Ebene als vorrangig angesehen werden — die Herausforderungen der Bevölkerungsentwicklung, die Kinderrechte sowie Armut und soziale Ausgrenzung. Die Gründung der Europäischen Allianz für Familien im Jahr 2007 zeugt von dem wachsenden Bewusstsein dafür, dass Politikstrategien, die die demografischen Herausforderungen in Europa, den Kampf gegen Kinderarmut und die Förderung von sozialer Eingliederung zum Ziel haben, stärker miteinander verknüpft werden müssen. In der Tat muss für die Absicherung der sozialen und wirtschaftlichen Zukunft Europas die Geburtenrate in den meisten europäischen Staaten steigen, und mehr Menschen (Männer und Frauen) müssen längere Zeiträume der Erwerbsarbeit und unbezahlten Aufgaben (Haushalt, Betreuung von

Kindern oder pflegedürftigen Verwandten) widmen. Aus diesem Grund ist eine moderne Familienpolitik gefordert, diese Bedürfnisse zu berücksichtigen, beispielsweise durch die Verknüpfung von Maßnahmen für die Chancengleichheit von Kindern und pflegebedürftige Menschen mit Politikinstrumenten, die dazu bestimmt sind, die Belastungen für Frauen zu verringern und mehr Anreize für Männer zu schaffen, sich in die Pflege- und Betreuungsaufgaben einzubringen.

Die „Bundesstiftung Mutter und Kind“ erachtet ihren Beitrag als festen Bestandteil dieses modernen familienpolitischen Rahmenwerks. Tatsächlich erbringt die Stiftung nicht nur eine finanzielle Unterstützung, sondern fungiert auch als „Türöffnerin“ zu einer ganzen Palette weiterer wichtiger sozialer und wirtschaftlicher Dienstleistungen, wofür auf ein breites Fachnetzwerk aus ca. 1.300 lokalen Schwangerschaftsberatungsstellen zurückgegriffen werden kann.

Die TeilnehmerInnen der Peer Review erachteten die finanzielle Hilfestellung in dieser kritischen Zeit der Veränderung im Leben der Frauen bzw. Familien als wichtige Maßnahme. In den Peer-Ländern finden sich zwar keine ähnlichen Initiativen, mitunter wurden aber andere Maßnahmen gesetzt, die vergleichbare Bedürfnisse abdecken. Wie sich herausstellte, wäre das deutsche Modell mit seinen spezifischen Entscheidungsstrukturen kaum auf andere Staaten anwendbar, obwohl die meisten Grundsätze übertragbar sind: lokale Dienstleistungserbringung, Kombination aus öffentlichen und privaten DienstleistungsträgerInnen (Wahlfreiheit für NutzerInnen) und berufsübergreifende Zusammenarbeit.

Die Peer Review förderte auch die Notwendigkeit zu Tage, ein besonderes Augenmerk auf schutzbedürftige Gruppen zu legen, u. a. MigrantInnen ohne Ausweispapiere, Angehörige ethnischer Minderheiten (z. B. Roma), minderjährige Mütter und Menschen mit behinderten Kindern (Gefahr, dass Kinder in Fremdbetreuung gegeben werden). Hinsichtlich der eingesetzten Unterstützungsmethoden wurde übereinstimmend festgestellt, dass diese sich auf Heranführung und Selbstbefähigung konzentrieren sollten; eine an sozialen Netzwerken und Gemeinschaften orientierte Vorgangsweise ist einer auf Institutionen beruhenden vorzuziehen. Als weiterer wichtiger Baustein der Problemvermeidung und erfolgreichen -lösung wurde eine möglichst früh einsetzende Intervention herausgestrichen.

Es wurde einhellig festgehalten, dass Initiativen wie die „Bundesstiftung Mutter und Kind“ eine stärkere Sichtbarkeit und Anerkennung verdienen. Eine angemessene Kommunikation und regelmäßige Ergebnis- und Wirkungsevaluierungen sind die besten Mittel, um dies zu erreichen.



---

Mit Blick auf die Zukunft wurde angeregt, dass kommende Peer Reviews sich schwerpunktmäßig mit Teenagerschwangerschaften (einem während des Seminars umfassend kommentierten Thema) und mit Maßnahmen beschäftigen, um die Kinderbetreuung von der institutionellen zur gemeindenahen Schiene zu verlagern.



# 1. Politikkontext auf europäischer Ebene

Die Arbeit der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ berührt eine ganze Reihe von Problemstellungen, Politikbereichen und Debatten, die auch auf europäischer Ebene von Belang sind: Bevölkerungsalterung, Kinderrechte, Armut und soziale Ausgrenzung.

Das Diskussionspapier zur Peer Review enthält einen ausführlichen Überblick über diese Themenbereiche.

## Politikrahmen auf europäischer Ebene

In ganz Europa steigt das Bewusstsein dafür, dass das Herangehen an die bevölkerungspolitischen Herausforderungen, die Kinderarmut und den Problemkomplex der Armut und sozialen Ausgrenzung eine engere Verknüpfung unterschiedlicher Politikstrategien erfordert.

Die Gründung der Europäischen Allianz für Familien durch die Staats- und Regierungsoberhäupter der Union zeugt von dieser Entwicklung. Die seit 2007 bestehende Allianz will im Ideen- und Erfahrungsaustausch und durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten Impulse für eine familienfreundlichere Politik setzen.

Die Zusammenführung von Rentenpolitik, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sowie der eingliederungspolitischen Bestrebungen in der Offenen Methode der Koordinierung<sup>1</sup> (OKM) steht ebenfalls in dem Bemühen, die Querverbindungen zwischen Politikmaßnahmen, die auf die demografischen Herausforderungen abzielen, und jenen auf den Gebieten soziale Sicherheit, Sozialschutz und soziale Eingliederung zu verdichten. Dabei ist jedoch einzuräumen, dass die Anforderung an die Mitgliedstaaten, diese drei Politikstränge in ihren Nationalen Strategieberichten zu kombinieren, keineswegs eine Garantie darstellt, dass in diesen Bereichen eingeführten Politiken tatsächlich integriert angelegt sind.

In den vergangenen Jahren hat der Strang „Soziale Eingliederung“ der OKM Soziales einige bedeutende Weiterentwicklungen vollzogen. Die Empfehlung der Kommissi-

<sup>1</sup> Die Offene Methode der Koordinierung (OKM) für Sozialschutz und soziale Eingliederung ist das von der EU eingesetzte Werkzeug zur Unterstützung der Mitgliedstaaten im Kampf gegen Armut und beim Aufbau einer integrativeren Gesellschaft.



on zur aktiven Eingliederung vom Oktober 2008<sup>2</sup> beinhaltet die Feststellung, dass alle Staaten eine umfassende Strategie verfolgen müssen, die ganzheitlich auf drei Politikpfeilern aufsetzt: angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Ausbildung, Wohnen, Gesundheit und Kinderbetreuung. Die Aktivitäten der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ weisen einen — direkten oder indirekten — Bezug zu allen drei Säulen auf, insofern als sie darauf abzielen, eine Einkommensverbesserung herzustellen und die Inanspruchnahme von Bildungs- und Arbeitsmarktdienstleistungen zu verstärken.

Außerdem liegt der Fokus nicht allein auf Familien-, sondern insbesondere auf Kinderarmut — d. h., Kinder werden nunmehr als eigene Gruppe wahrgenommen. Dies ist insofern von Bedeutung als Kinder zwar in Familien bzw. Haushalten leben, ihre Situation innerhalb dieses Rahmens jedoch spezifisch gelagert ist und u. U. von jener der/des Erziehenden abweicht. Folglich ist die Frage der sozialen Eingliederung und der Ausgrenzung für sie aus einer eigenen Warte zu stellen.

## Politikdebatte auf europäischer Ebene

Es herrscht zunehmende Übereinstimmung darüber, dass für die Absicherung der sozialen und wirtschaftlichen Zukunft Europas die Geburtenrate in den meisten europäischen Staaten steigen muss; mehr Menschen (Männer und Frauen) müssen längere Zeiträume der Erwerbsarbeit und unbezahlten Aufgaben (Haushalt, Betreuung von Kindern oder pflegedürftigen Verwandten) widmen.

Auf der Politikebene setzt dies konkret Innovationen in zumindest drei familienpolitischen Belangen voraus:

- Moderne Politikgestaltung, die Chancengleichheit sichert und Kinder sowie Betreuungsbedürftige begünstigt;
- Politikmaßnahmen zur Entlastung von Frauen — Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Privatleben;
- Mehr Anreize für Männer hinsichtlich ihrer Mitwirkung im Haushalt und bei Pflegeaufgaben.

<sup>2</sup> Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen; 3. Oktober 2008 (2008/867/EG)



Auf europäischer Ebene wurde eine ganze Reihe von Dokumenten<sup>3</sup> verabschiedet, in denen eine solche Modernisierung befürwortet wird. Im Vordergrund steht dabei die Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen für die Kindeserziehung, für eine wirksamere Untermauerung der Geschlechtergleichstellung sowie der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen, und für die Unterstützung der sozialen Eingliederung von Familien und des Wohles von Kindern.

Die Modernisierung der Familienpolitik wird als besonders bedeutsam angesehen, und zwar nicht nur im Hinblick auf eine Anhebung der Geburtenraten in Europa (und damit die Förderung der demografischen Erneuerung), sondern auch im Sinne der Eindämmung von Kinderarmut, einer vorrangigen Agenda im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Dieser Modernisierungsprozess stellt zudem eine zentrale Voraussetzung dar, um Chancengleichheit voranzutreiben — sei es zwischen Frauen und Männern, Menschen mit und ohne Kindern, oder zwischen Kindern mit unterschiedlichem Hintergrund. Nicht zuletzt bedingt eine solche Modernisierung auch den Erfolg der Lissabon-Strategie, für die die Anhebung der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen von wesentlicher Bedeutung ist<sup>4</sup>.

## 10 Verknüpfung von Politikinstrumenten

Um die drei genannten familienpolitischen Weiterentwicklungen erreichen zu können, liegt es auf der Hand, dass eine Vielzahl von Sektoren eingebunden werden muss. Zahlreiche unterschiedliche Instanzen sind gefordert, operative Maßnahmen zu entwickeln. Selbst wenn all diese Politikstränge auf übergeordneter Ebene auf dasselbe grundlegende Bestreben ausgerichtet sind, für eine nachhaltige Gesellschaft und Wirtschaft zu sorgen (Lissabon-Ziele), wird es kein leichtes Unterfangen sein, operative Maßnahmen und Initiativen zu erarbeiten, die all diesen Dimensionen gleichzeitig gerecht werden. Ein wesentlicher Schritt wird sein, die komplementäre Beschaffenheit von geplanten Politikinstrumenten zu untersuchen, und zwar nicht nur auf theoretischer Ebene, sondern auch hinsichtlich ihrer tatsächlichen (und mitunter unerwarteten) Auswirkungen.

