



Europäisches Fachgespräch zur Rolle der kommunalen Ebene bei der Umsetzung der Europäischen Kindergarantie

09. Oktober 2024 in Berlin

Dokumentation

1. Kurzfassung zentraler Ergebnisse
2. Einleitung
3. Unterstützung von Eltern und Betreuungspersonen in den ersten Lebensjahren: wirksame Interventionsmodelle
4. Eine internationale Perspektive auf effektive Armuts-Präventionsmodelle
5. Nutzung effektiver lokaler Armuts-Präventionssysteme zur Umsetzung der Europäischen Kindergarantie
6. Schlussbemerkungen

Kurzfassung zentraler Ergebnisse

Anstrengungen zur Senkung der Armutsgefährdung bei Kindern und Jugendlichen erhöhen

Die Entwicklung des Anteils der Kinder und Jugendlichen mit Armutsrisiko in der EU ist nicht auf dem Weg, die Ziele für 2030 zu erreichen. Außerdem wächst die Armutslücke zwischen Haushalten mit oder ohne Kindern. Die Anstrengungen gegen Kinderarmut müssen erhöht werden.

Europäische Garantie für Kinder wird positiv beurteilt

Nach Einschätzung vieler Teilnehmer:innen hat die Europäische Garantie für Kinder (CG) auf europäischer und nationaler Ebene insgesamt zusätzliche Investitionen zur Armutsvermeidung und Teilhabeförderung ausgelöst, Plattformen für Koordination geschaffen und / oder zumindest die Priorität und Sichtbarkeit für die Bekämpfung von Kinderarmut erhöht.

Vom „Re-labelling“ existierender Maßnahmen zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel

Einige Staaten haben in ihren Nationalen Aktionsplänen im Wesentlichen eine Auflistung oder Umetikettierung bereits bestehender Leistungen betrieben. Zwar sollten nach Einschätzung der Teilnehmer:innen zusätzliche Aktionen und Mittelbereitstellungen ausgelöst werden, jedoch seien zum Teil auch existierende Ansätze und die Koordination bestehender Maßnahmen durch die Kindergarantie gestärkt worden.

Kindergarantie als Chance für präventive Ansätze

Auf der nationalen Ebene hat die Kindergarantie zum Teil eine Verbesserung der Fördermöglichkeiten für präventive Ansätze mit sich gebracht. Dieser Wechsel von „reaktiven“ zu „präventiven“ Armutspolitikern sollte weiter gestärkt werden. Es bedarf dazu kohärenter Strategien die nationale, regionale und lokale Ebenen einbeziehen.

Ressortübergreifende Ansätze und die Einbeziehung der Finanzministerien helfen bei der Umsetzung

Ressortübergreifende Ansätze der Armutsbekämpfung und Teilhabeförderung zählen seit Beginn der Diskussion um die Kindergarantie zu den zentralen Forderungen an die nationalen Umsetzungsprozesse. Besonders erfolgreich erscheinen die Mitgliedstaaten, denen es gelungen ist, verbindliche ressortübergreifende Koordinationsstrukturen aufzubauen. Insbesondere dann, wenn das Finanzministerium eine konstruktive Rolle einnimmt.

Universelle und zielgruppenorientierte Maßnahmen mischen

Erfolgreiche Armutsbekämpfungs- und Teilhabeförderungspolitiken weisen einen Mix von universellen und zielgruppenorientierten Angeboten auf. Beide Strategien müssen kombiniert und koordiniert werden.

Beteiligung von Betroffenen in der Planung und Umsetzung von konkreten Maßnahmen

Die Sozialraumorientierung von Unterstützungsstrukturen und Maßnahmen wird von den Teilnehmenden als eine wichtige Voraussetzung für bedarfsgerechte kommunale präventive Politiken eingeschätzt. Planung und Umsetzung sollten neben aggregierten Daten auch die lebensweltlichen Erfahrung von Familien und Kindern berücksichtigen und deren Beteiligung ermöglichen.

Einleitung

Am 09. Oktober 2024 veranstalteten die COFACE Families Europe und die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) gemeinsam ein Europäisches Fachgespräch zur Rolle der kommunalen Ebene bei der Umsetzung der Europäischen Garantie für Kinder („Kindergarantie“ bzw. „Child Guarantee“). Die 35 Teilnehmenden setzten sich aus zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren sowie der Wissenschaft zusammen.

Hintergrund

Im Sommer 2021 hatten die EU-Mitgliedstaaten die Einführung der „Europäischen Garantie für Kinder“ beschlossen. In ihr werden Zielgruppen definiert, die als „bedürftige Kinder“ bezeichnet werden. Dazu gehören arme oder armutsbedrohte Kinder in prekären familiären Situationen. Aber auch andere Formen der Benachteiligung von Kindern, die eine gesellschaftliche Inklusion und Teilhabe erschweren können, werden von der Child Guarantee als bedürftig benannt. Dazu zählen Obdachlosigkeit, Behinderung, Migrationshintergrund, ethnische Diskriminierung und Heimerziehung. Für die Umsetzung enthält die Europäische Garantie für Kinder Selbstverpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten, die bedürftigen Kindern den Zugang zu bestimmten für ihr Wohlbefinden und gutes Aufwachsen wichtigen Diensten und Gütern bis zum Jahr 2030 garantieren soll. Dies sind insbesondere:

- ein effektiver und kostenloser Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, zu Bildungsangeboten und schulbezogenen Aktivitäten sowie zu mindestens einer gesunden Mahlzeit pro Schultag,
- ein effektiver und kostenloser Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung,
- ein effektiver Zugang zu angemessenem Wohnraum,
- ein effektiver Zugang zu gesunder Ernährung.

Die Umsetzung erfolgt somit überwiegend nicht auf europäischer, sondern auf nationaler Ebene. Dazu sollen von den Regierungen der Mitgliedstaaten alle zwei Jahre Fortschrittsberichte vorgelegt werden, um den Stand der Umsetzung transparent zu machen. Die Frist der Einreichung des ersten Berichts war März 2024. Zum Zeitpunkt der Veranstaltung hatte jedoch nur ein Teil der Staaten einen Bericht eingereicht.

Die Kindergarantie erkennt die Bedeutung des Zusammenspiels der verschiedenen staatlichen Ebenen an, insbesondere der lokalen Ebene. In zahlreichen europäischen Staaten rückt die kommunale Ebene für die Armutsprävention zunehmend in den Focus der Aktivitäten, um eine wirksame Armutsprävention umzusetzen. Diesen Aktivitäten und Erfahrungen hat sich das aktuelle europäische Fachgespräch gewidmet.

Unterstützung von Eltern und Betreuungspersonen in den ersten Lebensjahren: wirksame Interventionsmodelle

Arianna Lazzari (Universität Bologna, Italien)



In fünf sehr unterschiedlichen italienischen Regionen seien Familienzentren als Pilotprojekte eingerichtet worden, die von Save the Children betrieben und von der Universität von Bologna fachlich begleitet werden. Dies erfolge vor dem Hintergrund einer Änderung der italienischen Politik in den letzten Jahren in Richtung eines intersektoralen Ansatzes der Familienpolitik. So sei 2017 eine strukturelle Reform durchgeführt worden, mit der Familiendienstleistungen verschiedener Ministerien nun unter dem Dach des Familienministeriums zusammengefasst wurden. Dies habe die Fragmentierung der Dienste beseitigt und die Zugänglichkeit für die Familien erhöht. Darüber hinaus sollten damit die sozialen Ungleichheiten zwischen Nord- und Süditalien sowie zwischen Stadt und Land angegangen werden. Des

Weiteren war es das Ziel, vulnerable Familien besser zu unterstützen und stärker in die ersten Lebensjahre zu investieren. Im Rahmen der Kindergarantie und des italienischen Nationalen Aktionsplans von 2022 können Familienzentren und andere Projekte durch den ESF+ und andere Programme gefördert werden. Die Familienzentren erbrächten im Rahmen eines Paradigmenwechsels nicht nur Unterstützungsleistungen für junge Kinder und Familien, sondern fördern auch die sozialräumliche Entwicklung und die lokalen Gemeinschaften. Dadurch würden insbesondere Familien erreicht, die sonst oft nicht erreicht werden.

