

Die Bundesstiftung Mutter und Kind als Best Practice-Beispiel in Europa

Hugo Swinnen

Berlin, 13. Oktober 2011

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist mir ein Vergnügen und eine Ehre, der Einladung zu Ihrer Konferenz über die Bundesstiftung Mutter und Kind nachzukommen. Dies ist mir insofern eine besondere Freude, als es sich um die wissenschaftliche Evaluierung der Stiftungsaktivitäten handelt und die Veranstaltung – zumindest teilweise – eine Fortsetzung des Europäischen Peer Review-Prozesses darstellt, an dem ich als Sachverständiger teilnehmen durfte.

In diesem Vortrag will ich den Versuch unternehmen, die Stiftung in den Kontext europäischer Politiken und Diskussionen zu rücken und einige Schlussfolgerungen für die Evaluierung zu ziehen. Ich will nicht auf die aktuellen Leistungen der Stiftung eingehen. Diese Daten werden laufend ausgewertet und ich nehme an, dass die Ergebnisse im Hinblick auf die Zahl der unterstützten Personen und die ausgeschütteten Geldbeträge gut bekannt sind.

Wenn ich den Kern der Bundesstiftung Mutter und Kind richtig verstehe, so ist es ihr Ziel, schwangeren Frauen zu helfen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden und sie für die Geburt ihres Kindes dadurch vorzubereiten, dass ihnen unmittelbare, unbürokratische und nicht an Bedingungen geknüpfte finanzielle Hilfe während der Schwangerschaft gewährt wird. Zusätzlich zu dieser finanziellen Unterstützung zielt das Programm auch darauf ab, die Schwelle für nicht aus Geldleistungen bestehende Hilfe und Unterstützung durch die örtlichen Schwangerschaftsberatungsstellen abzusenken.

Die Stiftung Mutter und Kind ist nur ein Element der umfassenden Familienpolitik, die dazu beigetragen hat, dass Deutschland im Hinblick auf die Familienarmutsindikatoren in Europa eine gute Position einnimmt. Trotz dieser erfolgreichen Transferpolitik zugunsten von Familien sieht sich Deutschland gleichwohl nach wie vor großen Herausforderungen gegenüber, die demografischer Natur sind und die die soziale Exklusion betreffen. Gruppen, die in besonderem Maße dem Armutsrisiko ausgesetzt sind, sind Arbeitslose, Personen, die keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, Einelternfamilien, Personen mit Migrationshintergrund und Kinder, die in Familien leben, die diesen Risikogruppen angehören. Daher wird ein Schwerpunkt heute und künftig gelegt auf die berufliche Bildung, die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Privatleben sowie die Schaffung gleicher Chancen für Männer und Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

Europa

Im übrigen Europa fällt es schwer, ähnlich Initiativen wie die Stiftung Mutter und Kind zu finden. Natürlich haben andere europäische Länder Sicherungssysteme des Mindesteinkommens, die Geldleistungen in spezifischen Notlagen vorsehen. In den Niederlanden beispielsweise gibt es ein System der Hilfe für außergewöhnliche Ausgaben für die Bezieher niedriger Einkommen, aber dieses System richtet sich nicht speziell an schwangere Frauen.

Viele europäische Länder unterhalten auch örtliche Informationszentren, die mehr oder weniger spezialisiert sind auf Themen, die sich mit Sexual- und Erziehungsberatung befassen, aber es scheint nirgendwo gezielte Vorkehrungen für Geldleistungen in Fällen finanzieller Not zu geben. Wenn man sich mit Studien befasst, die der finanziellen Unterstützung für Familien in Europa gewidmet sind, so beziehen sie sich ausschließlich auf Maßnahmen **nach** der Geburt des Kindes. Insofern haben die Geldleistungen der Stiftung keine Entsprechung in anderen europäischen Ländern, obwohl dort andere Quellen für finanzielle Unterstützung vorhanden sind. Aber aus unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Gründen sollte, anstatt auf die Übertragbarkeit des gesamten deutschen „Leistungspakets“ zu setzen, den Prinzipien Aufmerksamkeit geschenkt werden, die ihm zugrunde liegen. Diese Grundsätze lauten wie folgt:

- Gewährung frühe Hilfen für bedürftige schwangere Frauen (und Familien);
- zielgerichtete Geldleistungen in Ergänzung zu den allgemein geltenden Regelungen;
- mit geringen bürokratischen Hürden sowohl auf Seiten der Einrichtungen als auch auf Seiten der Leistungsbezieher;
- Erreichen der Zielgruppen durch die Vernetzung mit bestehenden Unterstützungssystemen und entsprechenden Organisationen;
- Schaffung einer Verbindung zwischen finanzieller Unterstützung einerseits und sonstiger wirtschaftlicher, sozialer und gesundheitlicher Unterstützung andererseits.