3 Mitteilung der Kommission vom 12. Oktober 2006: „Die demografische Zukunft Europas — Von der Herausforderung zur Chance“ (KOM (2006) 571 endgültig); Mitteilung der Kommission vom 10. Mai 2007, „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“ (KOM(2007) 244 endgültig); Schlussfolgerungen des Rates zu Beschäftigung und Sozialpolitik vom 30./31. Mai 2007.

4 Letablier M-T., Luci A., Math A., Thévenon O. (2009): *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review. A report to the European Commission*, p. 153. ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/families/docs/EU\\_Report\\_Cost\\_of\\_children\\_Final\\_11-05-2009.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/docs/EU_Report_Cost_of_children_Final_11-05-2009.pdf))



## Die Bedeutung geschlechtergerechter Politik

Zu den allgemeinen Schlussfolgerungen, die sich aus der weithin ungelösten Geschlechterkluft sowohl hinsichtlich Erwerbsarbeit als auch Haushaltsführung ziehen lassen, zählt der Umstand, dass eine größere Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen eine verstärkte Bereitschaft der Männer voraussetzt, an Betreuungs- und Haushaltstätigkeiten mitzuwirken. Und dies ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit und Fairness; geschlechterrelevante Politiken sind tatsächlich auch ein maßgeblicher Faktor für die Anhebung der Geburtenhäufigkeit und der Teilnahmeraten und insofern ein Beitrag zu den demografischen Herausforderungen und zum Wirtschaftswachstum. Erfahrungen aus den nordischen Staaten und teilweise auch aus Frankreich belegen, dass mit der Verfügbarkeit von hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen, der Gewährleistung einer ausgewogenen Verteilung der elterlichen Verantwortungen und mit einem familienfreundlichen Kontext für Arbeits- und Familienleben die Geburtenhäufigkeit und die weibliche Arbeitsmarktbeteiligung über dem Durchschnitt liegen.

## Universelle oder zielgruppenspezifische Politik?

Eine weitere Frage, die auf EU-Ebene diskutiert wird, betrifft die Abwägung zwischen universellen und zielgerichteten Politikmaßnahmen. Beide besitzen Vor- und Nachteile: Tendenziell ist die politische und gesellschaftliche Akzeptanz bei universellen Instrumenten höher; sie sind leichter umzusetzen, bedingen jedoch einen höheren Kostenaufwand. Zielgerichtete Maßnahmen wiederum ernten im Allgemeinen weniger Unterstützung und erweisen sich in der Umsetzung als komplizierter — dafür sind sie wirksamer und kosten weniger.

## 2. Politik und Situation im Gastgeberland: Deutschland

Im folgenden Abschnitt werden die Grundzüge der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ dargelegt, entsprechend dem Seminarbeitrag des Gastgeberlands.

### Zielvorstellungen des Gesetzgebers

Die „Bundesstiftung Mutter und Kind“ wurde 1984 von der deutschen Bundesregierung mit einem entsprechenden Errichtungsgesetz (Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ MuKStiftG) ins Leben gerufen. Die Bundesregierung verfolgte damit das Ziel, den Schutz und die Voraussetzungen für ungeborenes Leben zu verbessern.

Wie Erfahrungswerte der Schwangerenberatungsstellen von kirchlichen und Wohlfahrtseinrichtungen offenbaren, spielen die wirtschaftliche Lage der Familie und die Angst vor den langfristigen (finanziellen) Belastungen durch ein Kind eine maßgebliche Rolle für die Entscheidung über die Fortsetzung einer Schwangerschaft. Mit der von der Stiftung bereitgestellten ergänzenden Zuwendung soll die Situation der werdenden Mütter in derartigen Notlagen verbessert werden. Mit 1. Januar 1993 wurde der Arbeitsbereich der Stiftung auf die neuen Bundesländer ausgeweitet. Gegenwärtig werden in allen neuen Bundesländern eigene Länderstiftungen eingerichtet.

### Zusammenarbeit zwischen Bundesstiftung und Länderorganisationen

Die Schaffung einer Bundesstiftung nach öffentlich-rechtlichen Bestimmungen erwies sich als das geeignete Instrument zur Verknüpfung der verschiedenen Formen der traditionellen Schwangerenunterstützung seitens der Länder, kirchlichen Einrichtungen und privaten Verbände sowie zur Ergänzung dieser Unterstützungsarbeit und zur Förderung zusätzlicher Initiativen. Die Gründung einer übergeordneten Organisation vermochte die Zusammenarbeit zwischen allen AkteurInnen — Bund, Ländern, Kommunen, kirchlichen sowie Sozialeinrichtungen — anzuregen; sie hat dafür gesorgt, dass das vorhandene Fachwissen, Engagement und Erfahrungspotential in der Unterstützung von Schwangeren in Notlagen bestmöglich genutzt wird.

Die Bundesstiftung steht nicht in direktem Kontakt zu den hilfsbedürftigen Frauen, sondern vergibt Mittel an je eine Landeseinrichtung. Elf von diesen Einrichtungen sind Landesstiftungen, die Unterstützungsleistungen für Mütter und Familien erbringen;



die übrigen fünf werden von sozialen Wohlfahrtsverbänden geführt. Dieses System gewährleistet, dass die den Länderorganisationen ausgeschütteten Bundesmittel restlos werdenden Müttern zugute kommen: Die Verwaltungs- und Personalkosten der Organisationen werden von den Landesstiftungen und Verbänden selbst getragen. Diese Einrichtungen sind wiederum an ein breites bundesweites Netzwerk von ungefähr 1.300 Schwangerschaftsberatungsstellen angebunden, an die sich Frauen um Hilfe wenden können. Die lokale Verfügbarkeit der Beratungsstellen garantiert, dass betroffene Frauen rasch erfasst und individuell beraten werden können; die vertrauliche Bearbeitung ist gewährleistet. Auf diese Weise leistet die Bundesstiftung einen aktiven Beitrag zur wirksamen Unterstützung schwangerer Frauen und zum Schutz von Kindern zu einem möglichst frühen Zeitpunkt.<sup>5</sup>

## Allgemeiner Politikkontext und Subsidiarität

Bei der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ handelt es sich um einen Baustein einer umfassenden Familienpolitik, dank der Deutschland heute zu den Staaten zählt, die bezüglich der Armutskennzeichen für Familien am besten abschneiden (so ist die Kinderarmut niedriger als die Armutsrate insgesamt). Im Beitrag des Gastgeberlandes ist hervorgehoben, dass die Zuwendungen der Stiftung lediglich als Ergänzung zu anderen Leistungen fungieren, auf welche ein Rechtsanspruch besteht. Sie werden auf unbürokratischem Weg zur Untermauerung regulärer Unterstützungsinstrumente und sonstiger Maßnahmen von Bund, Ländern, Gemeinden und anderen AnbieterInnen gewährt. Die Zuwendungen der Stiftung fallen für die Berechnung von Sozialleistungen nicht ins Gewicht. Im Bereich der familienbezogenen Leistungen sind im Länderbeitrag das Kindergeld, der Kinderzuschlag, die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), die Sozialhilfe (SGB X), das Elterngeld, der Unterhaltsvorschuss sowie das Wohngeld aufgeführt.

Trotz eines erfolgreichen Instrumentariums für den Sozialtransfer zugunsten von Familien hat Deutschland nach wie vor große Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung und sozialer Ausgrenzung zu bewältigen. Zu den besonders gefährdeten Gruppen gehören Arbeitslose, Ungelernte, Alleinerziehende (Mütter), Menschen mit Migrationshintergrund und Kinder aus Familien, die diesen Gruppen zuzurechnen sind. Aus diesem Grund wird ein starkes Augenmerk auf Berufsausbildung, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sowie auf die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt gelegt.

<sup>5</sup> Beitrag des Gastgeberlandes, S. 5-6



## Erzielte Fortschritte im Überblick

Die Stiftung nimmt regelmäßige Überprüfungen ihrer Arbeit vor. In den letzten Jahren offenbarten sich dabei folgende Ergebnisse:<sup>6</sup>

Von den knapp 160.000 Anträgen pro Jahr werden ca. 92% positiv beschieden.

Der Anteil der von der Bundesstiftung finanziell unterstützten Schwangeren liegt in den vergangenen Jahren bei konstanten 21,5% — d. h., jede fünfte werdende Mutter erhält Geld von der Stiftung.

Gut 97% der Zuwendungsempfängerinnen sind über 18 Jahre alt, die übrigen zwischen 14 und 18. Nur knapp 40 Anträge kommen jedes Jahr von Mädchen unter 14 Jahren.

An die 2/3 der Unterstützten haben die deutsche Staatsangehörigkeit.

Über 60% der bewilligten Anträge wurden nach der 20. Schwangerschaftswoche, 1/3 zwischen der 13. und 19. eingereicht. Der Rest (ungefähr 8%) langten in den ersten 12 Wochen ein.

14

Eine große Anzahl der Empfängerinnen (mehr als 40%) ist verheiratet. Ein ungefähr gleich hoher Anteil (gut 36%) lebt allein oder bei den Eltern. Nach den erhaltenen Angaben lebt knapp 1/5 der Empfängerinnen in eheähnlichen Partnerschaften.

Die durchschnittliche Zuwendung betrug 2008 629 € je Empfängerin (2006: 604 €; 2007: 606 €).

Eine Betrachtung der Einzelfälle offenbart, dass fast die Hälfte der gewährten Zuwendungen unter 600 € und ein Drittel unter 1.000 € liegt. Ca. 12% aller gewährten Zuschüsse lagen unter 300 €, ein ebenso großer Anteil entfällt auf die Spanne zwischen 1.000 und 1.500 €; lediglich 1% überstieg die Schwelle von 1.500€.

Bundesweit sind alljährlich ungefähr 1.270 Schwangerschaftsberatungsstellen in die Vergabe der Stiftungsmittel eingebunden. Die meisten dieser Einrichtungen werden freiwillig von privaten Wohlfahrtsorganisationen betrieben (Caritas, Sozialdienst katholischer Frauen, Diakonie, Donum Vitae, Arbeiterwohlfahrt etc.), nur ca. 1/5 untersteht staatlichen oder kommunalen Behörden.