An der Neuausrichtung seien verschiedene Akteure wie Lehrer:innen, vorschulische Betreuer:innen, Sozialarbeiter:innen, Krankenpfleger:innen und Gesundheitsarbeiter:innen beteiligt worden. Die Familienzentren seien meist an staatlichen Schulen angegliedert und soweit wie möglich als Anlaufstelle für alle Angelegenheiten der Familien ausgelegt worden. Hierfür werde das Personal der Familienzentren geschult, um Bereiche von der vorschulischen Bildung bis zu Gesundheitsdiensten abzudecken. Dabei sei zunächst ein gemeinsames interprofessionelles Verständnis der Problemlagen und eine „gemeinsame Sprache“ für die Koordination von Aktivitäten entwickelt worden. Wichtig sei es in dem Prozess gewesen, dass sich die Teams einigten mit den Entwicklungen der Angebote identifizieren können. Die Familienzentren könnten dadurch Armut als multidimensionales Phänomen durch verschiedene gezielte Maßnahmen bearbeiten. Sie zielten darauf ab, soziale Ungleichheiten in der vorschulischen Bildung abzubauen.

Sandra Fischer (Universität Bonn, Deutschland)



Zwischen Italien und Nordrhein-Westfalen gebe es beim System der Familienzentren viele Parallelen. Die Familienleistungen seien im föderalen System Deutschlands von der Bundesebene durch das Sozialgesetzbuch VIII vorgegeben. Die Bundesländer spezifizierten die Leistungen insbesondere im Bereich Bildung und in den organisatorischen Strukturen. Die Kommunen als wichtigste Ebene seien für die lokale Infrastruktur und die Erfüllung der Rechtsansprüche zuständig. Ein weiterer bedeutsamer Akteur seien die gemeinnützigen freien Träger, die soziale Dienstleistungen erbringen. Die Finanzierung erfolge hauptsächlich durch die Länder und Kommunen, wobei in den meisten Bundesländern die Eltern Gebühren für Dienstleistungen im Rahmen der vorschulischen Bildung und Betreuung zu entrichten hätten.

In Nordrhein-Westfalen habe es bereits vor 2006 Familienzentren gegeben, die von den freien Trägern oder den Kommunen initiiert wurden. Dabei habe es sich um einen Bottom-up-Prozess gehandelt, der ein Beispiel dafür sei, dass das föderale System neben seinen Schwächen auch die Stärke habe, „Laboratorien“ für Innovationen zu ermöglichen. Im Jahr 2006 habe das Bundesland ein Programm für die Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren begonnen und 2007 die Familienzentren im ersten Kinderbildungsgesetz (KiBiz) des Landes verankert. Dort seien Familienzentren als Einrichtungen der Ganztagsbetreuung definiert, die Dienstleistungen zusätzlich zur schulischen Bildung und der Betreuung erbringen sowie leicht zugängliche Beratung und Unterstützung von Familien anbieten oder

weitervermitteln, orientiert an den lokal vorhandenen Bedarfen. Die Finanzierung der Familienzentren stamme aus dem Landeshaushalt und sei an eine vierjährige Zertifizierung gebunden. Seit 2020/21 habe die Finanzierung 20.000 EUR pro Jahr betragen und sei mittlerweile dynamisiert worden. Bis heute habe jedes Jahr die Zahl der Kindertageseinrichtungen, die zu Familienzentren wurden, zugenommen. 2007 seien es 261 zertifizierte Familienzentren gewesen, und 2023 bereits etwa 3.300. Rund ein Drittel der Day-care Center in Nordrhein-Westfalen seien Familienzentren.

Die Familienzentren folgten laut Gesetz drei leitenden Prinzipien: 1. der Orientierung an Familien, 2. der Orientierung auf eine Zusammenarbeit mit externen Partnern in der lokalen Gemeinschaft sowie 3. der Orientierung am Sozialraum oder der Nachbarschaft. Kinder würden dadurch unterstützt, indem ihre Familien entlastet werden. Dies geschehe durch leicht zugängliche Dienstleistungen ohne Stigmatisierung, durch Angebote aus einer Hand und durch sektorenübergreifende Kooperationen. Die Familienzentren könnten die Dienste selbst oder - häufiger - durch die Zusammenarbeit mit Erziehungsberatungsstellen erbringen. Die Beratung wird im Familienzentrum angeboten, meist monatlich, manchmal aber auch alle zwei Wochen oder wöchentlich. Die Mitarbeiter:innen würden oft zu Elternabenden eingeladen, damit der Zugang zu ihnen erleichtert wird. Beratungen und Zugänge zur Gesundheitsversorgung würden im Familienzentrum oder durch einen Pick-up-Service angeboten, zum Beispiel Sprachtherapie. Allerdings sei es schwierig, hierfür eine Finanzierung zu erhalten, unter anderem, weil befürchtet werde, dass auf diese leicht zugängliche Weise die Nachfrage erhöht werde.

Insgesamt trügen die Familienzentren zu einer präventiven Sozialpolitik bei, indem sie Kindertageseinrichtungen dafür nutzen, Kinder und Familien dort zu erreichen, wo sie sich ohnehin aufhalten. Familienzentren kombinierten primäre und sekundäre Prävention und böten einen Anker für Familien in der Nachbarschaft. Die Zusammenarbeit mit externen Partnern werde von allen Beteiligten als eine Bereicherung angesehen. Allerdings bestünden auch Herausforderungen, weil die Kooperation unter dem

Mangel an finanziellen Ressourcen, Personalausstattung und Fachkräften leide. Dies gelte sowohl für die Familienzentren als auch die externen Partner. Die Kooperation leide auch unter Regulierungen wie der Heilmittelverordnung, die die Möglichkeiten der Zusammenarbeit begrenze. Der Erfolg von Familienzentren zeige sich beispielsweise darin, dass die

Inanspruchnahme der Dienste in Nordrhein-Westfalen höher sei als in vielen anderen Bundesländern und die Lücke der erreichten Familien zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund kleiner sei – jedoch bestehe auch hier eine solche Lücke. Familienzentren seien letztendlich ein gutes Instrument, um viele Familien, wenn auch vielleicht nicht alle, zu erreichen.

Kristien Nys (Odisee University of Applied Sciences, Belgium)



In Flandern seien Ähnlichkeiten und Unterschiede zu den bisher vorgestellten Ansätzen zu finden. Zum Angebot für Familien gehörten dort Häuser des Kindes (houses of the child) sowie Familiencoaches.

Die Häuser des Kindes seien Einrichtungen der nationalen Regierung, die Eltern Unterstützung für Kinder und Jugendliche bis 25 Jahre böten, hauptsächlich jedoch für Vorschulkinder. In den 300 Kommunen Flanderns und 19 Bezirken Brüssels bestünden 227 Häuser des Kindes. Etwas mehr als die Hälfte von ihnen seien Angebote an einem oder mehreren Orten - und nicht nur auf einer Website. Insbesondere die von Kommunen bzw. einer Region betriebenen Häuser des Kindes verfügten öfter über ein entsprechendes Gebäude. Je nach Situation vor Ort wird mit unterschiedlich vielen externen Partnern zusammengearbeitet. Nur 29,3 % der Häuser

erreichten 2022/23 laut einer Evaluation alle erwarteten Familien. Hauptsächlich würden Niederländisch sprechende Familien von dem Angebot profitieren, darunter vor allem Mütter. Die Häuser mit einer realen Anlaufstelle erzielten gegenüber den virtuellen Angeboten eine höhere Abdeckung.

20 % der Häuser befassten sich nicht mit den sozioökonomischen Bedingungen des Familienlebens. Zu den Herausforderungen gehöre, dass die Häuser sehr stark von den Lokalverwaltungen und lokalen Wahlen abhängig seien, um eine physische Anlaufstelle zu erhalten. Ein Grund für die großen Unterschiede unter den Häusern sei die Finanzierung. Sie reiche von 1.200 bis zu 87.000 EUR pro Jahr. Die Finanzierung werde von den Kommunen bezuschusst.