Jeder dieser Grundsätze könnte Ausgangspunkt sein sowohl für Transferleistungen als auch Lernprozesse, aber darüber hinaus sollte auch ein umfassender Ansatz in Betracht gezogen werden, der in die Gesamtheit familiärer Politiken eingebettet ist.

Auf der anderen Seite sind diese Prinzipien wichtige Elemente bei der Evaluierung der Stiftung. Ich werde darauf am Ende meines Vortrages zurückkommen.

Europäische Diskussionen und Politiken

Die Aktivitäten der deutschen Stiftung Mutter und Kind berühren Politiken und Diskussionen, die auch Priorität auf der Europäischen Ebene haben, einschließlich demografischer Herausforderungen, Kinderrechten, Armut und sozialer Inklusion.

Es gibt ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass politische Strategien, die darauf abzielen, Europas demografischen Herausforderungen zu begegnen, Kinderarmut zu bekämpfen und soziale Inklusion zu fördern, in zunehmendem Maße eng verbunden werden. In der Tat ist es geboten, will man Europas soziale und wirtschaftliche Zukunft sichern, die Geburtenraten in den meisten europäischen Ländern zu steigern und dafür zu sorgen, dass immer mehr Menschen (Männer und Frauen) teilhaben, immer länger, sowohl an Erwerbsarbeit als auch an unbezahlten Pflegetätigkeiten für Haushalt, Kinder und andere abhängige Personen.

Moderne Familienpolitiken werden dementsprechend diese Bedürfnisse in Betracht zu ziehen haben, beispielsweise durch die Verbindung von Gleichstellungspolitikern zugunsten von Kindern und anderen abhängigen Personen mit Politiken, die darauf abzielen, die Last für Frauen zu erleichtern und vermehrte Anreize für Männer zu geben, Pflegetätigkeiten wahrzunehmen.

Eine ganze Anzahl von politischen Dokumenten, die auf Europäischer Ebene verabschiedet worden sind, sprechen sich für eine derartige Modernisierung der Politik aus im Hinblick auf die Schaffung von Voraussetzungen, die das Aufziehen von Kindern erleichtern, die einen Beitrag leisten zur Gleichbehandlung der Geschlechter und zur Erhöhung der Teilhabe von Frauen an der Erwerbsarbeit, und die einen Beitrag leisten zur sozialen Integration von Familien und zum Wohlergehen von Kindern.

Die Bedeutung der Verbindung einschlägiger Politiken wird durch Literatur und Forschung bestätigt. In einer Literaturübersicht für die Europäische Kommission kommen die Autoren zu folgendem Schluss und ich zitiere:

„... die Politik zur Unterstützung der Elternschaft sollte gewertet werden mit Blick auf die Balance, die erreicht wird zwischen den verschiedenen Ergebnissen in Bezug auf Einkommensverteilung, das Wohlergehen von Kindern, elterliche Teilhabe am Arbeitsmarkt und Entscheidungen für Kinder.“

Dies sollte ebenfalls bei der Evaluierung der Stiftung berücksichtigt werden.

Ein Wort zu der Bedeutung geschlechtssensibler Politiken

Aus dem noch weitgehend ungelösten Problem der Kluft zwischen den Geschlechtern in Bezug sowohl auf Erwerbsarbeit als auch auf die Wahrnehmung von Pflege- und Haushaltsaufgaben lässt sich unter anderem eine Schlussfolgerung dahingehend ziehen, dass, wenn wir den Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung erhöhen wollen, Männer einen größeren Anteil an den Pflege- und Haushaltsaufgaben übernehmen müssen. Und dies ist nicht nur eine Frage von Gerechtigkeit und Fairness. Vielmehr sind geschlechtsspezifische Politiken auch ein Schlüssel für die Förderung der Geburtenhäufigkeit und der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und begegnen damit der demografischen Herausforderung und fördern zugleich das Wirtschaftswachstum. Die Erfahrung in den nordischen Ländern und in beträchtlichem Umfang auch in Frankreich zeigt, dass dort, wo qualitativ hochstehende Einrichtungen zur Kinderbetreuung vorhanden sind, dort, wo es eine gesunde Balance zwischen der geschlechtsspezifischen Aufteilung der elterlichen Verantwortlichkeiten gibt, und dort, wo es einen familienfreundlichen Rahmen für Erwerbstätigkeit und Politik gibt, die Geburtenraten und die Beschäftigung von Frauen über dem Durchschnitt liegen.