<sup>6</sup> Statistische Daten aus den Jahren 2006-2008



## Ergebnisse und Wirkung

In ihrem 25-jährigen Bestehen konnte die Stiftung die Feststellung machen, dass ihre Arbeit nicht nur in der finanziellen Unterstützung einzelner Familien liegt, sondern auch den Schwangerschaftsberatungsstellen vor Ort ermöglicht, ihre Zielgruppen besser anzusprechen. In vielen Fällen ist ein Antrag auf finanzielle Zuwendungen der Einstieg zu anderen wichtigen Formen der Hilfe und Begleitung auf unterschiedlichen Gebieten, von Bildung bis hin zur Beschäftigung. Die Vorbeugung häuslicher Gewalt gegen Frauen ist ein weiterer wichtiger Nebeneffekt der Stiftungsarbeit. Tatsächlich können lokale Informationsstellen entsprechende Risiken eruieren und Frauen an spezialisierte Unterstützungsdienste weiterleiten. Die finanzielle Hilfe der Bundesstiftung wirkt insofern als „Türöffner“ zum Aktionsplan „Früherkennung und Frühintervention“ der Bundesregierung und fungiert als wichtiges Werkzeug, um die Abwärtsspirale, in die Frauen in Notlagen mitunter geraten, aufzuhalten. Der Beitrag des Gastgeberlands enthält folgende Feststellung: „Wenn junge Familien von Sorgen erdrückt werden und das Gefühl haben, sich in einer ausweglosen Lebenssituation zu befinden, kann die Entwicklung in einem sich selbst verstärkenden Prozess einen schrecklichen Lauf nehmen: Schwierige Lebensumstände werden zur Belastung, Belastungen werden zum Risiko, und Risiken können zur Folge haben, dass Kinder misshandelt oder vernachlässigt werden.“<sup>7</sup>

15

Diese Bindegliedfunktion kann die Stiftung dank eines Netzwerks von lokalen Beratungsstellen wahrnehmen.

Die deutschen VertreterInnen bei der Peer Review gestanden ein, dass es sinnvoll wäre, den Einfluss der Vernetzung auf den Erfolg der Stiftungsarbeit eingehender zu analysieren, und zwar nicht nur hinsichtlich der Erbringung der finanziellen Zuwendungen, sondern auch der allgemeinen sozialen, Bildungs- und Arbeitsmarktgliederung der Zielbevölkerung. Politikevaluierungen müssen ferner die Querverbindungen zu anderen Elementen moderner familienpolitischer Instrumente untersuchen (Sozialleistungen, Schlichtungsstellen, Geschlechtergleichstellung u. dgl.).

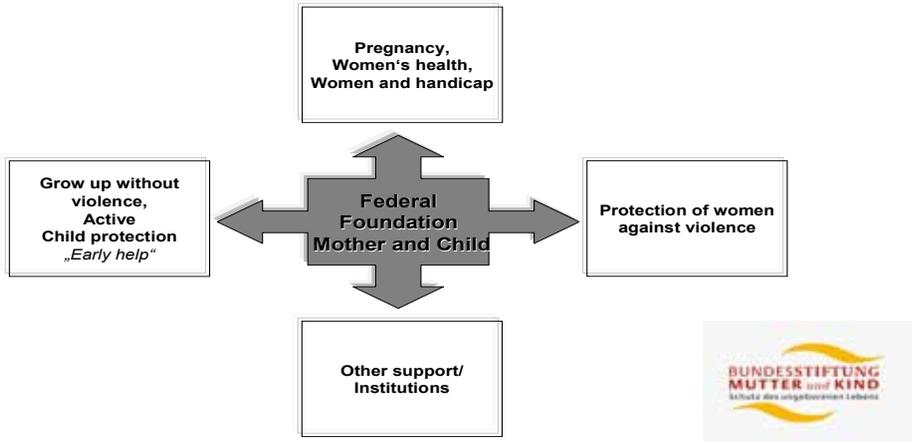
Derzeit laufen Bemühungen, die Stiftung neu zu positionieren und weiter zu entwickeln. So sollen eine Analyse und Verbesserung der Kommunikationsstrategie vorgenommen werden, um ihre Sichtbarkeit zu erhöhen und so die öffentliche Wahrnehmung ihrer Arbeit zu erhöhen; sämtliche Aktivitäten in den Ländern sollen eine gemeinsame übergeordnete Kennzeichnung erhalten. Nicht zuletzt soll eine konstante Aufklärungsarbeit für die Bevölkerung stattfinden. Die neue Kommuni-

<sup>7</sup> Beitrag des Gastgeberlandes, S. 5–6.



Die Bindegliedfunktion der Stiftung ist im deutschen Länderbeitrag folgendermaßen dargestellt:

### Gateway to other support systems



kationsstrategie zielt auf vier Hauptgruppen ab: Wichtige meinungsbildende Gruppen, potentiell betroffene Frauen, JournalistInnen und Fachleute sowie mögliche SpendengeberInnen (Einzelpersonen, Unternehmen). Es sollen sechs zentrale Botschaften befördert werden: Vorbeugung, Unterstützung, einfacher unbürokratischer Zugang, Vernetzung, Transparenz und Sinn für Perspektiven. Für 2010 plant die Stiftung den Ausbau ihres Internetauftritts, den Start spezifischer medienbezogener Aktivitäten und die Teilnahme an von anderen Organisationen initiierten Veranstaltungen und Kongressen.



### 3. Beiträge der europäischen Interessenvertretungen

Drei europäische Interessenvertretungen nahmen am Meinungsaustausch über die „Bundesstiftung Mutter und Kind“ teil und hatten dafür Seminarbeiträge ausgearbeitet. Es sind dies:

- Bund der Familienorganisationen der Europäischen Gemeinschaft (COFACE)
- Europäisches Sozialnetzwerk (ESN)
- Eurochild (Netzwerk für Kinderrechte, Kinder- und Jugendhilfe in Europa)

#### COFACE

Eine ganze Reihe der von der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ behandelten Problembereiche sind von EU-weiter Relevanz — Armut und soziale Ausgrenzung, Geschlechtergleichstellung, Gewalt gegen Frauen, Kinderrechte und demografische Herausforderungen. Und doch ist Deutschland das einzige Land, in dem spezifische finanzielle Zuwendungen ins Leben gerufen wurden, die dem Risiko Rechnung tragen, dass eine Schwangerschaft bzw. die Geburt eines Kindes mitunter zum Armutsfaktor wird — mit all den Schwierigkeiten, die damit für die Familien einhergehen.

Nach Ansicht von COFACE ist die Arbeit der Stiftung ein zeitgemäßes Herangehen an Familienpolitik und Kinderrechte, indem die Schutzwirkung bereits beim ungeborenen Kind ansetzt. Zu den herausragenden Stärken der Stiftung zählen die lokale Umsetzung sowie die Vernetzung und NutzerInnenfreundlichkeit der Dienstleistungen, sodass jede fünfte werdende Mutter in Deutschland erreicht werden kann — darunter ein Drittel mit Migrationshintergrund.

COFACE macht jedoch auch auf einige offene Fragen und Herausforderungen aufmerksam. Zwischen den Bundesländern bestehen Abweichungen, außerdem bleibt die Angemessenheit der finanziellen Zuwendung im Unklaren: Inwieweit können 600 € im Jahr tatsächlich Armut lindern? Darüber hinaus lässt die erklärte „Türöffner“-Funktion der Stiftung jegliche Automatik vermissen, es kommt weitgehend auf den Professionalismus der BeraterInnen an. Nach Auffassung von COFACE ist es notwendig, mehr Nachdruck auf die Selbstermächtigung der Eltern und die Einbindung der Väter zu legen. Wie die Organisation jedoch vermerkt, liegen zu diesen Punkten keine Evaluierungen vor.

---

COFACE ist zwar überzeugt, dass ein gewisses Übertragungspotential für andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegeben ist, allerdings dürften finanzielle Hürden und politische Prioritäten eine maßgebliche Rolle spielen. Als überzeugter Befürworter eines universellen Kindergelds als Voraussetzung für die Gleichberechtigung von Kindern würde COFACE im Übrigen für eine eher universelle Ausprägung der Stiftung „Mutter und Kind“ eintreten.

## ESN

Nach Ansicht des ESN liegt eine der zentralen Stärken der Stiftung darin, dass Lücken in der Dienstleistungsversorgung für werdende Mütter ausgeglichen werden, ohne indessen den Subsidiaritätsgrundsatz außer Acht zu lassen. Die Schwangerschaftsberatung hat eine „Türöffner“-Funktion, sollten die Bedürfnisse einer Frau über die unmittelbare Zuwendung hinausgehen. Die Arbeit der Stiftung ist vor allem angesichts der aktuellen Krise, in der Haushalte gekürzt werden und mit weniger mehr erreicht werden muss, überaus zeitgemäß. Sie kann einen dringenden Bedarf erfüllen.

18

Laut dem ESN ist es zudem wichtig, dass schutzbedürftige Gruppen speziell angesprochen werden — u. a. Migrantinnen und Kinder. Sie sind nicht nur stärker armutsgefährdet, sondern stoßen auch im Dienstleistungszugang auf größere Schwierigkeiten. Der Umgang mit ihren Bedürfnissen erfordert spezifische Qualifikationen; eine breitere Streuung der MitarbeiterInnenprofile wäre ebenfalls von Vorteil. Spezielle Schulungen für die Handhabung von Überweisungen und den damit verbundenen rechtlichen Aspekten sind ebenfalls notwendig.

Das ESN erachtet das Frühwarnsystem — insbesondere für Frauen, die häuslicher Gewalt zum Opfer fallen — als eine bedeutsame Komponente des Modells, die in anderen Staaten Nachahmung finden könnte. Dies trifft beispielsweise auf Spanien zu, wo Gespräche über eine Gesetzesreform für das Gesundheitswesen in Gang sind, um dem Problem der häuslichen Gewalt zu begegnen. Letzteres nimmt sowohl in der innenpolitischen Agenda Spaniens als auch jener der EU einen hohen Stellenwert ein — nicht zuletzt vor dem Hintergrund der spanischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010.

Das ESN betont weiters die Notwendigkeit einer effizienten Koordinierung zwischen den Dienstleistungen für Kinder und Eltern, wobei auch das Problem des Austausches vertraulicher Daten zwischen den Dienststellen anzugehen ist. Auch die extrem hohen Fallzahlen, die manche MitarbeiterInnen zu bewältigen haben, müs-



sen ins Blickfeld gerückt werden. Die einzelnen Dienststellen müssen ihren Platz im Gesamtrahmenwerk kennen — die Bundesstiftung liefert dafür nach Meinung des ESN ein gutes Beispiel. Die Interessensvertretung hält andererseits ein größeres Augenmerk auf die Wirkungsmessung für notwendig.

## Eurochild

Eurochild stellt heraus, dass der sozioökonomische Status, in den ein Kind hineingeboren wird, seine Zukunft, seinen Bildungsweg und seinen beruflichen Werdegang wohl oder übel am stärksten beeinflusst. Um den Kreislauf der vererbten Armut zu durchbrechen, muss Unterstützung möglichst früh einsetzen — insofern begrüßt Eurochild die deutsche Initiative zum Schutz von Kindern.