Familiencoaching werde im Rahmen eines dreijährigen Programms der flämischen Regionalverwaltung angeboten. Hierbei mache ein (meistens weiblicher) Familiencoach Hausbesuche bei vulnerablen Familien. Das Coaching könne drei Monate bis zu mehrere Jahre dauern und habe in drei Vierteln der Fälle zu einer Verbesserung der Situation der Familie beigetragen. Die Familiencoachs bemühten sich auch um bessere Wohnverhältnisse, was jedoch aufgrund des bestehenden Mangels an gutem und bezahlbarem Wohnraum oft sehr schwierig sei. Die Fortführung des Familiencoachings hänge nun von den lokalen Verwaltungen ab, so dass es passieren könne, dass ein gut laufendes Programm gestoppt werde. Vorteilhaft sei es, wenn sich ein:e Koordinator:in um die Organisation und Fortsetzung des Programms kümmere, damit sich die Familiencoachs nicht um ihre Arbeitsumgebung und Finanzierung sorgen müssen. Wichtiger als die Einbindung der Familien-

coachs in die Häuser des Kindes sei jedoch die Haltung der Familiencoachs, mit der sie das Vertrauen der Familien gewinnen können. Es habe sich als entscheidend herausgestellt, niedrigschwellige Momente des Zusammenkommens mit den Familien

(coffee moments) als Ausgangspunkt zu nutzen, sowie den Menschen zuzuhören und sie nicht zu verurteilen.

Diskussion

In der Diskussion wurde erläutert, dass die Familienzentren in NRW in verschiedene Programme integriert seien, wie in kommunalen Präventionsketten und in das Landesprogramm Frühe Hilfen, welches auf lokaler Ebene sektorenübergreifend umgesetzt wurde. Hinsichtlich der Häuser des Kindes in Flandern wurde darauf hingewiesen, dass sie zwar eigentlich den Zeitraum von vor der Geburt eines Kindes bis zum Alter von 25 Jahren abdecken sollen, tatsächlich aber hauptsächlich Kinder bis zu drei Jahren erreicht würden. Deshalb wären Schulen als Anlaufstelle eigentlich ein gut geeigneter Ort. Jedoch würde damit die Zuordnung vom Wohlfahrts- zum Bildungsministerium wechseln, das weniger familienfreundlich ausgerichtet sei. Daher sollte man nach Wegen suchen, die Familienperspektive in den Diskurs der Bildungs- und Schulpolitik hineinzutragen. Betont wurde aus italienischer Sicht, dass es bei Vorschullehrer:innen oft Widerstand gegen die informelle Einbindung der Familien gebe. Wenn sie jedoch das Zusammensein der Kinder mit den Familien erlebten, würde sich das oft ändern. Darüber hinaus bestehe das vorgestellte Pilotprogramm erst seit zwei Jahren. Der Trainingsaufwand sei beträchtlich, und eine Änderung der Sichtweisen werde meist nur durch einen aufwändigen gemeinsamen Prozess erreicht.

Aufgeworfen wurde die Frage nach der Wirksamkeit solcher Dienstleistungen. Alle Staaten stünden vor der Herausforderung, sicherzustellen, dass die Dienstleistungen wirklich dort erbracht werden, wo der größte Bedarf bestehe. Das hänge mit der Frage zusammen, wie ein nachfrageorientiertes statt eines angebotsorientierten System der Familienpolitik gestaltet werden kann. Kristien Nys wies daraufhin, dass die Armut in einer Kommune ein guter Indikator für den Start solcher Maßnahmen und die Auswahl der Kommunen für diese sei. Außerdem müsse man stärker präventiv vorgehen.

Oft kämen die Fragen von den Familien in Momenten des Übergangs, also vor dem Eintritt einer Bedarfssituation. Man müsse in Prävention investieren, um das Armutsziel bis 2030 zu erreichen. Die bisherigen Maßnahmen reichten nicht aus. Sandra Fischer betonte, dass die Familienzentren in NRW vor allem in Sozialräumen mit besonderen Herausforderungen eingeführt worden seien. Generell gehe es jedoch um die Frage, wie universelle und zielgruppenspezifische Programme miteinander kombiniert werden können. Es bedürfe u.a. auch deshalb verschiedener Angebotsformen, um eine breite politische Akzeptanz zu gewinnen bzw. aufrechtzuerhalten.

Zudem wurde die Problematik von Indikatoren für das politische Handeln thematisiert. Ein deutscher Landkreis stelle für Entscheidungsträger:innen die Daten zu Kinderarmut sowie die verfügbaren Dienstleistungen für Kinder auf dem Smartphone räumlich dar. Es sei aber problematisch, nur auf die vorhandenen Daten wie die Anzahl von Menschen in Armut abzustellen. Es sei ebenso wichtig, dass Familien bedarfsgerechte Dienstleistungen erhalten. Dafür müsse jede Art von Familie mit Bedarf unterstützt werden. Ergänzt wurde, dass lokale Entscheidungsträger:innen für die Ermittlung lokaler Bedarfe zentral seien. Es gäbe in den Kommunen unterschiedliche Probleme im Zusammenhang mit Armut. Man müsse nicht nur auf die Armutsquoten schauen, sondern auch auf die Determinanten der Armut sowie auf die lokalen Ressourcen, auf die man für integrierte Interventionen setzen könne. Ebenso sei der Aufbau von Kapazitäten und Kompetenzen in der Verwaltung relevant, wo beispielsweise Fördermittel für die Kindergarantie trotz bestehenden Bedarfs nicht in Anspruch genommen werden.

Hingewiesen wurde in der Diskussion zudem auf bestehende Angebotslücken für migrantische Gruppen. Es sei für migrantische Familien zum Teil schwierig, die Angebote zu verstehen und einen

Überblick zu bekommen. Außerdem gebe es viel Misstrauen gegenüber öffentlichen Institutionen; die erste Reaktion sei daher oft, ein Angebot abzulehnen. Eine vertrauensbildende Maßnahme sei es, Dienstleistungen gemeinsam mit Migrantenorganisationen als Partner anzubieten, um die Zielgruppen besser zu erreichen.

Hinsichtlich der vorgestellten Beispiele aus Italien und Flandern wurde die Frage aufgeworfen, ob Auswirkungen der Kindergarantie bereits sichtbar seien. Arianna Lazzari verwies dazu auf die regionale Finanzierung, die durch den ESF+ gefördert werde. Oft fehle es an der nötigen Expertise zur Umsetzung sowie zur Beantragung der Förderung. Die Teilnehmer:innen aus Flandern wiesen darauf hin, dass es dort keine zusätzliche Finanzierung für die Kindergarantie gebe und sich keine Organisation auf die Kindergarantie, manche jedoch auf die Kinderrechte beziehen. Zudem werde die Kindergarantie zwar auf der föderalen Ebene Belgiens berücksichtigt, die Familienpolitik müsse jedoch auf der regionalen Ebene umgesetzt werden. Nationale NGOs würden zur Umsetzung der Kindergarantie aufgefordert, aber NGOs auf der regionalen und lokalen Ebene wüssten teilweise gar nicht, dass sie Teil dieser Umsetzung seien. Weiter wurde kritisiert, dass die Stakeholder nicht in die Erarbeitung der nationalen Aktionspläne und deren Umsetzung einbezogen worden seien.

Aus deutscher Perspektive wurde der föderale Charakter der Gesundheitsversorgung erläutert. In Innovationsprozesse zur Verbesserung der Versorgung einiger Zielgruppen müssten jeweils viele staatliche und parastaatliche Akteure involviert werden. Zudem befürchteten Akteure eine Konkurrenz um Fördermittel, und die Krankenversicherungen, dass zu viel Nachfrage geweckt werde. Es sei sehr kompliziert, diese Perspektiven zu koordinieren, wodurch Weiterentwicklungen im System nur in sehr zeitaufwendigen Prozessen möglich seien. Was die soziale Selektivität beim Zugang angehe, so sähen sich Familienzentren hauptsächlich mit Informationsasymmetrien konfrontiert, die zu Unterschieden in der Inanspruchnahme führten. Darüber hinaus könnten anfallende Kosten für die Eltern zur sozialen Selektivität beitragen.