Universelle und zielgerichtete Politiken

Ein anderes Thema, das auf der EU-Ebene diskutiert wird, betrifft die Wahlmöglichkeit zwischen universellen und spezifischen Politiken. Beide haben ihre jeweiligen Vor- und Nachteile. Grob formuliert:

- Universelle Politiken tendieren dahin, politische und gesellschaftliche Unterstützung leichter zu gewinnen. Sie sind einfacher umzusetzen, aber zugleich auch kostspieliger.
- Auf der anderen Seite gewinnen zielgerichtete Politiken gemeinhin weniger leicht Unterstützung und können schwieriger in der Umsetzung sein, sind aber häufig effektiver und kostengünstiger.

Das Programm der Stiftung ist ein Beispiel für eine zielgerichtete politische Maßnahme, die allgemeine Maßnahmen ergänzt und die ihre Rolle spielt in eine wichtige Übergangsperiode im Leben verletzlicher Frauen.

Charakteristika der Stiftungstätigkeit

Wir wollen jetzt den Blick auf einige Charakteristika der Tätigkeit der Stiftung richten:

Türöffnerin

Während ihrer mehr als 25jährigen Tätigkeit ist die Stiftung zu der Erkenntnis gelangt, dass ihre Tätigkeiten nicht nur finanzielle Unterstützung bereitstellen, sondern dass sie auch die örtlichen Schwangerschaftsberatungsstellen dabei unterstützen, ihre Zielgruppen besser zu erreichen. In vielen Fällen dient der Antrag auf finanzielle Unterstützung zugleich als Ausgangspunkt für andere wichtige Formen der Hilfe und der begleitenden Unterstützung in unterschiedlichen Bereichen, beispielsweise im Hinblick auf Gesundheit, Bildung und Beschäftigung. Die Verhütung von häuslicher Gewalt gegen Frauen ist ebenfalls ein wichtiger Nebeneffekt der Stiftungstätigkeiten. So können örtliche Informationszentren derartige Risiken entdecken und Frauen mit entsprechenden, auf Unterstützung spezialisierten Diensten in Verbindung bringen. In diesem Sinne kann die finanzielle Unterstützung als eine „Türöffnerin“ für andere Programme und Maß-

nahmen angesehen werden und zugleich als ein wichtiges Instrument, der Abwärtsspirale entgegenzuwirken, der sich schwangere Frauen in Notsituationen manchmal gegenüber sehen.

Netzwerk von Fachleuten

Was ihren Wirkungsbereich angeht, unterstützt die Stiftung jede fünfte schwangere Frau in Deutschland, was eine eindrucksvolle Zahl ist. Jedoch bleibt es eine Herausforderung, auch bestimmte verletzte Gruppen zu erreichen wie Migranten ohne Papiere und Personen ohne oder mit nur geringen Deutschkenntnissen. Die Stiftung versucht, diese Thematik anzugehen, indem sie ihre Kommunikationsstrategie verbessert und Informationen in verschiedenen Sprachen bereithält. Diskussionen anlässlich des Europäischen Peer Review haben in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung der Vernetzung unterschiedlicher Fachleute an der Basis betont, um diese Ausweitung des Tätigkeitsbereichs zu erreichen und zugleich Wirksamkeit und Effizienz der Dienstleistungen zu verbessern. In diesem Zusammenhang sollten die Angehörigen unterschiedlicher Berufsgruppen konsultiert werden, da auch dies zur frühen Wahrnehmung problematischer Situationen beitragen kann. Man könnte dabei denken an Gynäkologen, die beispielsweise Zeichen für partnerschaftliche Gewalt oder Missbrauch wahrnehmen; Hausärzte, die Personen identifizieren können, die sich in einer Notlage befinden; Lehrer, die erkennen, wenn Kinder vernachlässigt oder missbraucht werden, etc.