Neben der finanziellen Hilfe hält Eurochild es auch für notwendig, sich bereits in einem wesentlich früheren Stadium des Bildungswegs mit guten elterlichen Praktiken auseinanderzusetzen. Die Organisation ist von der Sinnhaftigkeit von Bildungsprogrammen für Kinder und von Initiativen für eine engere Zusammenarbeit zwischen Schulen und Eltern überzeugt. Erzieherische Ratschläge sollten jedoch gemeinsam mit den Eltern besprochen werden und dürfen ihnen nicht „schulmeisterlich“ vermittelt werden. Tatsächlich geht es bei der Unterstützung von Eltern in Krisensituation nicht um Moralvorstellungen aus dem 19. Jahrhundert, sondern um Hilfe zur Selbsthilfe.

Das ESN ortet im deutschen Programm durchaus Übertragbarkeitspotential, allerdings ist die Umsetzung weitgehend an das deutsche bundesstaatliche Gefüge und die Einbindung privater und kirchlicher Sozialverbände geknüpft.

Die Interessensvertretung empfiehlt, die Arbeit anhand einer Reihe von Kriterien zu evaluieren:

- Unterstützung muss die Selbstbefähigung der Eltern in den Vordergrund stellen und darf nicht als Almosen oder Wohltätigkeit gesehen werden.
- Es gilt, auf die psychologische Reife und das soziale Netz der Eltern Bedacht zu nehmen, insbesondere durch die Einbindung der PartnerInnen der Mutter und die Herstellung sozialer Kontakte zu Schicksalsgefährtinnen.
- Einbindung der Väter — ein Faktor, der im Gesundheitswesen und anderen Diensten gelegentlich übersehen wird.

- 
- Nachhaltigkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Müttern und Kindern — wird dies von der Bundesstiftung erreicht, und kann sie sicherstellen, dass Kinder auf lange Sicht nicht abgegeben werden bzw. in Fremdbetreuung kommen?
  - Heranführung der am stärksten Gefährdeten (u. a. illegale Zuwanderinnen und Zuwanderer, Sinti und Roma, minderjährige Mütter, Alleinerzieherinnen).



## 4. Politik und Situation in den Peer Ländern

### Bulgarien

In Bulgarien steht die Kinder- und Familienförderung im Zentrum eines Politikinstrumentariums zur Eindämmung der intergenerationalen Übertragung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Tatsächlich ist die Armutsgefährdungsrate unter kinderreichen Familien besonders hoch — 28,6% aller Haushalte mit drei oder mehr Kindern leben in Armut. Für Kinder von Angehörigen ethnischer Minderheitengruppen ist das Risiko noch höher. Eine für Bulgarien spezifische Problematik betrifft die Einweisung von Kindern aus diesen gefährdeten Gruppen in Institutionen. Laut Zahlen von Juni 2009 sind 7.109 Kinder in spezialisierten Einrichtungen untergebracht; 80% haben Familie, eine Erziehung in der Familie bzw. einer familienähnlichen Umgebung war jedoch nicht möglich.

Das bulgarische Sozialhilfewesen umspannt zwei Sparten: Familien und Kinderschutz. Es sind verschiedene Beihilfen verfügbar. Arbeitslose Schwangere und einkommensschwache Mütter erhalten ein Geburtengeld und dann ein Jahr lang eine monatliche Beihilfe.

Das nationale Programm „Mutterschaft fördern“ erwies sich als erfolgreiche Maßnahme zugunsten der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Im Rahmen dieses Programms werden die berufliche Weiterentwicklung der Mutter und ihre Arbeitsrückkehr nach einem Mutterschaftsurlaub gefördert, wofür auf Arbeitslose für die Kleinkindbetreuung zurückgegriffen wird. Dies begünstigt nicht nur einen reibungslosen Übergang vom Mutterschaftsurlaub zur Arbeit, sondern schafft auch Erwerbsmöglichkeiten für Arbeitslose.

Darüber hinaus genießen schwangere Frauen und Mütter, bei deren Kindern die Gefahr besteht, dass sie in Fremdbetreuung geraten, einen Sonderstatus im Kinderschutzgesetz, dem zentralen legislativen Baustein zur Absicherung der Kinderrechte im Land. Das Gesetz sieht Sondermaßnahmen vor, wenn ein Kind in Fremdbetreuung zu geraten droht. In den vergangenen Jahren wurde eine Reihe von gemeindenahen Diensten für die Familienförderung ins Leben gerufen. Diese umfassen Unterstützung durch Fachkräfte, Tagesbetreuungseinrichtungen, vorübergehende Wohnplätze, Vermittlung und sonstige Hilfseinrichtungen. In den letzten zwei Jahren erhielten Maßnahmen zur Abwendung von Kindesweglegungen ein besonderes Augenmerk, entsprechende Unterstützungsdienstleistungen wurden errichtet. Dazu gehören die „Mutter und Baby“ Wohnheime für Mütter mit Kleinkindern bis zu drei Jahren. Der



---

Aufenthalt der Frauen ist auf sechs Monate begrenzt; während dieser Zeit fällen sie die Entscheidung, ob sie ihr Kind behalten.

Die Sicherstellung der Pflege für Kinder mit Behinderungen stellt in Bulgarien das gravierendste Problem dar. Kinder mit Behinderung werden bei der Geburt im Allgemeinen abgegeben oder in einem Heim untergebracht. Die Ärztinnen- und Ärzteschaft versucht für gewöhnlich, auf diese Entscheidungen Einfluss zu nehmen; unterdessen sind heute Anstrengungen in Gange, eine ganzheitlichere Vorgehensweise zwischen medizinischen und sozialen Diensten herzustellen, um die Interessen von Mutter und Kind unter den gegebenen Umständen bestmöglich zu wahren.

Generell stellt sich bei der Verlagerung der Pflege und Dienstleistungsversorgung von einer institutionellen zur gemeindenahen Ebene auch das Problem, dass die Finanzierungsmechanismen erneuert werden müssen; gleichzeitig sind die Ärztinnen- und Ärzteschaft sowie sonstige Pflegeberufe gefordert, ihren Blickwinkel anzupassen.

## Dänemark

22

Dänemark geht mit einem überaus weit gesteckten Konzept an die Problemstellungen von armen Familien heran; eine breite Palette von universellen Dienstleistungen, darunter die allgemeine medizinische Versorgung und Elternentlastung, ist vorhanden. Das Land verfügt über hochwertige Kindertagesstätten. Kindergärten gelten als zentrales Förderinstrument, da sie die soziale Eingliederung fördern und Müttern und Alleinerziehenden die Gelegenheit zum Einstieg in den Arbeitsmarkt oder zur Weiterbildung eröffnen. Darüber hinaus leisten sie einen Beitrag zur Eingliederung ethnischer Minderheiten — diese erfahren einen stärkeren Zusammenhalt und stoßen auf geringere Hürden im Spracherwerb. Kindergärten sind in Dänemark ein nicht verpflichtendes Angebot.

Neben den allgemeinen Dienstleistungen gibt es ein spezielles Dienstleistungsangebot für BürgerInnen mit besonderen Bedürfnissen; Beispiele sind Sozialdienstleistungen und Hilfsmechanismen im Rahmen des dänischen Sozialdienstleistungsgesetzes und die Gesundheitsversorgung und medizinische Behandlung im Rahmen des dänischen Gesetzes zum Gesundheitswesen. Es werden spezielle Maßnahmen zur Beurteilung der Bedürfnisse der Menschen eingesetzt, allen voran bei gefährdeten Kindern; in weiterer Folge kann eine Finanzhilfe, eine Behandlung und/oder eine Ansprechperson bereitgestellt werden.



Lokale Gebietskörperschaften, private und unabhängige Verbände können sich ebenfalls um Fördergelder für Schwerpunktprojekte zur Verbesserung der Lebensverhältnisse junger, alleinstehender und schutzbedürftiger Mütter bewerben. 2008 beispielsweise wurden Gelder für die Initiative „Chancengleichheit“ bereitgestellt, die die Festigung der persönlichen Ressourcen benachteiligter (oder von Benachteiligung bedrohter) Kinder und Jugendlicher zum Ziel hatte; auch die Eltern wurden ins Auge gefasst, denen der Weg zu einem sinnvollen und erfüllten Leben in völliger Eigenverantwortung geebnet werden sollte. Ein weiteres Beispiel ist das 2006 von der privaten humanitären „Mutterhilfs-Organisation“ initiierte Projekt „In Gang kommen“ zur Beratung und Unterstützung benachteiligter Familien. Ziel des Projekts ist die Hilfe und Förderung junger Schwangerer und Mütter beim Wiedereinstieg in Bildung, Beschäftigung oder Berufsausbildung. Bei dem Programm erhalten betroffene Frauen auch Betreuung bei den Erziehungsaufgaben und eine Hilfestellung, um den Weg in soziale Netze zu finden.

Im Oktober 2009 wurde eine so genannte „Kinderreform“ verabschiedet, der mit einer Ausnahme sämtliche Parlamentsfraktionen zustimmten; sie umfasste zahlreiche Gesetzesänderungen und neue Initiativen. Mit der Reform wird die Bedeutung einer engen persönlichen Betreuung und des stabilen Erwachsenenkontakts unterstrichen, wenn ein Kind in Fremdbetreuung untergebracht ist. Die Novellen rücken außerdem möglichst frühzeitige Interventionen und die Rechte der Kinder in den Vordergrund, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Zugang und dem Kontakt zu den Eltern. Zusätzlich umspannt die Reform einige Initiativen, mit denen die Sonderunterstützung für gefährdete Kinder und ihre Familien qualitativ verbessert werden soll. Die Verabschiedung eines umfassenden Gesetzes mitsamt allen Initiativen der „Kinderreform“ soll Anfang 2010 vom Parlament beschlossen werden.

Dänemark hat wichtige Lehren aus britischen und schwedischen erkenntnisgestützten Programmen gezogen. Dessen ungeachtet besteht stets Spielraum für Verbesserungen, insbesondere bezüglich der Frühintervention. Es soll ein berufsübergreifendes Konzept eingesetzt werden, mit einer Meldepflicht für Sozialämter, wenn Anzeichen auf Gefährdung eines Kindes sichtbar werden. In einem Land mit einem dreischichtigen Verwaltungsapparat — Staat, Regionen und Kommunen — stellt dies eine besondere Herausforderung dar. Die oben umrissene Reform soll bestimmte Regeln für die notwendige Information und Kommunikation zwischen Fachkräften klarstellen, wenn ein Kontakt zu bedürftigen Familien und Kindern stattgefunden hat. Außerdem wurde eine Kampagne initiiert, um LehrerInnen auf ihre Verantwortungen auf diesem Gebiet aufmerksam zu machen.