Für Flandern wurde ergänzt, dass die Frage der Versicherung ein großes Hemmnis beim Versuch, bestehende Freizeitaktivitäten in die Schulen zu holen, war. Eine offene Frage sei, ob es zur Aufgabenbeschreibung der Schulen gehöre, die Aufsicht während solcher Freizeitaktivitäten zu leisten. Für das Thema soziale Selektivität spielten in Flandern Wartelisten eine große Rolle. Es gebe eine Tendenz zu exklusiven Definitionen von Zielgruppen, was zum Ausschluss von Familien mit komplexen Problemlagen führe. Die Familienscouts steuerten gegen diese Entwicklung, indem sie Familien mit komplexen Problemlagen einen direkten Zugang zu Unterstützungsleistungen verschafften, anstatt sie nur auf eine Warteliste zu setzen. Was die Gesundheitsleistungen zur mentalen Gesundheit angeht, so sei die Inanspruchnahme allgemein niedrig. Die meisten Häuser des Kindes fokussierten auf die ersten Lebensjahre. Es gelinge gut, in den Häusern des Kindes Treffen zu organisieren, an denen Eltern mit ihren kleinen Kindern teilnehmen, aber es sei schwierig, Treffen für Eltern und ihre Kinder im Teenageralter oder jungen Erwachsenenalter durchzuführen. Für diese gebe es andere, oft ortsnahe, Angebote, die es zu nutzen gelte. Zudem würden vermehrt Psycholog:innen in den Schulen eingeführt. Dies habe die Nachfrage nach ihnen erhöht und könne nun zu einer Überlastung führen.

Angesprochen wurde das Monitoring in den Häusern des Kindes. Hier wurde auf die Evaluationsstudien verwiesen, die betont hätten, dass es keine generelle Qualitätssicherung der Häuser des Kindes gebe. Angemerkt wurde zudem, dass die genannte Finanzierung der Häuser des Kindes völlig unzureichend für die Umsetzung und die Dauerhaftigkeit der Finanzierung ein allgemeines Problem sei. Die Landkarte der Angebote sähe dadurch jedes Jahr anders aus. Es wäre dennoch interessant, aus den vorhandenen Erfahrungen die gut funktionierenden Angebote für Familien herauszudestillieren, so dass sie auch andernorts umgesetzt werden könnten. Beispielsweise erscheine für den Start eine Vernetzung von Graswurzelinitiativen und den Schulen sinnvoll. Da es Familienzentren in sechs oder sieben europäischen Staaten, darunter Estland, Finnland und Kroatien, gebe, wäre es interessant, die Details der Umsetzung anzusehen und die gewonnenen Erkenntnisse zusammenzutragen und auszuwerten.

Eine internationale Perspektive auf effektive Armuts-Präventionsmodelle

Jörg Fischer (Fachhochschule Erfurt, Deutschland)



Jörg Fischer betrachtete vor allem die Effektivität von Prävention, die viel schwieriger zu ermitteln sei als die Effektivität von Interventionen. Es gehe um die Fragen, wie Bedarfe und Angebote zusammenpassen und was Erfolgsfaktoren seien. Hierzu entwickelte er Thesen aus der wissenschaftlichen Beobachtung anderer Politikfelder, von denen die Familienpolitik lernen könne.

In Deutschland gebe es zwar viele Angebote, aber wir lernten aus deren Erfahrungen zu wenig, vor allem nicht aus Fehlern. Wir seien nicht mutig genug, um aus Misserfolgen zu lernen. Hierbei sei die Effektivität von Präventionsmodellen schwer einzuschätzen, da man etwas ermessen müsse, das nicht eintritt, weil es erfolgreich vermieden wurde. Die Wirkungsdebatte werde insgesamt sehr technisch verstanden. Der Gedanke der Effektivität von Familienpolitik hätte insgesamt keinen hohen Stellenwert, weder in Politik und Verwaltung noch bei den Trägern. Gleichzeitig sehe sich die Politik in Zeiten von Fake-News gezwungen, auch „Bauchgefühle“ der Bevölkerung zu berücksichtigen. Es seien viele normative Einschätzungen mit geringer empirischer Untermauerung im Umlauf. So gebe es unterschiedliche Einschätzungen, was eine gute Familie und deren tatsächliche Bedürfnisse seien. Außerdem sei die Politik recht weit von den jungen Familien entfernt. Aus diesen Gründen könne die Familienpolitik schnell vereinnahmt werden, zum Beispiel für völkische Ideen von Mutterschaft. Die Familienpolitik

könne aufgrund eigener Schwäche nicht gut dagegenhalten.

Gleichzeitig sei die Familienpolitik aber auch erfolgreicher geworden. Ihre Angebote würden gut nachgefragt – wobei jedoch die Frage sei, ob sie auch immer die Gruppen mit den größten Bedarfen erreiche. Familienpolitik sei primär ein Ansatz der Prävention, denn sie solle die Familien stärken, aber dies werde in der Außendarstellung von Politik und Trägern nur wenig genutzt. Die Familienpolitik brauche ein stärkeres Präventionsverständnis, wobei es jedoch zu oft Verwischungen von primärer, sekundärer und tertiärer Prävention gebe.

In der Entwicklung der Familienpolitik sei es beim Übergang vom Kinderschutz zur Armutsprävention vor allem darum gegangen, aus Fehlern zu lernen. Der Ansatz der Intervention sei einer dauernden Überforderung ausgesetzt gewesen, was den Bedarf an Prävention deutlich gemacht habe. So setzte der Kinderschutz erst ein, wenn ein Problem eingetreten war (tertiäre Prävention). Die Regelstrukturen der Jugendämter seien reaktiv gewesen. Bei vielen Eltern habe das Bild der „Kinderweghol-Polizei“ geherrscht, so dass der Kontakt vermieden wurde.

Seit 2012 werde hingegen der präventive Ansatz der frühen Hilfen verfolgt, vor allem für Schwangere und Eltern von Kindern unter 3 Jahren. Hier gehe es darum, die Eltern zu stärken, was einen primär- und sekundär-präventiven Ansatz darstelle. Allerdings fokussiere der Ansatz auf Kinder unter drei Jahren, obwohl die höchsten Armutsquoten bei älteren Kindern zu finden seien, für die es auch eine geringere politische und öffentliche Aufmerksamkeit gebe. In den frühen Hilfen sollen Jugend-, Sozial- und Gesundheitsämter kooperieren und voneinander lernen, ebenso von freien Trägern und der Zivilgesellschaft. Der weitergehende Ansatz der Armutsprävention werde schlussendlich im Nationalen Aktionsplan zur Kindergarantie verfolgt. Viele Kommunen leisteten hier hervorragende Arbeit,

bräuchten aber mehr Rückendeckung von der Bundesebene. Im Bereich der Armutsprävention sei es allerdings barbarisch, wenn Menschen gesagt werde, wie sie mit etwas auskommen sollen, das nicht ausreicht. Stattdessen sei ein Übergang von der Verhaltensprävention zur Verhältnisprävention nötig. Dies würde bedeuten, die sozialen Umweltbedingungen zur Vermeidung von Armut zu schaffen. Die Sozialraumorientierung sei hierbei ein sinnvoller Ansatz, der Sozialraum werde aber fast immer von außen definiert, und nicht als der Raum, in dem die Menschen ihre sozialen Bezüge haben. Letzteres gelinge nur mit Partizipation.

Die Bundesebene könne mit ihrer Gesetzgebung und der Bekämpfung der Ursachen im vollen Umfang Armutsprävention der Armut betreiben. Hingegen könnten die Länder dies nur eingeschränkt, z. B. im Bereich der Bildung. Die Kommunen schließlich seien gar nicht in der Lage, Armutsprävention zu betreiben. Das überfordere sie. Vielmehr lägen ihre

Möglichkeiten in der Armutsfolgenprävention. Der wichtigste Erfolgsfaktor in den Kommunen sei die Frage, ob ihre politische Spitze dahintersteht. Dies sei in der Praxis bedeutender als der Umfang des kommunalen Haushalts, ob sie städtisch oder ländlich geprägt sei oder welche Parteien dort die Mehrheit hätten.

Jörg Fischer hob hervor, dass trotz des oft geäußerten gegenteiligen Verdachts, der ressourcenorientierte Ansatz zur Stärkung von Familien ein effizienter Weg sei. Die Studienlage zeige, dass die frühen Hilfen flächendeckend die Zielgruppen erreichen. Es sei mittlerweile nachweisbar, dass Familien, beispielsweise durch Willkommensbesuche, erreicht werden, die durch den Kinderschutz nicht erreicht wurden. Zudem seien diese Leistungen in der Regel nicht einmalig. Der Übergang zu anderen Angeboten wie der Kinderbetreuung gelinge meist besser, etwa auch durch die erhöhte Inanspruchnahme durch einkommensschwache Familien.