Eine derartige quer-professionelle und quer-institutionelle Integration ist unerlässlich für die Qualität und den Erfolg unterstützender Politiken. Diese Ansicht wird in Europa weitgehend geteilt, ist doch die Organisation der sozialen Dienste (in einem weiten Sinne) oft lückenhaft und die Verantwortung meist von unten nach oben, d. h. vertikal, organisiert. Demgegenüber verlangt die Schaffung einer horizontalen Verantwortung, die Verantwortung auch gegenüber Angehörige anderer Dienste einschließt, einen Wandel der institutionellen und professionellen Routinen und Haltungen.

Empowerment

Die Bedeutung eines „Empowerment“ (im Sinne einer Ermutigung der Nutzer) wurde während des gesamten Europäischen Peer Review-Treffens unterstrichen. Diese Ermutigung schließt positive Botschaften an die Eltern ein, die darauf gerichtet sind, ihnen deutlich zu machen, dass sie gute Eltern sind, und die auch die Väter einbezieht. Zu diesem Zweck sind die berufliche Ausbildung und Fortbildung wichtig, und spezifische Trainingseinheiten sollten die emotionalen und sozialen Bedürfnisse von schwangeren Frauen in schwierigen Situationen (und ebenso die ihrer Kinder und Partner) einschließen.

„Empowerment“ bezieht sich auch auf die soziale Inklusion im weiteren Sinne (Bildungswesen – Gesundheitswesen – Arbeitsmarkt...). Daher ist es wichtig, klar zu unterscheiden zwischen der Rolle der Beratungsdienste im Allgemeinen und ihrer Rolle im Hinblick auf die Gewinnung von Unterstützung seitens der Stiftung im Besonderen. Darüber hinaus sollte die Tätigkeit der Beratungsstellen in dem weiteren Kontext der Unterstützung schwangerer Frauen und ihrer Familien gesehen werden, und nicht nur im Zusammenhang mit dem begrenzten und potenziell kontroversen Rahmen der Beratung im Rahmen von Schwangerschaftsabbrüchen. Diese Unterstützung sollte sich nicht allein auf die Schwangerschaft richten, sondern auch andere Probleme erfassen, die die frühen Lebensjahre eines Kindes betreffen.

Öffentliche Politik – private Leistungserbringung

Auf dem Europäischen Peer Review-Treffen wurde die Besonderheit der Situation in Deutschland breit diskutiert, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die Sozialpolitik sowohl von öffentlichen als auch von verschiedenen privaten, gemeinnützigen Einrichtungen mit unterschiedlichen weltanschaulichen Orientierungen umgesetzt wird. Eine Schlüsselfrage war die, wie sicherzustellen ist, dass diese privaten Organisationen die erforderlichen objektiven professionellen Kriterien erfüllen, die die Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben in angemessener Form sicherstellen. Diesbezüglich ist die Durchführung der Beratung durch private Institutionen mit spezifischen weltanschaulichen Fundierungen außerhalb Deutschlands nicht leicht zu verste-

hen. Es ist offenkundig, dass ein solches System in Ländern mit anderen institutionellen, politischen, historischen und kulturellen Traditionen nicht funktionieren würde.

Evaluierung – Vorschläge für zu berücksichtigende Gesichtspunkte

Kommen wir jetzt zur Evaluierung. Die Arbeit der Stiftung kann auf zweifache Weise beurteilt werden:

- Eine Möglichkeit besteht darin, sich auf die Leistungserbringung, die Effizienz und die Reichweite zu konzentrieren;
- die andere Möglichkeit besteht darin, ihre Tätigkeiten in einem größeren Zusammenhang zu beurteilen und dabei Verbindungen mit anderen Interventionen und umfassenderen sozialpolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen.

Ein Ansatz, der die Effizienz der Leistungserbringung zu beurteilen versucht, sind wichtige Gesichtspunkte der Respekt für kulturelle und religiöse Unterschiede in der Zielpopulation, die Unterschiedlichkeit der Leistungserbringer und die Kontinuität der Unterstützung, insbesondere, wenn viele Dienste von Wohlfahrtsverbänden erbracht werden.

Ein Schwerpunkt der Aufmerksamkeit sollte darauf gerichtet werden, in welcher Weise die Wahlfreiheit der Eltern gewährleistet wird in Bezug auf die Art der Betreuung – einschließlich der Wahl zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen – gegenüber einem Modell der nahezu ausschließlich staatlich finanzierten Hilfe. Darüber hinaus unterstreicht dieser Ansatz die Notwendigkeit, ein breites Publikum zu erreichen, sowohl was die spezifischen verletzlichen Gruppen angeht als auch was die Ermöglichung eines mehr allgemeinen Zugangs weiterer Bevölkerungsgruppen ermöglicht.

Der zweite Ansatz würde stärker die Notwendigkeit betonen, ein breites Spektrum von Maßnahmen zu betrachten, das einschließt Erziehungswesen, Sozialhilfe, Umgang mit Missbrauchsfällen, Integration in den Arbeitsmarkt, Aufbau von sozialen Netzwerken und Gemeinwesenarbeit um Menschen zu helfen, in ihrer Umgebung zurechtzukommen, um Frauen zu unterstützen, sich durchzusetzen (empower) und um die verwundbarsten Mitglieder der Gesellschaft zu erreichen.

Dieser zweite Ansatz betont auch die Notwendigkeit, die wachsende Bedeutung sowohl örtlicher Verantwortlichkeiten als auch der Rolle von Männern und jungen Vätern zu berücksichtigen. In einem derartigen Lebenszyklus-Ansatz wird den Übergangssituationen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, wie dem Übergang von Schule zu Arbeit und dem Beginn der Elternschaft.

Während des Europäischen Peer Review-Treffens sind verschiedene, besondere Aufmerksamkeit verdienende Gesichtspunkte im Zusammenhang mit der Evaluierung diskutiert worden. Diese Aspekte berühren die Sozialpolitik und Besonderheiten der Praxis, die in Deutschland vielleicht selbstverständlich sind, nicht aber im Ausland. Ich glaube, dass solche Gesichtspunkte den jeweiligen Evaluatoren helfen können, das Spezifische der Rolle der Stiftung und ihrer Stellung im deutschen Sozialsystem zu hinterfragen. Teilnehmer des Treffens aus dem vergangenen Jahr würden gerne die Tätigkeit der Stiftung anhand der folgenden Kriterien beurteilt wissen:

- Das Ausmaß, in dem die Hilfe die Stärkung der Eltern unterstreicht und sich nicht als milde Gabe oder Wohltätigkeit definiert. Stärkt die Tätigkeit der Stiftung in ausreichendem Maße die soziale und wirtschaftliche Kraft der Zielgruppe?
- Die Notwendigkeit, die psychologische Reife und die soziale Vernetzung der Eltern zu berücksichtigen, insbesondere durch Einbeziehung „bedeutsamer Dritter“ in das Leben der Mutter und durch die Einbeziehung des sozialen Umfelds.

- Die Einbeziehung von Vätern – ein Umstand, den das Gesundheitswesen und andere Sozialdienste manchmal übersehen.
- Die Nachhaltigkeit der angebotenen Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Situation von Müttern und ihrer Kindern im Zeitverlauf. Erreicht beispielsweise die Tätigkeit der Stiftung dieses Ziel und gelingt es ihr sicherzustellen, dass Kinder nicht verlassen werden oder letztendlich in Pflegefamilien aufgenommen werden müssen?
- Einbeziehung der verletzlichsten Gruppen wie der Einwanderer ohne Papiere, der Roma, minderjähriger Mütter und alleinstehende Mütter.

Summa summarum könnte eine grundsätzliche Frage wie folgt lauten: Entspricht die Stiftung nicht nur ihren eigenen formalen Ziel- und Zwecksetzungen, sondern auch der Unterschiedlichkeit von Ziel- und Zwecksetzungen, die unterschiedliche Interessengruppen von der Stiftungstätigkeit erwarten?

Letztendlich könnte eine vertiefte Evaluation der Stiftung in eine Diskussion münden über die notwendigen Bestandteile einer ausgewogenen und modernen Familienpolitik. Ich habe mich dafür ausgesprochen, dass eine solche moderne Familienpolitik folgende Ziele anstreben sollte: einen effektiven Schutz von Kind und Familie, eine Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe von Männern und Frauen sowie eine Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter.

Ein ausgewogener Ansatz scheint eine Verbindung universeller und spezifischer Familienleistungen zu sein, er sollte qualitativ gute, zugängliche und erschwingliche Vermittlungsdienste bieten, er sollte auf die Gleichstellung der Geschlechter abzielende Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt treffen und die geschlechtsspezifische Teilung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit beeinflussen (und dabei die Rolle der Männer thematisieren ...).

In welchem Ausmaß werden diese Feststellungen geteilt, und inwieweit entspricht die Tätigkeit der Stiftung diesem Ansatz? Dies sind die grundsätzlichen Fragen, die beantwortet werden müssen.

Meine Damen und Herren, recht herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.