## Griechenland

In Griechenland besitzt der Familienverband für die Unterstützung schwangerer Frauen und junger Mütter bis heute einen hohen Stellenwert. Die Regierung hat indes erkannt, dass alleinstehende, misshandelte und vernachlässigte Frauen ein ernsthaftes Problem darstellen, insbesondere im Fall von nicht dokumentierten Zuwanderinnen. Die folgenden Maßnahmen wurden ergriffen, um an diese Herausforderung heranzugehen:

- Kostenlose medizinische Versorgung (einschl. Vorsorgeuntersuchungen) während der Schwangerschaft und bei der Geburt;
- Vorrang in öffentlichen Kinderkrippen/-gärten;
- Zuschuss bei Bewerbung um eine Stelle;
- Kostenlose Berufsausbildung in Übereinstimmung mit der Marktnachfrage;
- Verlängerung des Jahresurlaubs für alleinstehende Mütter;
- Finanzielle Zuwendungen (Sozialleistungen) für: Erwerbstätige Mütter ohne Versicherungsschutz vor und nach der Geburt; Essensgeld für Kinder alleinstehender Mütter; Familien nach der Geburt des dritten bzw. jedes weiteren Kinds; Wohnkostenzuschuss für alleinstehende Mütter und Frauen in Notlagen.

Parallel dazu finanziert das Ministerium für Gesundheit und soziale Solidarität zwei staatliche Wohneinrichtungen für alleinstehende Mütter oder Mütter in finanziellen Notsituationen. Außerdem leisten zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (u. a. „Mutter-Kind-Schutzzentrum“, „SOS-Kinderdörfer“, „Smile of the Child“ und Einrichtungen der orthodoxen Kirche) Hilfe für Mütter und Kinder, sei es in Form von Essen, Gebrauchsartikeln, Unterkünften, wirtschaftlicher Hilfe oder psychologischer Betreuung. Nicht dokumentierte Zuwanderinnen und Zuwanderer ziehen es vielfach vor, sich an NROen zu wenden, denen sie eher vertrauen als staatlichen Stellen; sie erhalten dort möglicherweise einen Wohnplatz, Bildung und Essen. Diese NROen unterstehen jedoch einer gewissen Kontrolle durch die Regierung.

In der aufsuchenden Betreuung wurde mit den so genannten „BeschützerInnen“ und „PatInnen“ für Kinder eine interessante Methode entwickelt. Bei den „BeschützerInnen“ handelt es sich um Freiwillige, die aus den angesehenen Mitgliedern der lokalen Gemeinschaft ausgewählt werden. Ihre Rolle besteht darin, bedürftige Per-



sonen auszumachen (in diesem Fall schwangere Frauen und arme Kinder/Familien) und den Kontakt zu den betreffenden Verbänden herzustellen. Sie können überdies Berichte zur Umsetzung von Programmen erstellen und an der Aufstellung zu überwachender Parameter mitwirken. Diese Vorgangsweise trägt zu Kontinuität, ausreichender Überwachung und Evaluierung der umgesetzten Programme bei.

In Griechenland wird die Frage der Eltern- und Kinderhilfe nicht nur dahingehend gestellt, wie Kinder aus ethischer Sicht unterstützt werden können und wie ihnen der Weg zu einem guten Start ins Leben geebnet werden kann, sondern es geht auch um die demografische Perspektive: Niedrige Geburtenraten und eine sehr liberale Einstellung zu Abtreibungen haben zu einem drastischen Einbruch der Geburtenzahlen geführt. Die Frauen dazu zu ermutigen, ein zweites oder drittes Kind zu bekommen, ist angesichts der damit verbundenen Kosten nicht einfach. Obwohl beispielsweise das Bildungswesen kostenlos ist, ziehen es viele GriechInnen vor, ihre Kinder in kostenpflichtige Privatschulen zu schicken, da der MigrantInnenanteil in den öffentlichen Schulen der Großstädte mehr als 50% beträgt.

## Ungarn

Ungarn ist nach wie vor mit mehreren großen Herausforderungen auf den Gebieten Bevölkerungsentwicklung (europaweit unter den geburtenschwächsten Staaten), aktive Eingliederung (Arbeitsrückkehr von Frauen schwach entwickelt) und Kinderrechte (v. a. bei Roma und anderen schwachen Gruppen) konfrontiert.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die folgenden Problempunkte:

- Frauen leiden unter fehlender wirtschaftlicher Unabhängigkeit und Verarmung;
- Hilflosigkeit alleinstehender Mütter — Mangel an geeigneter Unterstützung mit fachgerechten Mitteln und Dienstleistungen;
- Kinderarmut — zahlreiche Kinder leben in extremer Benachteiligung (insbesondere Roma-Kinder);
- Häusliche Gewalt / Gewalt zwischen Familienmitgliedern — das bestehende institutionelle Rahmenwerk ist auf den Schutz misshandelter Kinder ausgelegt, lässt geeignete Schutzmaßnahmen für Frauen jedoch vermissen. Dies hat wiederum Auswirkungen auf Kinder, die mit geschlechtsspezifischer Gewalt (in Partnerschaften) konfrontiert werden.



Dem ungarischen Ministerium für Soziales und Arbeit unterstehen fünf Staatssekretariate — Beschäftigung, Sozialpolitik, Chancengleichheit, Beziehungen zu NRO-en und Administration. Die Förderung der Arbeitsrückkehr von Frauen und die Sicherstellung von Kinderschutz, Familienförderung und Zuwendungen an Familien fallen in ihre Zuständigkeit. Es sind Bemühungen in Gange, all diese Aspekte auf integrierte Weise anzugehen, oftmals über informelle Kanäle. Auf formaler Ebene finden wöchentliche hochrangige Zusammenkünfte zwischen den Staatssekretariaten statt, um dem Meinungs austausch und der Koordinierung Vorschub zu leisten.

Die Hilfsinstrumente für die Kindererziehung sind vielgestaltig. Die meisten werden nach der Geburt angeboten, werdende Mütter können aber auch professionelle Hilfe in einem Netzwerk von Distrikts-Gesundheits- und KrankenpflegerInnen sowie von Wohlfahrts- und Familienfürsorgediensten in Anspruch nehmen. Im Rahmen dieser Netzwerke werden die schwangeren Frauen mit einem „Anfängerinnenpaket“ ausgestattet, bestehend aus Infoblättern, einem Schwangerschaftskalender, Ratschlägen für den Umgang mit der/dem ArbeitgeberIn und Prospekten, die zur Mitwirkung der Väter anregen. Ungarn will die Anwesenheit der Väter bei den Treffen mit den BetreuerInnen verbindlich machen (wie für die Mütter), der Erfolg lässt aber noch auf sich warten. Distrikts-Gesundheits- und KrankenpflegerInnen statten den Familien im ersten Lebensjahr des Kindes zudem regelmäßige Besuche ab. Aus aktuellen Untersuchungen geht allerdings hervor, dass es um das Verhältnis zwischen Gesundheitseinrichtungen und Roma-Familien schlecht bestellt ist. Dass die Gesundheits- und KrankenpflegerInnen trotz ihres wertvollen Hilfsangebots an manche Familien nicht herankommen, spiegelt weit verbreitete Ängste und Missverständnisse, ein gewisses Misstrauen der Roma-Gemeinschaft gegenüber Institutionen und die Auffassung wider, Fachkräfte wären bevormundend und doktrinär.

Die traditionelle Familienpolitik gewährt einen Mutterschaftsurlaub von bis zu drei Jahren — was eine Arbeitsrückkehr der Frauen nach der Geburt allerdings erschwert. Deshalb wird gegenwärtig ein ausgewogeneres Modell angestrebt, um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Seit 2000 wird alljährlich der „familienfreundlichste Arbeitsplatz“ prämiert, um die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben weiter zu fördern. Folgende Kriterien werden herangezogen: Zusammensetzung des Personals, Einstellungs- und Karrierepolitik, Maßnahmen für die Chancengleichheit, Einrichtungen für eine leichtere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, und die Organisationskultur.



## Italien

In Italien werden die von der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ abgedeckten Bereiche unter der Bezeichnung „Elternförderung“ angegangen. Diese erstreckt sich über eine Vielzahl von Interventionsbereichen:

- Finanzielle Hilfe für Familien in wirtschaftlich unsicheren Verhältnissen;
- Politikanreize für die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben;
- Sozial- und Bildungsdienstleistungen für Kleinkinder;
- Elterliche Verantwortungen und Familienerziehung;
- Mutterschaftshilfe als Instrument zur Vorbeugung von Kindesmisshandlung;
- Familienberatungszentren;
- Trennung von Eltern.

Es wurde ein eigener Fonds für den Ausbau der Kinderbetreuungsdienstleistungen eingerichtet, die in Italien in besonders spärlicher Zahl vorhanden sind — v. a. im Süden. Daneben erhalten Familien mit besonderen Bedürfnissen Hilfe aus einem Wohnungsförderungsfonds. Nicht zuletzt bekommen junge von Armut betroffene Mütter von der Regierung eine Sozialkarte ausgestellt, mit der verschiedene Dienstleistungen für das Neugeborene beansprucht werden können.

Parallel dazu gibt es seit zehn Jahren ein Finanzierungsgesetz, das als solide Grundlage für den Ausbau und die Festigung innovativer Programme zugunsten des Wohles von Kindern und Jugendlichen fungiert. Die Gelder werden an Regionen und Kommunen mit besonderen Bedürfnissen sowie an Städte mit einer hohen Dichte an Kinderinstitutionen vergeben. Wenn sich Versuchsprojekte als wirksam erweisen — was bei Projekten zur Eltern- und Familienförderung häufig der Fall ist —, können die Kommunen deren Förderung beschließen.

Ein Beispiel für diese lokal entstandenen Projekte ist die Initiative „Die Unerreichbaren erreichen“ in Rom. Im Rahmen eines umfangreicheren Heranführungsprogramms wird dabei vor allem auf die Partizipation als zentrales Element der Selbstbemächtigung von Frauen und Familien gesetzt. Es finden Hausbesuche und Geburtenberatungen statt; eigene Teams suchen alleinstehende Eltern, Drogenabhängige und am gesellschaftlichen Rand stehende oder unter Bildungsmangel leidende Fami-

---

lien auf. Die Kontakte zielen auf die Festigung der Mutter-Kind-Beziehung in den frühen Jahren ab; außerdem sollen soziale Unterstützung gegeben und der Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen begünstigt werden. Die Dienststellen leisten Aufklärung über alle in Rom verfügbaren Ressourcen der Geburts- und Erziehungsbegleitung. Bei dem ganzheitlichen Vorgehen stehen das Betreuungskontinuum und die Integration von Dienstleistungen im Vordergrund; außerdem wird eine Vielzahl an Hilfestellungen der Fortpflanzungsgesundheit angeboten. Die drei Schlüsselprinzipien des Projekts lauten Betreuungsqualität, Betreuungskontinuität und Dienstleistungsintegration. Es zielt auf Hilfe zur Selbsthilfe ab, die Menschen sollen ihre Ressourcen und Fertigkeiten festigen. Die Verantwortung der Betreuenden liegt insbesondere darin, die Kapazitäten und das Bewusstsein der Frauen zu fördern. Im Rahmen des Projekts wurden außerdem Väter-Kampagnen initiiert, und unlängst fand der erste Vaterschaftskongress statt.