Olivier Thévenon (WISE Centre – OECD)



Integrierte Ansätze der Familienpolitik seien mit einigen Herausforderungen konfrontiert. Die OECD beobachte die Politiken für Kinder der Mitgliedstaaten und versuche, Erfolgsfaktoren zu identifizieren und die Länder in ihrer Kinderpolitik bilateral zu unterstützen. Viele OECD-Staaten setzten koordinierte und integrierte Ansätze der Kinderpolitik ein, wobei sich der Fokus zunehmend auf die ersten Lebensjahre oder die ersten 1.000 Tage gerichtet habe.

Häufig würden dafür klientenzentrierte Ansätze verfolgt, z. B. mit Hilfe von Fallmanagern.

Inhaltliche Schwerpunkte der Mitgliedstaaten lägen bei den Kinderrechten und dem Wohlbefinden von Kindern und Familien. Viele Länder hätten die Steuerung der integrierten Strategien im Wohlfahrts- oder Gesundheitsministerium angesiedelt, manche sogar beim Regierungschef. Wichtig sei es auch, die Strategie nicht zu breit anzulegen bzw. Prioritäten zu setzen. So hätte z. B. die Kinderstrategie Irlands von 2014 zwar alle Dimensionen des Lebens eines Kindes abgedeckt, jedoch wäre dieser breite Ansatz in der Umsetzung nicht erfolgreich gewesen. Sinnvoller sei zum Beispiel der Ansatz Australiens, in dem die Ministerien nur zu wenigen zentralen Anliegen kooperieren müssten. Der Zusatznutzen der sektorübergreifenden Zusammenarbeit sei nicht immer allen Beteiligten klar, denn Kooperation koste immer finanzielle und personelle Ressourcen. Daher seien starke Argumente für die Zusammenarbeit nötig.

Bis 2022 hätten 21 der 34 OECD-Länder einen integrierten Plan der Kinderpolitik verabschiedet. Die Umsetzung erfordere eine starke Führung vom Zentrum der Regierung, was zur Priorisierung hilfreicher

sei als eine Anbindung an einem Fachministerium. Eine der Herausforderungen bestehe darin, dass die Ressorts am Anfang dazu neigten, ihre Aktivitäten in einer Gesamtstrategie lediglich zu addieren, anstatt sie aufeinander abzustimmen und dafür ggf. zu verändern. Die Kommunen seien die wichtigsten Akteure der Umsetzung der Kindergarantie und müssten das Gelernte miteinander und mit anderen lokalen Stakeholdern teilen. Sie müssten die Bedarfe der Familien ermitteln, in Partizipation mit lokalen Stakeholdern, diese Bedarfe in eine integrierte lokale Strategie überführen und diese in Zusammenarbeit mit den Familien umsetzen. Kleine Kommunen seien oft dadurch überfordert, mehrere integrative Strategien gleichzeitig umsetzen zu müssen.

Olivier Thévenon fasste zusammen, dass die Kommunen Werkzeuge benötigten, mit denen sie Gelerntes untereinander teilen können. Die nationale Regierungsebene solle Leitlinien und Ressourcen für die Kommunen bereitstellen und die Ziele, Schlüsselbereiche und Zielgruppen sowie Techniken zur Erfassung der Bedarfe der Familien vermitteln. Sie solle ebenso regelmäßige Treffen zum Monitoring der Fortschritte für ein kontinuierliches Lernen anbieten. Integrierte Ansätze seien ein wichtiges Mittel der Politik, aber sie seien mit vielen Herausforderungen und Kosten verbunden, die berücksichtigt werden müssten, um die Lernprozesse auf nationaler und kommunaler Ebene zu forcieren.

Martin Lichte (Europäisches Sozialnetzwerk)



Martin Lichte erläuterte, dass das Europäische Sozialnetzwerk anstrebe, als Bündnis verschiedener Akteure der Landes- und Kommunalebene sowie der Zivilgesellschaft durch Prävention eine Überforderung der Familien zu vermeiden, Schaden für Kinder abzuwenden, die Trennung von Kindern und ihren Familien zu verhindern und Kinderarmut zu verringern.

Schlüsselemente seien die frühzeitige Erkennung von Problemlagen, z. B. durch dafür geschultes Pflegepersonal in Krankenhäusern. Lokale Unterstützungsnetzwerke seien wichtig, ebenso die Unterstützung und Beratung der Eltern und der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen. Da viele Familien nicht wüssten, welche Leistungen sie erhalten können, seien Informationen über die verfügbaren

Dienste erforderlich, außerdem eine Unterstützung und Beratung bei der Navigation für deren Inanspruchnahme. Von großer Bedeutung sei eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Familien, bei der die Wahrung des Kindeswohls im Zentrum stehen muss. Die Kooperation verschiedener Einrichtungen und Abteilungen benötige den Austausch von Daten sowie die dafür rechtlich erforderlichen Vereinbarungen.

Zu den Beispielen der Umsetzung gehörten die Vermeidung der Heimunterbringung von Kindern mit geistigen Beeinträchtigungen in Bukarest durch die Einrichtung eines Tagespflegezentrums. Dies sei sehr kostengünstig zugänglich und biete psychologische Betreuung und Beratung sowie Familien-, Gruppen- und Sprachtherapie an. Außerdem werde häusliche Pflege angeboten, so dass die Kinder nicht in einer Institution untergebracht werden müssen. Ein anderes Beispiel liefere Sardinien (Italien) mit einer Initiative von Eltern mit hirngeschädigten Kindern. Hier wurden gemeinsam mit der Kommunalverwaltung soziale Inklusionspläne entwickelt, um die Heimunterbringung zu vermeiden. Dieser Ansatz werde nun auf ganz Italien ausgeweitet. Als drittes Beispiel wurde ein Wohngebiet von Aarhus (Dänemark) mit einem interdisziplinären Frühstück verschiedener Berufsgruppen genannt. Daran beteiligt seien Gesundheitsarbeiter:innen, kulturelle Fachkräfte, Pädagog:innen und Sozialarbeiter:innen für Familien sowie für Arbeit. Durch

den verbesserten interdisziplinären Austausch seien eine höhere Teilnahme der Familien am Arbeitsmarkt sowie eine Reduktion von Fehlzeiten in der Schule erreicht worden. Dadurch seien der Kommune Ausgaben von über 100.000 Dänischen Kronen (ca. 13.500 EUR) pro Familie und Jahr eingespart worden.

Rumänien sei besonders von dem Problem der „Care chains“ (globale Pflegeketten) betroffen. So fehlten es etwa 4 % der Kinder an elterlicher Betreuung, da die Eltern im Ausland arbeiten – oft in Pflegeberufen. Deshalb werde nun selbst an Flughäfen Elternberatung angeboten. Zudem gebe es Unterstützung für Großeltern, die ihre Enkel betreuen. Als Ergebnis hätten sich die Schulleistungen von 74 % der betroffenen Kinder verbessert.

In Barcelona werde die Prävention der Übertragung von Traumata von Eltern auf die Kinder angegangen. Dies geschehe durch einen spezialisierten Dienst mit Elternberatung, Paarberatung sowie Unterstützung der Kinder. In Belgien erreichten kommunale Krankenschwestern 96 % der Familien mit Neugeborenen, um sie mit Gesundheitsdiensten und weiteren Familiendienstleistungen zu versorgen. Bei Bedarf werde der Kontakt zu Sozialarbeiter:innen für

weitere Dienste hergestellt, z. B. für Sozialwohnungen. In einem digitalen Fallmanagementprogramm sei auch der Datenaustausch verschiedener Behörden möglich. Das Projekt sei positiv evaluiert worden, es fehle jedoch an einer stabilen Finanzierung, da nach einer Anschubphase die jeweilige Kommune einspringen müsse.

Martin Lichte fasste zusammen, dass lokale Ökosysteme von kommunal basierten sozialen Diensten nötig seien, die die Bedarfe der Kinder und Familien abdecken, z. B. durch Tagesbetreuung. Die Zusammenarbeit der Institutionen müsste durch informelle Netzwerke ergänzt werden, in denen die Mitwirkenden leicht miteinander Kontakt aufnehmen können. Professionelle Regeln für die Koordinator:innen und Fallmanager seien sehr wichtig, ebenso ein Datenaustausch und der Umgang mit dem Datenschutz.

Aufsuchende Maßnahmen seien für eine gesteigerte Abdeckungsrate erforderlich. Prävention und Integration seien jedoch keine kommunale Pflichtaufgabe, und daher bestehe immer das Risiko, dass Aktivitäten aufgrund knapper Mittel nicht fortgesetzt werden. Daher sei die vielleicht wichtigste Empfehlung, dass die nationale Ebene den Kommunen eine stabile Finanzierung für diese Aufgaben gewähren müsse.

Diskussion

Diskutiert wurde, ob die guten Beispiele nur für sich oder für einen breiten Politikwechsel zu mehr Kooperation stehe. Dazu wurde darauf hingewiesen, dass zumindest die frühen Hilfen in Deutschland einen systemischen Wechsel darstellen. Zudem wurde festgestellt, dass sich die Arbeitsmethoden in Richtung Integration und Prävention änderten und auch die Strukturen. Für einen umfassenden Politikwechsel sei aber auch eine Änderung der Haltungen der Akteure nötig. Es müsse ein Kulturwandel entstehen, über die eigenen institutionellen Handlungslogiken hinaus zu denken. In den 1990er Jahren habe man versucht, mit dem New Public Management die Verwaltung dadurch zu verbessern, dass man ihre Logik durch eine Marktlogik ersetzen wollte, was sich als Trugschluss erwiesen habe. Heute würde die Netzwerklogik die Verwaltung nicht ersetzen, sondern ergänzen. Für einen Transfer

der Erkenntnisse jedoch fehlten geeignete Mechanismen.

Hinsichtlich der Funktionalität von Netzwerken wurde zum einen betont, dass informelle Netzwerke sinnvoll seien, in denen Vertreter:innen verschiedener Ministerien einander kennen und den kurzen Dienstweg nutzen könnten.

Angemerkt wurde zudem, dass institutionelle Netzwerke insbesondere dann erfolgreich seien, wenn sie um einen informellen Charakter ergänzt würden. Sinnvoll könne sein, die politischen Akteure vor Ort mit Akteuren und Betroffenen aus dem Sozialraum zu vernetzen. Hier könnten die Familienorganisationen die Rolle eines Türöffners einnehmen, um Zugänge zu den Netzwerken zu schaffen und diese auszugestalten. Insgesamt seien informelle Netzwerke sehr erfolgreich, sie erforderten jedoch viel

Koordinationsaufwand. Viele Stakeholder sprächen deshalb bereits von einer Koordinationsmüdigkeit. Man müsse es vermeiden, zu viele solcher Netzwerke aufzubauen und damit eine neue Ebene von Strukturen schaffen. Klar sei, dass man sich nicht

allein auf informelle Koordination stützen könne. Zudem könne die Gefahr bestehen, dass zu viele „Silos“ von Netzwerken entstünden, obwohl jedes dieser Netzwerke die „Versäulung“ aufbrechen wolle.

Nutzung effektiver lokaler Armuts-Präventionssysteme zur Umsetzung der Europäischen Kindergarantie

Jiri Švarc (GD EMPL – Europäische Kommission): Stand der Umsetzung der Kindergarantie



Jiri Švarc stellte die Idee der EU Kindergarantie und den Stand der Umsetzung vor. Die Entwicklung des Anteils der Kinder mit Armutsrisiko sei nicht positiv, sondern er steige leicht an. Die EU sei also nicht auf dem Weg, die Ziele für 2030 zu erreichen. Zu den Ursachen gehörten COVID-19 und der Anstieg der Inflation. Es bereite jedoch Sorgen, dass die Kinderarmut leicht zunimmt, während die allgemeine Armut leicht zurückgeht. Die Lücke zwischen Haushalten mit oder ohne Kinder sei also größer geworden. In einigen Staaten sinke die Kinderarmut hingegen, was zeige, dass es Wege gebe, sie zu verringern.

Alle Mitgliedstaaten hätten mittlerweile ihren Nationalen Aktionsplan eingereicht, und die meisten auch den geforderten ersten Fortschrittsbericht. Diese Dokumente seien auf der Internetseite der Kindergarantie veröffentlicht, meist auch auf Englisch (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=de>). Insgesamt ergebe sich durch die Zusammenschau der Dokumente ein gutes Bild vom Stand der Kinderarmutspolitik in Europa. Die nationalen Ansätze seien allerdings sehr unterschiedlich.

Die Kindergarantie verfolge das Ziel, soziale Exklusion von Kindern zu reduzieren und definiere Gruppen von bedürftigen Kindern, für die essentielle Dienste zur Verfügung gestellt werden sollen. Zudem sei die Reduzierung von Kinderarmut ein weiteres Ziel der Kindergarantie.

Bei der Inanspruchnahme der Angebote von Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit (ECEC) bestehe eine Lücke zwischen Kindern mit und ohne Armutsrisiko (AROPE), die mit 16 % recht groß sei. Zu den Ursachen gehörten die Kosten, die räumliche Erreichbarkeit und andere Hürden der Zugänglichkeit. Viele Mitgliedstaaten bauten die Kinderbetreuung aus. So sei beispielsweise Polen dabei, 100.000 neue Plätze zu schaffen. Bei einer Ausweitung der Kinderbetreuung solle darauf geachtet werden, dass die erwähnte Lücke nicht vergrößert wird.

Die Maßnahmen in den Nationalen Aktionsplänen seien oft universelle Angebote. Bei diesen sollte durch Maßnahmen sichergestellt werden, dass benachteiligte Kinder mindestens den gleichen Zugang wie andere Kinder haben. Ebenso seien in den NAPs oft Maßnahmen zur Ausweitung der Kinderbetreuung und von gesunden Schulmahlzeiten vorgesehen, was zu begrüßen sei. Nur wenige Maßnahmen bezögen sich auf das Wohnen und gesunde Ernährung, da hier die Umsetzung schwierig sei. Beim Monitoring zeige sich, dass viele Mitgliedstaaten aufgrund mangelnder Daten Schwierigkeiten haben, die Zielgruppen bedürftiger Kinder zu identifizieren. Es gebe jedoch bei verschiedenen staatlichen Organisationen Datenquellen, die stärker genutzt werden könnten. Manche Staaten stießen beim Datenschutz (GDPR) auf Hindernisse. Andere täten dies jedoch nicht, was darauf hindeute, dass man hier Wege zur

datenschutzkonformen Nutzung neuer Datenquellen finden könne. Darüber hinaus gebe es die bekannten Probleme der Koordination unterschiedlicher Politikebenen und Ressorts.

Den Mitgliedstaaten werde bei Bedarf technische und finanzielle Unterstützung bereitgestellt, finanziert aus dem ESF+, der Resilienzfazilität und dem Gesamtbudget. Mehrere Reformprojekte zur Kindergarantie befänden sich in der Umsetzung oder über das Instrument der technischen Unterstützung von DG Reform in der Vorbereitung. Dies sei zwar nur

Diskussion

Jiri Švarc betonte, dass seiner Einschätzung nach die entsprechenden Sozialminister:innen und Stakeholder die Umsetzung der Kindergarantie ernst meinten, die Finanzierung jedoch eine Herausforderung bliebe. Die Kindergarantie sei nur eine Empfehlung, und es gebe eine Vielzahl von Empfehlungen des Rates, von denen nur wenige zu einer sichtbaren und breit unterstützten Initiative werden. In dieser Perspektive sei die Kindergarantie ein Erfolg, bleibe jedoch weiterhin ein freiwilliges Unterfangen. Es brauche den politischen Willen auf der nationalen Ebene, und dafür gebe es auch einige Beispiele. Ob der Erfolg ausreiche, das sei jedoch eine schwierige Frage.

Hinsichtlich der oft geübten Kritik, dass die Mitgliedstaaten Re-labelling betreiben und lediglich existierende Maßnahmen in ihren Aktionsplan geschrieben hätten, erläuterte er, dass die Kindergarantie im Kern keine neue Politik sei und die Mitgliedstaaten auch zuvor bereits in den entsprechenden Feldern aktiv gewesen seien. Sie würde jedoch der Exklusion von Kindern eine besondere Sichtbarkeit geben und zielgerichtete Maßnahmen in den Mittelpunkt stellen. Der größte Teil der Maßnahmen könnte als Re-labelling bezeichnet werden, aber es gebe durchaus neue Anpassungen und Koordinierungsversuche der Maßnahmen. Als sehr hilfreich habe sich gezeigt, dass manche Län-

ein Tropfen auf den heißen Stein, löse aber zugleich weitere Investitionen aus den nationalen Haushalten aus. Mit den nationalen Koordinator:innen sei eine Plattform für Mitgliedstaaten geschaffen worden, um voneinander zu lernen. Zudem helfe die Kindergarantie, die Sichtbarkeit des Politikfeldes zu erhöhen, nicht zuletzt, in dem die Familienpolitik so auf die Tagesordnung der Regierungen und des Ministerrates gelange. In der Europäischen Kommission werde eine neue Kommissarin, Vizepräsidentin Roxana Mînzatu, für die Kindergarantie zuständig sein und ein Mandat zu deren Stärkung haben.

der einen Teil der Mittel aus dem ESF+ für die Kindergarantie verwenden müssten.