## Serbien

Die niedrige Geburtenrate ist ein schwerwiegendes Problem in Serbien. Es kommen derzeit um 30% weniger Kinder auf die Welt, als für die Aufrechterhaltung des Bevölkerungsniveaus erforderlich wäre. Im letzten Jahr verabschiedete die Regierung eine Strategie, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Die Sozialgesetzgebung wird dahingehend angepasst, die wirtschaftlichen Kosten der Kinderbetreuung zu vermindern, Beruf und familiäre Verpflichtungen besser vereinbar zu machen, die Rolle der Väter in der Familie zu fördern, die psychologische Last der Elternschaft zu lindern und der Reproduktionsgesundheit Vorschub zu leisten. Zu den konkreten Maßnahmen gehören die Bereitstellung verschiedener Unterstützungsleistungen, Lohnausgleich und Fachbetreuung für Kinder mit bestimmten Arten von Behinderungen.

Während die nationale Gesetzgebung Sozialschutz und eine (Mindest-)Einkommenssicherung gewährleistet, können die Kommunen zusätzliche Leistungen anbieten. In Belgrad beispielsweise sind ergänzende Mutterschutzleistungen und Unterstützungen für schwangere Frauen, die erkranken oder mit Schwangerschaftskomplikationen konfrontiert sind, verfügbar. Darüber hinaus zielt ein neues Gesetz zur Beschäftigung und zur Arbeitslosenversicherung darauf ab, junge Arbeitslose und alleinstehende Mütter für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu gewinnen.



## 5. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars

Die Arbeit der deutschen Bundesstiftung lässt sich in zweierlei Hinsicht beurteilen: Einerseits unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung, Wirksamkeit und Heranführungskapazität, andererseits mit Blick auf die Aktivitäten in einem breiteren Kontext, in welchem auch die Verbindung zu anderen Interventionen und der allgemeinen Sozialpolitik ins Gewicht fallen. Bei der zweiten Betrachtungsweise steht die Notwendigkeit im Vordergrund, eine Kombination von Finanzierungsmitteln vorzunehmen, um ein breites Maßnahmenspektrum abzudecken: Bildung, Sozialhilfe, Umgang mit Misshandlungsfällen, Arbeitsmarktintegration, soziale Netzwerke und nicht zuletzt die gemeindenahere Unterstützung mit dem Ziel, den Menschen dabei zu helfen, in der eigenen Umgebung zurecht zu kommen, zur Selbstermächtigung von Frauen beizutragen und die am stärksten Gefährdeten heranzuführen. Bei dieser Art der Beurteilung wird zudem die Notwendigkeit deutlich, der wachsenden Verantwortung der lokalen Ebene und der Rolle der Männer und jungen Väter Rechnung zu tragen. In einer solchen lebenszyklusorientierten Herangehensweise wird auch den Übergangsphasen eine große Bedeutung beigemessen — z. B. der Übergang von Ausbildung zur Erwerbstätigkeit oder der Eintritt in die Elternschaft.

29

Die andere Betrachtungsweise ist auf die Effizienzbewertung der Dienstleistungsumsetzung abgestellt; hierbei ist es wichtig, die Achtung kultureller und religiöser Unterschiede in der Zielbevölkerung, die Vielfalt der DienstleistungserbringerInnen sowie die Kontinuität der Unterstützung zu berücksichtigen, vor allem, wenn NROen mit einer Vielzahl von Dienstleistungen betraut werden. Ein weiterer zentraler Punkt liegt darin, dass die Eltern Wahlfreiheit bezüglich der Form der (Kinder-)Betreuung haben müssen; dies gilt auch für die Entscheidung zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen (im Gegensatz zu Modellen, wo die staatlich finanzierte Betreuung überwiegt). Darüber hinaus steht bei diesem Konzept im Vordergrund, dass ein breites Publikum erreicht werden muss, wofür einerseits schutzbedürftige Zielgruppen angepeilt werden, andererseits aber auch ein universeller Zugang für die Allgemeinbevölkerung gefördert werden soll.

### **Entscheidungsstrukturen und Kontrolle, Umsetzung, Wirksamkeit, Evaluierung**

Die Besonderheit der deutschen Verhältnisse, wo die Umsetzung der Sozialpolitik sowohl in den Händen öffentlicher Institutionen als auch verschiedener gemein-



nütziger Einrichtungen mit unterschiedlichem philosophischem Hintergrund liegt, wurde eingehend diskutiert. Eine Schlüsselfrage lautete, wie sichergestellt werden kann, dass private Institutionen die unverzichtbaren objektiven Professionalitätskriterien einhalten und ihre von der Öffentlichkeit übertragenen Aufgaben angemessen wahrnehmen.

So sehen die Gesetzesbestimmungen zum Schwangerschaftsabbruch beispielsweise vor, dass Frauen, die einen solchen Schritt erwägen, verpflichtet sind, eine Schwangerschaftsberatungsstelle ihrer Wahl aufzusuchen. Es ist die Rolle dieser Beratungsstellen, Kontakt mit besonders gefährdeten Frauen (sowie deren Familie und sozialem Umfeld) aufzunehmen und ihre Entscheidung in keine bestimmte Richtung zu lenken, sondern eine professionelle Unterstützung zu leisten, die die Entscheidungsfindung voranbringt, und auf verfügbare Hilfsmaßnahmen aufmerksam zu machen, darunter die von der „Bundesstiftung Mutter und Kind“ angebotenen finanziellen Zuwendungen.

In diesem Kontext stößt die Erbringung von Beratungen durch private Einrichtungen mit einem besonderen weltanschaulichen (z. B. konfessionellen) Hintergrund außerhalb Deutschlands auf wenig Verständnis. Es steht außer Zweifel, dass ein derartiges Modell in Staaten mit einer anderen institutionellen Geschichte und Kultur nicht funktionieren kann. Auch die verpflichtende Inanspruchnahme einer Schwangerschaftsberatung vor einer Abtreibung würde in vielen Ländern kaum Zuspruch finden.

Und doch stehen diese lokalen Beratungseinrichtungen im Zentrum des deutschen Instrumentariums. Ein Besuch bei „Hilfe für Familien in Not“ (Stiftung des Landes Brandenburg) machte augenscheinlich, dass die Umsetzung der Unterstützung durch die Stiftung auf Bundes- sowie auf Länderebene eine rein technische und administrative Angelegenheit ist. Die Länder setzen die Finanzhilfen um (Bearbeitung der Anträge) und können die Bundesmittel mit einem zusätzlichen Budget ergänzen. Die eigentliche soziale Wirkung der Unterstützung durch die Stiftung beruht ausschließlich auf den lokalen Beratungsstellen und deren Netzwerken, wie ein Lokalausweis in einer solchen Stelle (Donum Vitae in Berlin-Pankow) verdeutlichte.

Was die Reichweite angeht, unterstützt die Stiftung jede fünfte Schwangere in Deutschland — eine beeindruckende Zahl. Die Heranführung von schutzbedürftigen Gruppen wie MigrantInnen ohne Ausweispapiere oder Menschen mit geringen Deutschkenntnissen stellt indes noch eine Herausforderung dar. Die Stiftung tritt an, dieser Problematik durch eine verbesserte Kommunikationsstrategie und die Bereitstellung mehrsprachiger Informationsmaterialien beizukommen. Die Diskussionen



ergaben ferner, dass der vernetzten Zusammenarbeit mit verschiedenen Fachkräften vor Ort eine besondere Bedeutung zukommt, um die Reichweite zu verbessern und die Wirksamkeit und Effizienz der Dienstleistungserbringung zu steigern. Es sind Fachkräfte vieler verschiedener Gruppen zu konsultieren, was ebenfalls zur möglichst frühen Erkennung von Problemsituationen beiträgt: GynäkologInnen (z. B. Anzeichen auf Gewalt/Misshandlung durch Partner), Hausärztinnen/-ärzte (Ortung hilfsbedürftiger Personen), LehrerInnen (bedürftige, vernachlässigte oder misshandelte Kinder) u. ä.

Eine solche berufs- und institutionenübergreifende Integration ist eine wesentliche Voraussetzung für die Qualität und den Erfolg von Unterstützungspolitik. Diese Problematik ist in ganz Europa bekannt, wo das Sozialwesen (im weitesten Sinne) häufig aufgesplittert ist und sich durch eine senkrecht angelegte Nachprüfbarkeit auszeichnet. Dies erfordert allerdings einen Wandel der institutionellen und beruflichen Routinen und Einstellungen.

Das von der Stiftung eingesetzte Monitoring-System zur Ergebnisbewertung wurde überaus positiv beurteilt. In den ersten Jahren legte die Bundesstiftung kein großes Augenmerk auf Wirkungsanalysen — seit Einführung der Sozialstatistiken vor sieben Jahren hat sich dies jedoch geändert. Heute werden die Zahlen offiziellen Daten (z. B. Geburtenregister) gegenübergestellt, anfänglich auf freiwilliger Basis, unterdessen jedoch mit einem professionellen Management. Die Bundesstiftung steht in Kontakt mit den Schwangerschaftsberatungsstellen, die ihre Daten den Ländern (und nicht direkt der Stiftung) übermitteln. Eine profundere Evaluierung der Ergebnisse und Effizienz — und nicht zuletzt der „Türöffner“-Funktion — ist eine Herausforderung, der sich die Stiftung in nächster Zukunft stellen will.

## **Erziehungsurlaub und Arbeitsrückkehr — Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben**

Die mögliche Auswirkung der Dauer des Mutterschaftsurlaubs für Frauen, die einen Wiedereinstieg ins Arbeitsleben anstreben, ist ein EU-weit präsentenes Problemfeld. In der Vergangenheit ging es beim Elternurlaub vor allem darum, den Müttern bessere Möglichkeiten zu bieten, sich um Kleinkinder zu kümmern; deshalb wurden eher langfristige Vollzeit-Betreuungszeiten eingeplant. Heute besteht indes ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass derartige Maßnahmen auch dazu führen, dass Frauen (vorübergehend) vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden, wodurch sich ein mangelndes Arbeitsplatzangebot und Arbeitslosigkeit kaschieren lassen. In jüngerer Vergangenheit ist die Frage der Berufsrückkehr in den Vordergrund gerückt, unter



besonderer Bedachtnahme auf die Rolle der Väter, die Aufteilung der Kinderbetreuung und damit die Möglichkeit des Vaterschaftsurlaubs.

Im europäischen Kontext werden Regelungen für den Elternurlaub regelmäßigen Leistungsvergleichen<sup>8</sup> unterzogen, und es besteht ein Trend zur Vereinheitlichung. In Zeiten der Wirtschaftskrise rufen Pläne zur Verkürzung des Elternschaftsurlaubs keine Begeisterung hervor. Gleichzeitig machen Studien jedoch auch deutlich, dass der berufliche Wiedereinstieg nach einer allzu langen Abwesenheit (wie lange?) umso schwieriger wird. Schutzmaßnahmen gegen geschlechterspezifische Diskriminierung (Karriereförderung, Kündigungsschutz) sind zwar in den meisten Staaten vorhanden, werden aber nicht immer konsequent durchgesetzt. Gute Beispiele für wirksame Schutzmechanismen finden sich in Dänemark (Berufungsstelle) und den Niederlanden (Gleichbehandlungsgesetz).

## **Unterstützungsmethoden: „Empowerment“ — systematisches Vorgehen — Rolle der Väter**

Die Notwendigkeit „berufsübergreifender“ Konzepte wirft die Frage nach den Methoden auf, die in der Unterstützung zugunsten gefährdeter Personengruppen — z. B. schwangerer Frauen in (finanziellen) Notlagen — zum Zug kommen sollen. Einerseits erscheint es wesentlich, das soziale Umfeld der Dienstleistungsnutzerin einzubeziehen (in diesem Fall insbesondere den werdenden Vater), daneben spielen aber auch andere, breiter gefasste Hilfsnetzwerke eine wichtige Rolle im Prozess der Selbstermächtigung. Im Verlauf des Peer Review-Seminars wurde diese Notwendigkeit des „Empowerments“ immer wieder betont. Das bedeutet u. a., dass die Elternschaft bejahende Botschaften vermittelt werden und den Betroffenen klar gemacht wird, dass sie gute Eltern sind und die Mitwirkung der Väter von Bedeutung ist. Der Bildung bzw. Ausbildung der professionellen BetreuerInnen ist diesbezüglich ein hoher Stellenwert beizumessen; es bedarf spezieller Schulungen für den Umgang mit den emotionalen und sozialen Bedürfnissen schwangerer Frauen in instabilen Situationen (sowie auch deren Kinder und Partner).

## **Institutionelle oder gemeindenahe Betreuung — das Aussetzen von Kindern**

Ein überaus spezifisches Problem, von dem eine ganze Reihe europäischer Staaten betroffen ist, liegt im Aussetzen von Kindern bzw. deren (eilfertige) Einweisung in An-

<sup>8</sup> Statistische Daten aus den Jahren 2006–2008.



staltsfürsorge. In einigen Staaten werden seit vielen Jahren EU-Mittel für den Ausbau großer Sozialfürsorgeeinrichtungen herangezogen. In jüngerer Vergangenheit hat diesbezüglich ein Wandel eingesetzt; finanzielle Förderungen werden zunehmend vom institutionellen Rahmen auf gemeindenahe Versorgungsmodelle verlagert. Familien werden ermutigt, sich selbst um ihre Kinder zu kümmern. In Bulgarien werden beispielsweise pflegende Angehörige, die sich um Kinder mit Behinderungen kümmern, unterstützt.

Ähnlich wie bei zahlreichen anderen sozialen Problemfeldern erfordern auch die Maßnahmen gegen die Aussetzung von Kindern oder ihre Übergabe in Fremdbetreuung nicht nur einen institutionellen Wandel, sondern auch eine veränderte Einstellung unter den Fachkräften — nicht zuletzt dem medizinischen Personal. Die Praxis, Kinder aus der Obhut der Eltern zu nehmen, wenn diese ihrer Erziehungspflicht nicht nachkommen, und einer Institution zu übergeben, ist in vielen Staaten bis heute eine gewichtige Problematik.

In Deutschland wird mit einer aktuellen Gesetzesänderung zur Früherkennung möglicher Behinderungen versucht, auch diesem Problem beizukommen: Verpflichtende pränatale Untersuchungen sollen Paare ggf. damit konfrontieren, wie sie mit einem behinderten Kind zurechtkommen würden; eine entsprechende Beratung muss angeboten werden. Wie die Erfahrungen aus Deutschland allerdings zeigen, stimmt die Reaktion der Ärztinnen- und Ärzteschaft nicht immer mit den Absichten des sozialpolitischen Konzepts überein.

## Teenagerschwangerschaften und Sexualerziehung

Ein weiterer problembehafteter Punkt betrifft die Schwangerschaftsrate bei Jugendlichen und das Angebot an Sexualerziehung. Europäische Statistiken verdeutlichen, dass die höchsten Schwangerschaftsraten bei Jugendlichen in Großbritannien auftreten, wo eine Schwangerschaft für junge Mädchen häufig als Möglichkeit gilt, aus dem familiären Umfeld auszubrechen — dank der umfangreichen staatlichen Unterstützung. Die deutsche Bundesregierung ist zu dem Schluss gelangt, dass eine fehlgeleitete Hilfe einen möglichen Anreiz für Teenagerschwangerschaften darstellt; deshalb wurden vor 5–6 Jahren Änderungen beschlossen, die einen Rückgang der Fälle bewirkten. Außerdem wurden zielgerichtete Maßnahmen zur Vorbeugung von Schwangerschaften unter Minderjährigen und ein spezifisches Programm für SchülerInnen der 8. Klasse initiiert, bei dem Diskussionen zu Geschlechterfragen und der Rolle des Vaters abgehalten werden. Das Programm stößt auf breite Akzeptanz, seine Ausweitung scheitert jedoch an finanziellen Beschränkungen.



---

Insgesamt stehen drei zuverlässige Datenreihen zu Teenagerschwangerschaften zur Verfügung: Teenagerschwangerschaften, abgeschlossene Teenagerschwangerschaften und Geburten pro junger Mutter. Die Schwangerschaftsabbruchquote bei jungen Frauen unter 17 Jahren liegt in Deutschland bei 50%. Da schwangere Jugendliche im Vergleich zu älteren Eltern mit geringerer Wahrscheinlichkeit an Geburtsvorbereitungskursen teilnehmen, wurde in Deutschland mit Geldern der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung ein Programm ins Leben gerufen, um junge Menschen auf dem Weg zur Elternschaft zu begleiten.

In Ungarn wurde ein schulisches Sexualerziehungsprogramm für 12-Jährige initiiert. Die Schwangerschaftsrate bei Jugendlichen ist nicht so hoch, die meisten Fälle treten allerdings in gesellschaftlichen Randbereichen und unter Roma auf. Aus Datenschutzgründen sind keine Erhebungen zur Roma-Zugehörigkeit junger Mütter zulässig, Besuche in den Siedlungen bestätigen jedoch, dass Roma-Mädchen tendenziell früh schwanger werden. Die wahren Probleme setzen nach der Geburt ein, da die jungen Mütter den Schulbesuch nicht wieder aufnehmen und sich ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt damit erheblich verringern. Ein ähnliches Problem wurde in Italien festgestellt. Frühe Schwangerschaften unter Roma-Mädchen könnten als rein kulturelles Phänomen angesehen werden, in Wahrheit spielen jedoch auch die umfassende soziale Ausgrenzung und die Chancenlosigkeit, unter der die Roma zu leiden haben, eine Rolle. Bildung ist ein maßgeblicher Faktor. Die Sexualerziehung darf hingegen nicht als eine Form von Indoktrinierung wahrgenommen werden. Sie soll möglichst auf einfache Weise vermitteln, dass die Mädchen sich bessere Chancen in punkto Bildung, Beschäftigung und allgemeiner sozialer Eingliederung sichern, wenn sie ein paar Jahre zuwarten.

Dänemark hat ein erfolgreiches Modell entwickelt, bei dem gefährdete junge Mütter die Möglichkeit erhalten, in privaten Wohnheimen unterzukommen und ihre Schulausbildung fortzusetzen. Die Väter haben ein Besuchsrecht, dürfen aber nicht wohnen bleiben. Bis dato haben ausnahmslos alle Mütter, die dieses Angebot genutzt haben, ihren Bildungsabschluss erlangt.



## 6. Schlussfolgerungen und Lehren

Die EU-Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung (2008) hatte eine starke Impulswirkung im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, insbesondere dank der Schwerpunktsetzung auf die Gewährleistung eines angemessenen Einkommens und des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie zu hochwertigen Dienstleistungen. Parallel dazu hat sich in den vergangenen Jahren europaweit ein neues Interesse an familienpolitischen Fragen eingestellt. Die Aktivitäten der Europäischen Allianz für Familien spiegeln dies wider.

Dies hängt in starkem Maße damit zusammen, dass angesichts sinkender Geburtenraten alle Frauen und Männer unweigerlich mehr und länger arbeiten müssen, um eine Rate der Arbeitsmarktteilnahme zu erreichen, die für die Aufrechterhaltung unseres sozialen und wirtschaftlichen Wohls notwendig ist. Um dies zu erreichen, gilt es wiederum, die Familien- und Kinderbetreuungspolitik moderner zu gestalten, um eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie herzustellen — insbesondere durch einen besseren Ausgleich der elterlichen Verpflichtungen zwischen den Geschlechtern. Dafür ist wieder eine Kombination von Jugend- und Familienpolitik, einer wirksamen Anwendung der Geschlechtergleichstellung und mehr Dezentralisierung, Deregulierung und Subsidiarität vonnöten, um die Effektivität in der Umsetzung zu garantieren. Ergänzend muss eine Verbindung aus zielgerichteten und universellen Politikansätzen angepeilt werden.

Nach Ansicht der deutschen Regierung ist die „Bundesstiftung Mutter und Kind“ ein erfolgreiches Beispiel für eine moderne Familienpolitik, insofern als in einem integrierten Ansatz Antworten auf Herausforderungen auf den Gebieten Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigung und soziale Eingliederung gesucht werden.

Die deutsche Fokussierung auf die Bekämpfung von Kinder- und Familienarmut durch Zuwendungen an Familien hat tatsächlich zur Folge, dass Deutschland heute zu den wenigen Staaten gehört, in denen die Kinderarmutsrate niedriger ist als die allgemeine Armut. Wie viele andere europäische Staaten auch ist Deutschland jedoch nach wie vor mit einem gewaltigen Problem konfrontiert, was die Geburtenhäufigkeit anbelangt; Geld allein wird nicht genügen, um das Reproduktionsniveau herzustellen.

Die Geldzuwendungen der Bundesstiftung sind europaweit einzigartig, selbst wenn in anderen Staaten unterschiedliche Formen finanzieller Hilfen verfügbar sind. Die Übertragbarkeit des deutschen Pakets in seiner Gesamtheit ist deshalb weniger relevant als die Frage nach seinen Grundprinzipien. Dazu zählen zielspezifische

---

Leistungen, die lokale Umsetzung, Querverbindungen zur Sozialhilfe bzw. zwischen öffentlichen und privaten AnbieterInnen, und eine echte Wahlfreiheit für die Menschen.

Der alleinige Blick auf die Geldzuweisungen legt den Schluss nahe, dass das Modell die angestrebte Unterstützung hilfsbedürftiger Menschen erreicht. Die Umsetzung über lokale Instanzen und Nichtregierungsorganisationen ist durchwegs beeindruckend, selbst wenn es kaum gelingt, Menschen ohne Ausweisepapiere (u. a. Flüchtlinge) zu erreichen. Unklar bleibt auch, inwieweit das System tatsächlich als Anknüpfungspunkt zu anderen Dienstleistungen fungiert.