Es wurde die Frage aufgeworfen, wie am Ende des Zeitplans die vollständige Umsetzung der Kindergarantie im Jahr 2030 gemessen werden solle, insbesondere, wenn für 2030 keine Umsetzungsberichte vorgesehen seien. Jiri Švarc erwartet, dass die Kommission für eine Beurteilung der Gesamtumsetzung der Kindergarantie sich auf die vorherigen Umsetzungsberichte und das eigene Monitoring stützen werde. Fortschritte bei den Kernthemen der Kindergarantie sowie eine Reduktion der Kinderarmut und der Lücken in der Zugänglichkeit seien bereits ein großer Erfolg.

Für die weitere Begleitung der nationalen Umsetzungen plane die Kommission auch zwischen den zweijährigen Berichten Aktivitäten anzubieten. Es gebe bilaterale Treffen, in denen man die Pläne und Berichte durchgehe. Das sei ein wechselseitiger Austausch, der hoffentlich zu Reflexionen bei den Mitgliedstaaten führe. Aktuell seien jedoch nicht geplant, diese Prozesse zu veröffentlichen, um eine größere Offenheit bei den Dialogen zu ermöglichen. Aus dem Teilnehmendenkreis wurde dies bedauert und angemerkt, dass die Kommentare der Kommission zu den Aktionsplänen auch für die NGOs sehr hilfreich gewesen seien und das auch auf Kommentare zu den Umsetzungsberichten zutreffen würde.

Martina Kottmann (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Deutschland)



Martina Kottmann resümierte, dass man bei der Umsetzung der EU Kindergarantie gute Fortschritte erzielt habe. Da die Kindergarantie viele Themen und viele Akteure umfasst, habe sich das Familienministerium für die Umsetzung vom Deutschen Jugendinstitut eine Machbarkeitsstudie erstellen lassen. Zudem wurde ein breiter Beteiligungsprozess unter Einbeziehung aller relevanten Akteure, auch von Kindern und Jugendlichen, durchgeführt. Im Juli 2023 wurde der Nationale Aktionsplan (NAP) vorgelegt. Die enthaltenen 350 Maßnahmen seien natürlich nicht alle neu, es habe ja schon viele laufende und geplante Maßnahmen gegeben. Mit dem NAP-Ausschuss sei das erste Gremium auf Bundesebene zur Kinderarmut eingerichtet worden. Vertreten seien dort einschlägige Ministerien sowie NGOs und Wissenschaft. Der Fortschrittsbericht sei derzeit in der Erstellung, hier seien viele Abstimmungsprozesse innerhalb der Regierung erforderlich. Für den 11. Dezember 2024 sei ein Kabinettsstermin zu seiner Verabschiedung vorgesehen. Der inhaltliche

Berichtsteil sei vom Deutschen Jugendinstitut in eigener Autorenschaft erstellt worden, die Bundesregierung sowie beteiligte Akteursgruppen und auch das Jugendexpertenteam würden dazu Stellungnahmen abgeben.

Die inhaltliche Arbeit zur Umsetzung der Kindergarantie habe drei Schwerpunkte: 1. die Koordination der beteiligten Akteure, einschließlich der hochrangigen Ernennung der parlamentarischen Staatssekretärin Ekin Deligöz zur Nationalen Kinderchancen-Koordinatorin um die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts auf Bundesebene, aber auch mit Ländern und Kommunen, zu stärken. Der 2. Schwerpunkt sei die Kooperation mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft im NAP-Ausschuss, der bislang dreimal getagt habe sowie in mehreren Arbeitsgruppen tätig sei. Der 3. Schwerpunkt sei die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gemäß der Ratsempfehlung. Hier habe die Staatssekretärin auf zwei Kinderchancen-Touren durch Deutschland mit vielen Kindern in Kitas und weiteren Einrichtungen gesprochen. Zudem sei ein Jugendexpert*innenteam aufgebaut und zu Fragen der Kindergarantie angehört worden. Da Armutsprävention vor allem auf der kommunalen Ebene stattfindet, bilde dies mit zwei Expertisen einen Schwerpunkt im ersten Fortschrittsbericht. Von der kommunalen Ebene habe man gutes Feedback erhalten, unter anderem auf zwei durchgeführten Veranstaltungen.

Hanna Vseviiov (Ministerium für Soziales, Estland)



Hanna Vseviiov erläutert einführend, dass auch in Estland im Nationalen Aktionsplan nur berichtet worden sei, was bereits alles getan und geplant war. Dennoch habe der Aktionsplan einige der Initiativen gestärkt, darunter auch integrierte Aktivitäten in Städten.

In Estland gebe es zusätzlich zur nationalen Politik ebene lediglich die kommunale Ebene, die für die infrastrukturellen Leistungen für Familien hauptsächlich zuständig sei. Die Hälfte der Bevölkerung und der Kinder lebe in der Hauptstadt Tallin, während die kleinste Kommune etwa 5.000 Einwohner:innen umfasse. Die Fertilitätsrate sei auch in Estland rückläufig.

Zur Einbettung der Kindergarantie in das nationale System seien ein „Präventionsrat“ auf Minister:innenebene gebildet worden, in dem alle zur Umsetzung wesentlichen Ministerien vertreten seien. Der Präventionsrat habe mehrere Arbeitsgruppen, darunter eine zu sozialer Wohlfahrt. Die Kommunen und NGOs seien ebenfalls vertreten. Der Präventionsrat sei für den Nationalen Aktionsplan und das Monitoring sowohl der Kindergarantie als auch der Kinderrechtekonvention verantwortlich. Ein staatliches „Social Insurance Board“ sei für staatliche Angebote und die Unterstützung der Kommunen zuständig, insbesondere im Bereich der

Kinderrechtspolitik. Alle Maßnahmen des Aktionsplans seien in Strategien und Aktionsprogrammen der Ministerien verankert. Für die Wohlfahrtsstrategie einschließlich des dazugehörigen Kinder- und Familienprogramms läge die Zuständigkeit beim Sozialministerium. Das Programm sei im vierjährigen Haushalt verankert, der jedes Jahr um ein weiteres Jahr ergänzt werde. Hilfreich sei, dass auch das Finanzministerium im Präventionsrat vertreten sei. Dennoch könne man nicht immer eine zusätzliche Finanzierung für Maßnahmen erwarten, sondern zu meist ginge es darum, die vorhandenen Mittel für bessere Ergebnisse einzusetzen. Wenn sich jedoch die Minister:innen einig seien, könnten sie im Rat eine Entscheidung fassen, die dann durch die Minister:innen mit guten Erfolgsaussichten in den Prozess der Haushaltsaufstellung geleitet wird. Ein Beispiel dafür habe es bei der Unterstützung der Eltern von drogenabhängigen Jugendlichen gegeben, wo sogar die Minister für Justiz und Inneres Mittel aus ihren Budgets dem Sozialministerium zur Verfügung gestellt hätten.

Als Beispiel für die Umsetzung sei die digitale Leistungsbeantragung interessant. Estland habe hier ein fragmentiertes System gehabt. Für die Familien sei es zu schwierig gewesen, existierende Unterstützungsangebote zu finden. So waren für Kinder mit besonderen Bedürfnissen 14 Prüfungen erforderlich, um die benötigte Hilfe zu erhalten. Damit das Wohlfahrtssystem integrativer gestaltet werden könne, würden nun Daten zu Bedarfssituationen von der staatlichen Ebene an die Kommunen weitergegeben. Die Daten würden dann vom Gesundheitsregister zum Sozialregister übermittelt, und von dort gingen sie tagesaktuell zu den Sozialarbeiter:innen für Kinderschutz. Die Kommunen müssten daraufhin innerhalb von 10 Tagen Kontakt mit den Eltern aufnehmen und fragen, welche Unterstützung sie erhalten möchten. Die Frage des Datenschutzes sei durchaus kontrovers gewesen, jedoch hätte die Rückmeldung von den Eltern eine große Rolle gespielt. Es gebe nun eine Opt-out-Option, und es werden keine medizinischen Daten oder Diagnosen an die Kommunen übermittelt, sondern nur die Tatsache, dass es eine Anfrage nach Unterstützung gegeben habe. Die Eltern erhielten die Hilfen im Ergebnis jetzt viel schneller.