## Erkenntnisse

Die Diskussionen im Verlauf der Peer Review eröffneten den TeilnehmerInnen einen tieferen Einblick in die Politikzielsetzungen und Funktionsabläufe der Bundesstiftung. Das Modell kann auf viele verwirklichte Zielsetzungen verweisen, wenngleich auch noch ein erheblicher Handlungsspielraum hinsichtlich der Förderung aktiver Eingliederung gegeben ist.

36

Ein Befund lautete, dass eine klare Unterscheidung zwischen der Rolle der Beratungsstellen im Allgemeinen und ihrer Unterstützungsfunktion im Hinblick auf die Zuwendungen der Stiftung getroffen werden sollte. Die Arbeit der Beratungseinrichtungen dürfe überdies nicht im begrenzten und potentiell umstrittenen Kontext des Schwangerschaftsabbruchs gesehen werden, sondern im allgemeineren Zusammenhang der Hilfe für Schwangere und deren Familien. Diese Hilfestellung sollte sich nicht ausschließlich auf die Schwangerschaft konzentrieren, sondern auch andere schwierige Aspekte im jungen Leben des Kindes umschließen. Überdies wäre es angebracht, dass die Handhabung universell angelegt wird und nicht spezifisch auf Menschen in Notlagen beschränkt bleibt.

Eine weitere wichtige Anmerkung betraf die Bedeutung der Evaluierung der Arbeitsleistung und der Ergebnisse. Während der erste Aspekt angesichts der immensen Reichweite der Stiftung kaum Zweifel offen lässt, ist der zweite weniger eindeutig, insbesondere was die „Türöffner“-Funktion der Stiftung hin zur aktiven Eingliederung betrifft. Hier spielen Fragen wie der Zugang zu Einkommen, einer ansprechenden Beschäftigung und hochwertigen Dienstleistungen herein, die insgesamt auf die Nachhaltigkeit der Lebensqualität Einfluss haben. Deutschland kann mit hervorragenden Ergebnissen aufwarten, was die Eindämmung von Familien- und Kinderarmut angeht, doch kommt es auch auf diese breitere Dimension an. Die Po-



litikgestalterInnen sollten sich das umfangreiche Erfahrungspotential zunutze machen, das die Beratungsstellen in ihrer täglichen Arbeit mit schutzwürdigen Gruppen erworben haben.

Es wurde die Feststellung getroffen, dass ein bedeutsames Merkmal der Bundesstiftung in ihrer flexiblen, unbürokratischen Ausgestaltung liegt. Damit ist sie in der Lage, die Lücken zwischen verschiedenen Unterstützungssträngen an einem neuralgischen Punkt im Leben von Frauen zu füllen. Eine solche Flexibilität wäre nicht möglich, wenn für den Gebrauch der von der Stiftung gewährten Zuwendungen Konditionen aufgestellt würden. Das birgt selbstverständlich aber auch ein gewisses Risiko des Missbrauchs der persönlichen Zuwendung.

Auch die lokale Verankerung der Stiftungsarbeit und die Einbindung verschiedener Dienststellen wurden im Sinne der Schließung von Versorgungslücken und der Bedarfserfüllung am richtigen Ort positiv vermerkt. Die Gewährleistung lokal verfügbarer, hochwertiger Dienstleistungen für schutzbedürftige Frauen und Familien ist ein zentrales Element in der Vorbeugung von sozialer Ausgrenzung. Die Dienstleistungen müssen leicht zugänglich, gemeindenah und integriert angelegt sein. Das Konzept muss die Familie, Freundinnen/Freunde und soziale Netze umschließen, um Eltern dazu zu verhelfen, ihr Potential aufzubauen (ganzheitlich, systemisch). Heranführende Betreuung und Fallmanagement sind wichtige Punkte, damit bei Verweisungen an andere Dienststellen eine Nachbeobachtung stattfindet. Dies setzt auch eine horizontale Nachprüfbarkeit und die Mitverantwortung für KollegInnen in anderen Dienststellen voraus.

Eine weitere wesentliche Erfordernis liegt darin, Strategien miteinander zu verknüpfen — echte Selbstbefähigung bedeutet nämlich auch eine aktive gesellschaftliche Teilhabe. Die zwischen den Politiksträngen unweigerlich auftretenden Spannungsfelder sollten möglichst positiv verwertet werden. So spielen beispielsweise im Verhältnis zwischen Elternurlaub und Arbeitsmarktintegration zahlreiche Faktoren herein, u. a. die Wirtschaftslage und die Haltung und Einstellung von NutzerInnen und anderen Anspruchsgruppen wie ArbeitgeberInnen, Regierungen, Eltern und Kindern. Im Umgang mit diesen Situationen ist Innovation gefordert; ganz besonders gilt dies bei der Arbeit mit den am meisten Schutzbedürftigen wie Roma, minderjährigen Eltern, MigrantInnen ohne Ausweispapiere und Opfern häuslicher Gewalt. Die Entwicklung einfallreicher Initiativen benötigt viel Investition und Energie. Peer Reviews könnten hier eine wichtige Rolle spielen; es wurde eine eigene zur Thematik der Teenagerschwangerschaften angeregt.

---

Die Vorzüge einer möglichst frühzeitigen Intervention wurden am deutschen Beispiel anerkennend hervorgehoben — in Deutschland wird bereits lange vor der Geburt angesetzt, um die Lebensqualität von Kindern zu verbessern und zu verhindern, dass Kinder später in Fremdbetreuung geraten. Die Unterstützung durch die Bundesstiftung überbrückt die Lücke bis zum Anspruch auf das Kindergeld. Es handelt sich um ein wichtiges Hilfsangebot an Frauen in prekären Situationen, nicht zuletzt in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise. Von der Initiative kann indessen auch eine Antriebsfunktion für Bestrebungen gegen häusliche Gewalt und die Förderung eines Netzwerks für Eltern ausgehen, die sich in ähnlichen Situationen befinden und auf Unterstützung angewiesen sind. Insofern wurden die deutschen Erfahrungswerte positiv beurteilt, wenngleich die TeilnehmerInnen überwiegend die Ansicht vertraten, positive Elternprogramme sollten sich an alle Eltern richten, unabhängig von ihrem Status und Hintergrund.

Abschließend wurde festgehalten, dass zwar alle Mitgliedstaaten mit ähnlichen Herausforderungen rund um Teenagerschwangerschaften, ungewollte Schwangerschaften, Schwangerschaftsstress und Komplikationen aufgrund von Behinderungen konfrontiert sind, diese übereinstimmenden Ausgangspunkte jedoch nicht notwendigerweise in denselben Lösungen münden. Insbesondere hängt dies mit den Unterschieden im Gesundheitswesen und Abweichungen zwischen einzelstaatlichen Kulturen und Traditionen in Politik und Berufsfeldern zusammen. Diese Abweichungen sind mitunter so gewichtig, dass individuelle Antworten gesucht werden müssen. Der zwischenstaatliche Austausch kann dabei jedoch in jedem Fall von Nutzen sein.



# Literatur

Eurochild (2009): *Ending Child Poverty within the EU? A review of the 2008–2010 National Strategy reports on Social protection and Social Inclusion.*

Hoelscher, P. (2004): *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty.* Final Report. Universität Dortmund.

Familie redlich, Agentur für Marken und Kommunikation (2008): *Federal Foundation "Mother and Child — Protection of Unborn Life" (BuMuK) — Public Relations Strategy, developed on behalf of the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth.*

Letablier, M-T., Luci, A., Math, A., Thévenon, O. (2009): *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review. A report to the European Commission.* ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/families/docs/EU\\_Report\\_Cost\\_of\\_children\\_Final\\_11-05-2009.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/docs/EU_Report_Cost_of_children_Final_11-05-2009.pdf))

Mestheneos, E., Triantafyllou, J. (2005): *Supporting Family Carers of Older People in Europe — the Pan-European Background.* Eurofamcare, University of Hamburg: Hamburg.

OECD Factbook (<http://lysander.sourceoecd.org/vl=445823/cl=29/nw=1/rpsv/factbook/about.htm>)

Plantenga, J., Remery, C. (2009): *The provision of childcare services — A comparative review of 30 European countries.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

The Social Protection Committee (2008): *Child Poverty and Well-Being in the EU — Current status and way forward.* Brussels: European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2

Trifiletti, R. (2007): *Study on poverty and social exclusion among lone-parent households. Study for the European Commission.* Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

## Webseiten

### Deutschland:

Bundesstiftung Mutter und Kind: [www.bundesstiftung-mutter-und-kind.de](http://www.bundesstiftung-mutter-und-kind.de)

Bundeszentrale für Schwangerschaftsaufklärung: [www.schwanger-info.de](http://www.schwanger-info.de)

### Europa:

Europäische Allianz für Familien: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/families/index.cfm?langId=de&id=1](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=de&id=1)

Experts Group Gender and Employment: <http://www.fgb-egge.it/homepage.asp>

---

## **Europäische Interessenvertretungen:**

COFACE: [www.coface-eu.org](http://www.coface-eu.org)

Europäisches Sozialnetzwerk: [www.esn-eu.org](http://www.esn-eu.org)

Eurochild: [www.eurochild.org](http://www.eurochild.org)





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

## „Bundesstiftung Mutter und Kind“: Schwangerschaftshilfe in Notlagen

Gastgeberland : **Deutschland**

Peer-Länder : **Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Ungarn, Italien, Serbien**

Die Bundesstiftung Mutter und Kind hat den Zweck, schwangere Frauen, die mit niedrigen Einkommen auskommen müssen oder in Haushalten leben, in denen sie die Hauptverantwortung für den Broterwerb tragen, davor zu schützen, während der Schwangerschaft und/oder unmittelbar nach der Geburt des Kindes in Armut abzugleiten.

Die Stiftung leistet weiters unbürokratische Soforthilfemaßnahmen, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen zugeschnitten sind, wenn das Arbeitslosengeld oder die Sozialhilfe nicht oder nicht rechtzeitig ausgezahlt wird. In lokalen Schwangerschaftsberatungsstellen erhalten betroffene Frauen zudem Unterstützung und Beratung.

Mit einem Jahresbudget von € 92 Mio. (2009: ca. € 97 Mio.) aus Bundesmitteln leisten die Stiftung und das dazugehörige Netzwerk aus Landesverbänden und Beratungsstellen gegenwärtig Hilfe für jede fünfte schwangere Frau in Deutschland.

In der Peer Review soll das deutsche Modell den anderen Mitgliedstaaten als Beispiel für eine bewährte Verfahrensweise in der Schwangerenberatung in Notlagen vorgestellt werden, die zum Abbau familiärer Armut und der Vorbeugung von Kindesvernachlässigung beiträgt.