Die Ministerien entwickelten derzeit ein neues System, in dem soziale Angebote auf den jeweiligen Lebensereignissen basierten. Diese seien von der OECD übernommen. So seien 14 Lebensereignisse identifiziert worden, wie z. B. ein Baby bekommen zu haben. Zwar seien damit noch immer verschiedene Vorgänge in unterschiedlichen Verwaltungen verbunden, diese fänden jedoch noch im Hintergrund statt, während es für die Bürger:innen einen nahtlos miteinander verbundenen Prozess gebe. Die Bürger:innen bräuchten die Leistungen nicht zu beantragen, sondern sie würden ihnen proaktiv angeboten. So erhielten die Eltern nach einer Geburt automatisch eine Benachrichtigung per Email über soziale Leistungen, Steuervorteile, Elternzeit usw.,

einschließlich einer Berechnung der Transferleistungen aufgrund des Einkommens. Die Eltern könnten dann mit einem Klick auswählen, ob sie das entsprechende Angebot annehmen, welcher Elternteil Elternzeit nimmt usw.

Ein anderes Beispiel für ein Lebensereignis laute: Ich habe eine Familie und benötige Hilfe. Dieser Bedarf könne zum Beispiel aufgrund einer Behinderung, einer Überforderung oder durch Gewalt bestehen. Ein weiteres Lebensereignis solle bis 2026 abgedeckt werden, nämlich eine irreversible Gesundheitsbeeinträchtigung / Behinderung des Kindes. Dadurch könnten besondere Vorkehrungen z. B. für die Schulzeit rechtzeitig geplant werden.

Diskussion zum letzten Panel

In der Diskussion wurde auf die Herausforderung hingewiesen, dass sich die kommunalen sozialen Angebote mit der Zeit änderten, und es nicht so leicht sei, die Datenbanken aktuell zu halten. Für Estland gelte dies zwar grundsätzlich auch, aber Hanna Vseviiov erläuterte, dass es dort nur eine einzige Datenbank gebe und daher Doppelarbeit vermieden würde. Zudem beziehe sich die Ausrichtung nicht auf bestimmte Angebote, sondern auf Bedarfe und die jeweiligen gesundheitlichen und/oder familiären Zustände, die sie auslösen. Sie erläuterte zudem, dass es in Estland ähnliche Einrichtungen wie die Familienzentren gebe, die „Familiennest“ genannt würden. Es gebe jedoch zunehmende Bedarfe in den Familien und immer weniger Fachkräfte für die Verwaltung und Erbringung von Familienleistungen.

Wichtig sei, dass nicht versucht werde, mit den digitalen Tools den menschlichen Kontakt zu ersetzen. Das Ziel sei im Gegenteil, die wenigen vorhandenen Fachkräfte in direkten Kontakt mit den bedürftigen

Familien zu bringen, indem sie von anderen Aufgaben entlastet würden.

Die Inanspruchnahme von angebotenen Sozialleistungen läge in Estland jetzt bei nahe 100 %. Bis vor einigen Jahren lag sie bei bestimmten Sozialleistungen für von Armut betroffenen Kindern, die bei der Kommune zu beantragen waren, nur bei ungefähr 25 %. Die Kindergarantie habe sehr geholfen, bei der Inanspruchnahme genauer hinzuschauen, ob wirklich die besonders bedürftigen Zielgruppen erreicht werden.

Ein Teilnehmer fragte, zu welchem Zeitpunkt die Eltern dem Datenaustausch zustimmen. Dies geschehe, so Hanna Vseviiov, sobald die Eltern zur medizinischen Untersuchung erscheinen oder, seit 2022, qua Gesetz im besten Interesse des Kindes. Außerdem könnten die Eltern bei der Kontaktaufnahme durch eine:n Sozialarbeiter:in die Angebote ablehnen, außer in Fällen von häuslicher Gewalt. Die meisten Familien seien mit der Kontaktaufnahme sehr zufrieden.

Schlussbemerkungen

Annemie Drieskens (Europäisches Observatorium für Familienpolitik)



Annemie Drieskens verwies zum Abschluss des Fachgesprächs auf die Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen, die genannt worden seien. Positiv sei, dass viele Akteure sehr bemüht seien, die gemeinsamen Herausforderungen für einen Wechsel hin zu integrierten Angeboten und Prävention zu ge-

stalten. Die Digitalisierung könne Verwaltungen helfen, proaktiv zu agieren. Diese Schritte sollten in guter Zusammenarbeit mit Familien und den Familienorganisationen erfolgen. Denn es gebe gemeinsame Aufgaben, an denen auch gemeinsam gearbeitet werden müsse.

Wichtig sei eine angemessene Finanzierung für die Kindergarantie und die Dauerhaftigkeit von Projekten auf der lokalen Ebene. Das Informieren und das Leiten von Familien durch die verfügbaren Angebote sei eine weitere wichtige Aufgabe. Die Ergebnisse des Fachgesprächs und die vorgestellten Modelle würden im Rahmen des Europäischen Observatoriums in den nächsten Wochen und Monaten genauer untersucht und diskutiert werden.

Annemie Drieskens lud zum Abschluss der Sitzung alle Teilnehmenden zu einer am 25./26. September 2025 in Brüssel stattfindenden Konferenz ein. Dort solle gemeinsam mit zahlreichen Akteuren aus Politik, Wissenschaft und Stakeholdern der Übergang von einer fragmentierten zu einer stärker integrierten Angebotslandschaft für Familien erörtert werden.

Europäisches Fachgespräch zur Rolle der kommunalen Ebene bei der Umsetzung der Europäischen Kindergarantie

Datum: 09. Oktober 2024, 9.30h – 17.30h

Ort: BFS-Konferenzzentrum Centre Monbijou, Oranienburger Str. 13 – 14, 10178 Berlin

Simultanübersetzung EN-GER

Programm:

- 10.00-10.15** **Welcome**
- Sven Iversen, AGF
 - Elizabeth Gosme (COFACE)
- 10.15-12.15** **Panel discussion: Supporting parents and carers in the early years: effective models of intervention**
Moderator: Martino Serapioni (COFACE)
Panelists:
- Arianna Lazzari (University of Bologna)
 - Sandra Fischer (University of Bonn)
 - Kristien Nys (Odisee University of Applied Science)
- 12.15-13.30** **Lunch break**
- 13.30-15.00** **Panel discussion: An international perspective on effective models of prevention**
Moderator: Sven Iversen (AGF)
Panelists:
- Jörg Fischer (University of Applied Science Erfurt)
 - Olivier Thevenon (WISE Centre – OECD)
 - Martin Lichte (European Social Network)
- 15.00-15.15** **Stretching break**
- 15.15-17.00** **Panel discussion: Leveraging effective local prevention systems for implementing the European Child Guarantee**
Moderator: Elizabeth Gosme (COFACE)

State of play of the CG Implementation: Jiri Svarc (DG EMPL – European Commission)

Panelists:
- Martina Kottmann (Fed. Ministry of Family Affairs – Germany)
 - Hanna Vseviov (Ministry of Social Affairs – Estonia)
- 17.00-17.30** **Final remarks**
- Annemie Driescens (European Observatory for Family Policy)

Impressum

Herausgeberinnen:

COFACE Families Europe

Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) e. V.

Redaktion:

Lars Vogelsang, Elizabeth Gosme, Sven Iversen

Fotos:

AGF e. V.

Layout und Satz:

COFACE Families Europe

Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) e. V.

Dezember 2024



COFACE Families Europe wird durch das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation "EaSI" (2014-2020) unterstützt. Dieses Dokument wird mit Unterstützung der Europäischen Kommission erstellt, gibt aber nicht unbedingt deren Ansichten wieder.

Die AGF wird gefördert durch



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend