



Perspektiven auf eine europaweite Kindergarantie zur Bekämpfung von Kinderarmut in Europa

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

Kinderarmut ist in Europa, auch in den wirtschaftlich starken Staaten, weit verbreitet. 22,5 Prozent der Kinder waren 2019 in der Europäischen Union von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Damit ist das Armutsrisiko von Kindern höher als das der Gesamtbevölkerung. Die Maßnahmen, die zur Eindämmung der Coronavirus-Pandemie europaweit getroffen wurden, hatten – und haben – besonders negative Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche. Für Kinder bedeutete beispielsweise die Schließung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen den Verlust des sozialen Kontakts zu Freunden und Gleichaltrigen. Es kam zu Beeinträchtigungen beim Lernen, die vor allem durch die hinkende Umstellung auf digitales Homeschooling verursacht wurden. Insbesondere diejenigen Kinder, die von Armut oder weiteren sozialen Benachteiligungen betroffen waren und sind, fielen beim Lernen aufgrund fehlender digitaler Ausstattung oder mangelnder elterlicher Unterstützung noch weiter zurück. Neben der sich verschärfenden Bildungsungleichheit brachen viele Angebote für Kinder weg, von denen vor allem armutsbetroffene Familien und Kinder profitiert haben, wie beispielweise das kostenlose Mittagessen in der Schule. Zusammen mit möglichen Einkommensverlusten der Eltern durch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie muss mit einem Anstieg der Kinderarmut in Europa gerechnet werden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen gewinnt die vom Europäischen Parlament 2015 geforderte Kindergarantie, die in Form einer Ratsempfehlung für Anfang 2021 geplant ist, weiter an Bedeutung. Seit 2018 werden im Rahmen einer breit angelegten vorbereitenden Maßnahme auf europäischer Ebene Ausgestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten erörtert, die Armut und sozialer Ausgrenzung bei Kindern europaweit effektiver entgegenwirken sollen. Im **ersten Beitrag** stellen wir Ihnen die Idee, erste Ergebnisse und Schlussfolgerungen sowie weitere notwendige Schritte zur Umsetzung einer europaweiten Kindergarantie vor. Elizabeth Gosme, Direktorin von COFACE Families Europe, bezieht im **zweiten Beitrag** Stellung zur geplanten Kindergarantie und bringt die Perspektive zivilgesellschaftlicher Organisationen in Europa mit ein. Im

Interview haben wir nationale Experten aus Frankreich und Italien zu ihrem Blick auf Kinderarmut, auf Maßnahmen zu deren Bekämpfung und die Chancen einer europaweiten Kindergarantie befragt.

Das Team der Beobachtungsstelle wünscht Ihnen eine interessante Lektüre.



Inhalt

Editorial	1
Europäische Perspektive: neue Impulse zur Bekämpfung von Kinderarmut durch eine europaweite Kindergarantie	2
Zivilgesellschaftliche Perspektive auf eine europaweite Kindergarantie	6
Nationale Perspektiven im Interview: Bekämpfung von Kinderarmut in Frankreich und Italien – ist die Kindergarantie ein neuer Meilenstein?	8
Impressum	12

Europäische Perspektive: neue Impulse zur Bekämpfung von Kinderarmut durch eine europaweite Kindergarantie

Katrin Lange, Projektkoordinatorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Beobachtungsstelle

„Wir müssen den Schutzbedürftigsten zur Seite stehen: unseren Kindern. Wir müssen etwas gegen die Armut tun. [...] Wir brauchen ebenfalls eine Europäische Kindergarantie, damit jedes Kind in Europa, das von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht ist, Zugang zu den grundlegendsten Leistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung hat. Es zahlt sich morgen aus, wenn wir heute den jungen Menschen zu mehr Eigenständigkeit verhelfen.“
(Ursula von der Leyen)¹

Überblick

Ziel einer europäischen Kindergarantie ist die Bekämpfung von **Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung in Europa** durch die Gewährleistung des Zugangs zu erschwinglichen, inklusiven und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, insbesondere für armutsbetroffene und sozial benachteiligte Kinder. Die Idee geht zurück auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments im November 2015, die zur Verringerung von Ungleichheit in Europa einen besonderen Schwerpunkt auf Kinderarmut setzte.² 2017 forderte das Parlament erstmals eine Kindergarantie ein.³ Anschließend wurde seitens der Europäischen Kommission eine mehrjährige vorbereitende Maßnahme beschlossen mit dem Ziel, die Machbarkeit einer europaweiten Kindergarantie überprüfen zu lassen.⁴ Diese derzeit noch laufende vorbereitende Maßnahme unterteilt sich in mehrere Phasen:

In einer ersten Phase wurde von September 2018 bis April 2020 im Auftrag der Kommission eine breit angelegte Machbarkeitsstudie durch ein Konsortium⁵ aus Forschungseinrichtungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und unabhängigen Expertinnen und Experten durchgeführt. Diese bestand aus einem Anfangs- und Zwischenbericht, Befragungen von Kindern und Konsultationen von Expertinnen und Experten, thematischen Workshops, nationalen Berichten, Berichten zu relevanten Politikbereichen und Berichten zu besonders gefährdeten Zielgruppen sowie einer Abschlusskonferenz und einem abschließenden Bericht.⁶ Der Fokus der Untersuchungen galt zum einen Kindern in vier besonders benachteiligten Situationen: Dies sind Kinder in armutsgefährdeten Familiensituationen, Kinder mit Migrations- oder Fluchterfahrung, Kinder in Heimunterbringung und Kinder mit Behinderungen. Zum anderen wurde der Fokus auf priorisierte Politikbereiche – ursprünglich Frühkindliche Bildung und Entwicklung, Bildung, Gesundheit, Ernährung und Wohnen, im weiteren Verlauf der vorbereitenden Maßnahme ergänzt durch kulturelle und sportliche Teilhabe sowie integrierte Dienstleistungen – gesetzt, in denen der Zugang der Kinder zu erschwinglichen, inklusiven und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen sicherzustellen sei.

In einer seit März 2020 laufenden zweiten Phase wird bis Anfang 2021 eine Studie über den wirtschaftlichen Umsetzungsrahmen der Kindergarantie erstellt. Ziel dieser Studie soll eine detaillierte wirtschaftliche und finanzielle Analyse der Konzeption, Durchführ-

- 1 Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Ursula von der Leyen, zu diesem Zeitpunkt Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission vom 16. Juli 2019.
- 2 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2015 zur Verringerung von Ungleichheit mit besonderem Schwerpunkt auf Kinderarmut (2014/2237(INI)).
- 3 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 2017 zum Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschäftigungspolitische und soziale Aspekte im Jahreswachstumsbericht 2017 (2016/2307(INI)).
- 4 Annual work programme for the implementation of the „Preparatory action – Child Guarantee Scheme / Establishing A European child guarantee and financial support“ for 2017, Commission Decision C(2017)5615, 16. August 2017.
- 5 Die Studie wurde von einem Konsortium, bestehend aus *Applica*, einem unabhängigen Forschungsunternehmen in Belgien, und dem *Luxemburger Institut für sozioökonomische Forschung*, in enger Zusammenarbeit mit den beiden Organisationen *Eurochild* und *Save the Children Europe* und mit Unterstützung von neun thematischen und 28 nationalen Expertinnen und Experten sowie eines unabhängigen Studienherausgebers durchgeführt. Eine namentliche Auflistung findet sich im Anhang des Abschlussberichts zur Machbarkeitsstudie (auf Englisch): Frazer, Hugh/Guio, Anne-Catherine/Marlier, Eric (2020): *Feasibility Study for a Child Guarantee (FSCG). Final Report. On behalf of the European Commission*. S. 194–195 (im Folgenden Frazer et al. 2020).
- 6 Alle veröffentlichten Studien zur Machbarkeitsstudie für eine europaweite Kindergarantie finden sich auf der dazugehörigen Webseite der Europäischen Kommission (auf Englisch).

Kinderarmut in Europa

Kinderarmut ist mehrdimensional und betrifft verschiedenste Lebensbereiche: Unter anderem prägen materielle Aspekte wie Kleidung, aber auch Ernährung und Wohnen, soziale Kontakte, gesundheitliche Aspekte, und kulturelle Aspekte wie Bildung und Sprache die Lebenssituation von Kindern.¹ Dies hat zur Folge, dass sich Armut in vielerlei Hinsicht beeinträchtigend auf die Entwicklung von Kindern auswirken kann. Zudem zeigen sich Nachwirkungen oft in schlechteren Chancen weit über das Kinder- und Jugendalter hinaus, einschließlich der Weitergabe eines höheren Armutsrisikos an die nächste Generation.² Dies zeigt sich auch weiterhin darin, dass in Europa Kinder aus Haushalten mit einer niedrigen Arbeitsmarktintegration der Eltern, die meist mit einem niedrigen Bildungsniveau zusammenhängt, ein besonders hohes Armutsrisiko aufweisen. Mit 22,5 Prozent, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, stellen Kinder die am stärksten gefährdete Bevölkerungsgruppe in der Europäischen Union dar.

Allerdings variieren die Kinderarmutsquoten (zur Messung siehe Infokasten „Messung von Kinderarmut“) zwischen den Mitgliedstaaten erheblich: 2019 waren Kinder und Jugendliche am stärksten in Rumänien (35,8%) und Bulgarien (33,9%) von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht, wohingegen sie in Slowenien (11,7%) und Tschechien (13%) am wenigsten davon bedroht waren. Deutschland liegt im europäischen Vergleich an fünfter Stelle (15%) und damit unterhalb des Durchschnitts in der EU-27 (22,5%).⁴

- 1 Holz, Gerda/Laubstein, Claudia/Sthamer, Evelyn (2012): *Lebenslagen und Zukunftschancen von (armen) Kindern und Jugendlichen in Deutschland. 15 Jahre AWO-ISS-Studie*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- 2 Volf, Irina/Laubstein, Claudia/Sthamer, Evelyn (2019): *Wenn Kinderarmut erwachsen wird ... Kurzfassung der Ergebnisse der AWO-ISS-Langzeitstudie zu (Langzeit-)Folgen von Armut im Lebenslauf*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- 3 Eurostat (2020): *Children at risk of poverty or social exclusion (auf Englisch)*.

barkeit, Steuerung und Umsetzung von Optionen für eine mögliche Kindergarantie in allen EU-Mitgliedstaaten sein.⁷ Aufbauend auf den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie sollen darin formulierte Handlungsoptionen zur Verringerung von Kinderarmut sowie deren wirksame, aber auch wirtschaftliche Umsetzung konkretisiert werden. Der Auftrag wurde an das Luxemburger Institut für sozioökonomische Forschung vergeben, welches bereits in der ersten Phase beteiligt war.⁸

Parallel zur zweiten Phase läuft seit dem Sommer 2020 eine dritte Phase bis zum Sommer 2022. Begleitet von UNICEF, wird in dieser Phase in mehreren Mitgliedstaaten ein Pilotprogramm durchgeführt, welches innovative Ansätze zur Verringerung von Kinderarmut testet. Diese Phase soll außerdem eine Reihe von vertiefenden Analysen nationaler Politiken und Programmen umfassen, in der auch in einer Reihe von Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung entwickelt werden.⁹

Im August 2020 hat die Kommission eine Konsultation¹⁰ zur geplanten europäischen Kindergarantie veröffentlicht, um Feedback der Öffentlichkeit einzuholen. Aufgerufen waren alle Organisationen, Fachkräfte und Privatpersonen zur geplanten Roadmap¹¹ Rückmeldung zu geben. Die Roadmap sieht eine Empfehlung des Rates für Anfang 2021 vor.

Erste Ergebnisse

Die Verfassenenden des Abschlussberichts¹² kommen zu dem Ergebnis, dass viele der armutsbetroffenen und sozial benachteiligten Kinder in der gesamten Europäischen Union keinen oder erschwerten Zugang zu Dienstleistungen in einem oder mehreren der fünf Politikbereiche haben. Identifizierte Zugangsbarrieren seien zu hohe Kosten und mangelnde Verfügbarkeit. Weiterhin sei mangelnde Qualität der Dienstleistungen ein Problem. Es gebe erhebliche Unterschiede zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten.



Die festgestellten Mängel seien überwiegend auf eine fehlende Prioritätensetzung und eine fehlende effiziente Strategie, auf die Zersplitterung der Zuständigkeiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und auf fehlende valide Daten zurückzuführen. Dies habe für die betroffenen Kinder kurz- und langfristige negative Folgen, aber auch für die Gesellschaft insgesamt. Zudem stelle ein nicht gewährter Zugang eine Verletzung der Rechte des Kindes dar.

Die Bemühungen der Europäischen Union zur Realisierung einer europaweiten Kindergarantie sollten sich auf alle armutsbetroffenen und anderweitig sozial benachteiligten Kinder konzentrieren. Demgegenüber liege es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, vor Ort diejenigen Kinder in schutzbedürftigen Situationen zu identifizieren, die prioritäre Bedarfe hätten. Dies gelinge über das in der UN-Agenda 2030

⁷ Auftragsbekanntmachung vom 9. August 2019 auf TED (Tenders Electronic Daily) – Online-Version des „Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union“ für das europäische öffentliche Auftragswesen.

⁸ Aus deren Webseite (auf Englisch) zum Auftrag geht unter anderem hervor, dass an der Erstellung der Studie auch die Verfassenenden des Abschlussberichts Hugh Frazer, Anne-Catherine Guio und Eric Marlier beteiligt sind.

⁹ European Commission: Roadmap. Council Recommendation for a Child Guarantee. Ref. Ares(2020)4318536 (auf Englisch).

¹⁰ Roadmap und Initiative „Grundlegende Dienstleistungen für bedürftige Kinder – Europäische Kindergarantie“.

¹¹ Roadmaps zielen darauf ab, über die Arbeit der Kommission zu informieren und es der Öffentlichkeit zu ermöglichen, Feedback zu den konkreten Vorhaben der Kommission zu geben. In einer Roadmap werden das Problem und die mit der Initiative verbundenen Ziele sowie Handlungsoptionen aufgearbeitet. Mehr Informationen zu Roadmaps finden sich auf der Webseite (auf Englisch) der Kommission.

¹² Frazer et al. 2020: 180ff.

Messung von Kinderarmut in Europa

In der Europäischen Union wird mit **AROPE** (At Risk of Poverty or social Exclusion) ein mehrdimensionaler Indikator verwendet, um die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen zwischen den Mitgliedstaaten und verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu messen. Demnach gelten Personen als von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, wenn bei ihnen mindestens eine der folgenden drei Bedingungen zutrifft:

1. Sie leben in einem Haushalt, der weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens des jeweiligen Landes zur Verfügung hat.¹
2. Sie leben aufgrund fehlender Ressourcen unter eingeschränkten Bedingungen und können für bestimmte Dinge (Miete, Essen, Urlaub etc.) nicht aufkommen.²
3. Sie leben in Haushalten mit sehr geringer Erwerbstätigkeit.³

¹ Siehe Eurostat Glossar: Armutsgefährdungsquote.

² Siehe Eurostat Glossar: Materielle Deprivation.

³ Siehe Eurostat Glossar: In Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität lebende Personen.

Gesellschaftliche Zielzustände und ihre Operationalisierung (zwei Beispiele)¹

Zielzustand: Zugang zu kostenlosen Betreuungseinrichtungen

- Konkretisierung: Jedes armutsgefährdete Kind sollte Zugang zu kostenlosen Dienstleistungen im Rahmen der frühkindlichen Bildung und Entwicklung haben.
- Operationalisierung: Bereitstellung kostenloser Dienstleistungen im Rahmen der frühkindlichen Bildung und Entwicklung für Kinder in einkommensschwachen Haushalten.

Zielzustand: Zugang zu geeigneter Ernährung

- Konkretisierung: Jedes armutsgefährdete Kind sollte mindestens eine gesunde, ausgewogene Vollmahlzeit pro Tag erhalten.
- Operationalisierung: Bereitstellung von kostenlosen/subventionierten Schulmahlzeiten für Kinder in einkommensschwachen Haushalten.

¹ Hugh Frazer stellte in seinem Vortrag im Rahmen des gemeinsamen Fachgesprächs von AGF und COFACE Families Europe am 28. September 2020 in Berlin insgesamt sechs Beispiele vor.

formulierte Prinzip, die Schwächsten und Verwundbarsten in den Mittelpunkt zu stellen („to reach the furthest behind first“) und dabei niemanden zurückzulassen („leave no one behind“).

Ausgewählte Ergebnisse in den priorisierten Politikbereichen

Frühkindliche Betreuung und Erziehung: Lediglich sieben EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Estland, Lettland, Slowenien, Finnland und Schweden) bieten einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab einem frühen Alter (6 bis 18 Monate) an. Alle EU-Mitgliedstaaten weisen für Kinder aus ethnischen Minderheiten, geflüchtete Kinder, Kinder mit Behinderungen und Kinder aus armen Familien im Vergleich zur Gesamtbevölkerung niedrigere Betreuungsquoten auf.

Bildung: Zwar ist die allgemeine Schulpflicht in allen Mitgliedstaaten gebührenfrei, Familien sehen sich aber dennoch Ausgaben im Zusammenhang mit Bildung (beispielsweise für Bücher, Ausflüge und Essen) gegenüber. Einelternhaushalte und armutsgefährdete Haushalte haben ausnahmslos in allen EU-Mitgliedstaaten größere Schwierigkeiten, Ausgaben im Zusammenhang mit Bildung zu bestreiten als die allgemeine Bevölkerung in Haushalten mit Kindern.

Gesundheit: In der EU-28 bieten 22 Mitgliedstaaten prinzipiell eine kostenlose Gesundheitsversorgung für alle Kinder an. Allerdings weisen bei genauerer Betrachtung davon 13 Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Kroatien, Finnland, Ungarn, Italien, Lettland, die Niederlande, Polen, Portugal und Rumänien) für manche Kinder Lücken in der medizinischen Versorgung auf. Insgesamt litten 1,6 Prozent aller Kinder in der EU-28 unter einem nicht gedeckten medizinischen Bedarf.

Ernährung: Der Anteil der Kinder, die in Haushalten leben, in denen es (aus Gründen der Erschwinglichkeit und nicht freiwillig) täglich an Obst und Gemüse fehlt, schwankte zwischen weniger als einem Prozent (in Schweden, Finnland, den Niederlanden, Österreich, Dänemark und Luxemburg) und 40 Prozent (Bulgarien). Einkommensarmut erhöht das Risiko eines erzwungenen Nährstoffmangels in fast allen Mitgliedstaaten erheblich, mit Ausnahme der nordischen Länder, Österreichs und Luxemburgs, wo das Auftreten dieser Probleme bei allen Kindern gering war.

Wohnen: Der Anteil der Kinder, die unter akuter Wohnungsnot leiden (das heißt, die in einer Wohnung leben, die als überbelegt gilt und eine oder mehrere der von Eurostat definierten Wohnungsmangelkennzahlen aufweist), liegt in Rumänien und Lettland bei über 20 Prozent und in Bulgarien, Ungarn, Litauen und Polen bei über 15 Prozent. In Portugal, Österreich, Griechenland und Italien sind etwa sieben bis acht Prozent der Kinder von schwerer Wohnungsnot betroffen.

Zur europaweiten Verringerung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung seien **gesellschaftliche Zielzustände mit konkreten operationalen Zielen** zu formulieren. Dem wird bereits im Rahmen der Studie über den wirtschaftlichen Umsetzungsrahmen der Kindergarantie nachgegangen, wobei auf die Zielgruppe von Armut bedrohter Kinder fokussiert wird. Die Verfassenden des Abschlussberichts schlagen vor, dass einerseits einige sehr konkrete Maßnahmen zur Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zu ermitteln seien, da diese leichter und schneller umgesetzt sowie überwacht werden könnten. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten aber dazu angehalten werden, einen ganzheitlichen Ansatz zu entwickeln, um die mehrdimensionalen Aspekte der Kinderarmut in Angriff zu nehmen und die festgelegten gesellschaftlichen Zielzustände zu erreichen.

Die Kindergarantie ist nicht das erste und bei weitem nicht das einzige Instrument, welches zur Verringerung von Kinderarmut auf europäischer Ebene entwickelt wird. Bereits 2013 wurde die **Empfehlung der Europäischen Kommission „Investitionen in Kinder. Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“** verabschiedet. 2017 wurde auf dem Göteborger Sozialgipfel die **Europäische Säule sozialer Rechte** von Parlament, Rat und Kommission unterzeichnet. Die Verfassenden des Abschlussberichts der Machbarkeitsstudie zur europäischen Kindergarantie schlussfolgern, dass die genannten Instrumente der Europäischen Union zwar hilfreich seien, jedoch sei ihnen in der Vergangenheit nicht genügend Priorität eingeräumt worden, so dass keine substantziellen Fortschritte bei der Verringerung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung gemacht wurden. Dies gelte in ähnlicher Weise auch für die Nutzung und Wirkung der EU-Finanzhilfen wie beispielsweise dem Europäischen Sozialfond.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie sei jedoch auch deutlich geworden, dass die Gewährleistung des Zugangs zu qualitativ hochwertigen und integrativen Dienstleistungen in den priorisierten Politikbereichen für alle Kinder zwar einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Kinderarmut leisten könnte, jedoch reiche dieser allein nicht aus. Der Einbezug weiterer Aktionsbereiche, wie sie in der Empfehlung der Kommission von 2013 mit dem Zugang zu angemessenen Ressourcen und dem Recht des Kindes auf

Empfehlung der Europäischen Kommission „Investitionen in Kinder. Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ (2013)

Die Empfehlung der Europäischen Kommission „Investitionen in Kinder. Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“¹ geht auf eine Initiative des Europäischen Rates zurück und wurde im Rahmen des Sozialinvestitionspakets der Kommission angenommen, um die Mitgliedstaaten nach der Finanzkrise von 2008 bei der Eindämmung des wachsenden Armutsrisikos zu unterstützen. Zur Verringerung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung werden **drei Aktionsbereiche** genannt: Zugang zu angemessenen Ressourcen, Zugang zu erschwinglichen, hochwertigen Dienstleistungen und Recht des Kindes auf soziale Teilhabe.

Die Empfehlung sollte anhand eines **ganzheitlichen Ansatzes**, der eine umfassende Nutzung und Inanspruchnahme einschlägiger EU-Instrumente vorsah, umgesetzt und durch einen **indikatorengestützten Monitoringrahmen**² überwacht werden. Die Kommission, das European Social Policy Network (ESPN) und der Europäische Rechnungshof haben die Umsetzung der Empfehlung unabhängig voneinander 2017 und 2020 evaluiert und Nachbesserungsbedarfe aufgezeigt.³ So kommt der Europäische Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass die Empfehlung zwar eine positive Initiative war, aber ihre Wirksamkeit aufgrund fehlender messbarer Zielvorgaben schwer zu beurteilen sei.⁴

1 Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013. *Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen (2013/112/EU)*.

2 *Alle Indikatoren finden sich auf der Webseite von Eurostat (in Englisch)*.

3 *Commission staff working document (2017): Taking stock of the 2013 Recommendation on „Investing in children“; ESPN report (2017): Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on „Investing in children“ (auf Englisch); Europäischer Rechnungshof (2020): Bekämpfung der Kinderarmut – Unterstützung durch die Kommission muss gezielter erfolgen. Sonderbericht.*

4 *Europäischer Rechnungshof 2020: 19f.*

soziale Teilhabe genannt wurden, sei notwendig. Zudem müssten diese zu einem ganzheitlichen Ansatz verknüpft werden, um der Mehrdimensionalität von Kinderarmut Rechnung zu tragen. Es sei in der Machbarkeitsstudie deutlich geworden, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die am erfolgreichsten dafür sorgten, dass benachteiligte Kinder Zugang zu erschwinglichen, qualitativ hochwertigen und inklusiven Dienstleistungen hätten, nicht nur über ein umfassendes Spektrum an politischen Maßnahmen verfügten, sondern auch über einen ganzheitlichen Ansatz strategisch koordinierte und damit integrierte Ansätze verfolgten. Daher sei es auch notwendig, weitere Politikbereiche bei der Verringerung von Kinderarmut zu berücksichtigen, beispielsweise Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik oder Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik.

Die Verfassenden des Abschlussberichts der Machbarkeitsstudie fordern die Europäische Union auf, bei der Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung (weiterhin) ihren rechtlichen und finanziellen **Handlungsrahmen** auszuschöpfen. So solle insbesondere die Kommission die politische Führungsrolle sowie die Koordination und Beratung (einschließlich Forschung, Innovation und Wissensaustausch) ihrer Mitgliedstaaten übernehmen und finanzielle Mittel bereitstellen, um diese in ihren Vorhaben bei der Verringerung von Kinderarmut zu unterstützen und zu fördern. Anhand einer fokussierten Initiative könne die Kommission bei der Bereitstellung ihrer Finanzhilfen zudem sicherstellen, dass mehr Mittel strategischer zugunsten von sozial benachteiligten Kindern eingesetzt würden, insbesondere, wenn von den Mitgliedstaaten nationale Strategien und Aktionspläne zur Verringerung von Kinderarmut verlangt würden.¹³

Ausblick

Die Kindergarantie wird gemäß Ankündigungen der Kommission für Anfang 2021 erwartet. Als wahrscheinlich gilt eine Empfehlung des Rates, die auf den bestehenden Instrumenten aufbauen würde und dabei insbesondere die Empfehlung der Kommission von 2013 ergänzen und verstärken könnte.¹⁴ So soll die Ratsempfehlung zur Kindergarantie auf armutsbetroffene und weitere sozial benachteiligte Kinder fokussieren, während sich die Empfehlung der Kommission von 2013 auf alle Kinder bezieht. Die Kindergarantie könnte zur Umsetzung des Grundsatzes 11 der Europäischen Säule sozialer Rechte beitragen, in den zukünftigen Aktionsplan zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte mitaufgenommen werden und auch ein wichtiges Element im Rahmen der bevorstehenden umfassenden **Strategie für die Rechte des Kindes** sein.

Für die Finanzierung der Kindergarantie existiert bereits seit 2018 ein Vorschlag seitens des Europäischen Parlaments für den nächsten EU-Haushalt 2021–2027. Dieser sieht ein zusätzliches Budget in Höhe von 5,9 Milliarden Euro insbesondere durch die Bereitstellung von fünf Prozent der Mittel für den Europäischen Sozialfonds Plus¹⁵ durch die Mitgliedstaaten vor.¹⁶ Die Kommission hatte diesen Vorschlag unterstützt.¹⁷ Die Einigung des Europäischen Rates sieht derzeit im Europäischen Sozialfond Plus jedoch nur mindestens zwei Prozent der Mittel für das spezifische Ziel der Bekämpfung der materiellen Deprivation vor, ohne dass Kinderarmut oder die Kindergarantie dabei explizit erwähnt werden.¹⁸ Das Europäische Parlament besteht jedoch darauf, dass gezielte Erhöhungen zusätzlich zu den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Zahlen insbesondere auch

¹³ Siehe auch Frazer et al. 2020: 193 (Schaubild). Siehe außerdem die Einschätzung des Europäischen Rechnungshofes in seinem Sonderbericht „Bekämpfung der Kinderarmut – Unterstützung durch die Kommission muss gezielter erfolgen“ (2020: 29ff.) sowie die untenstehenden Vorschläge des Europäischen Parlaments zum Europäischen Sozialfond Plus.

¹⁴ In einer Empfehlung können die EU-Institutionen ihre Ansichten äußern und Maßnahmen vorschlagen, ohne den Adressaten der Empfehlung rechtliche Verpflichtungen aufzuerlegen. Empfehlungen sind nicht-verbindliche Rechtsakte und als solche Teil des Sekundärrechts der Europäischen Union. Während die Kommission eigeninitiativ Empfehlungen veröffentlichen kann, wird der Rat von der Kommission hierzu aufgefordert. Bei der Verabschiedung einer Empfehlung im Rat wird die Kommission hinzugezogen.

¹⁵ Zur Rolle und Bedeutung des Europäischen Sozialfonds Plus siehe Europäischer Rechnungshof 2020: 24.

¹⁶ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) (COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD)).

¹⁷ Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan“ vom 27. Mai 2020, COM(2020) 442 final.

¹⁸ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – *Schlussfolgerungen* vom 21. Juli 2020.

Europäische Säule sozialer Rechte (2017)

2017 wurde die Europäische Säule sozialer Rechte auf dem Göteborger Sozialgipfel von Parlament, Rat und Kommission unterzeichnet. Grundsatz 11 der Säule formuliert das Recht von Kindern auf frühkindliche Bildung und Betreuung sowie auf Schutz vor Armut. Benachteiligten Kindern wird das Recht auf besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit zugesprochen. Die Umsetzung der Grundsätze zu Bildung, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Sozialschutz und Gesundheit könnten sich ebenfalls auf die Verringerung von Kinderarmut auswirken, sie nehmen aber keinen expliziten Bezug auf Kinder. Der Europäische Rechnungshof kritisiert, dass die Grundsätze zu allgemein seien, obwohl mit der Empfehlung der Kommission von 2013 bereits spezifische Maßnahmen detailliert ausformuliert waren.¹

Begleitet wird die Europäische Säule sozialer Rechte vom **Sozialpolitischen Scoreboard**, das Entwicklungen und Fortschritte in den Mitgliedstaaten unter anderem in den Bereichen Chancengleichheit sowie Sozialschutz und Inklusion erfasst. Hier werden beispielsweise die Wirksamkeit von Transferleistungen zur Armutsreduktion sowie der Anteil der unter Dreijährigen in der Kindertagesbetreuung abgebildet. Die Europäische Säule sozialer Rechte ist wie die Empfehlung der Kommission von 2013 nicht rechtsverbindlich. Folglich bedarf es konkreter Initiativen – wie beispielsweise bei der Vereinbarkeitsrichtlinie² geschehen –, um diese rechtlich umzusetzen. Um die allgemeinen Grundsätze mit konkreten Vorhaben zu realisieren, plant die Kommission für Anfang 2021 einen **Aktionsplan zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte**.

¹ *Europäischer Rechnungshof 2020: 23.*

² *Europäische Kommission (2017): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates (COM(2017) 253 final). Für weitere Informationen siehe auch Newsletter 2/2018 der Beobachtungsstelle.*

für die Kindergarantie bereitgestellt werden müssen.¹⁹ Die interinstitutionellen Verhandlungen für eine verpflichtende Bereitstellung von Mitteln zur Verringerung von Kinderarmut für den Europäischen Sozialfond Plus dauern aktuell noch an.

Die vorbereitende Maßnahme zur Überprüfung der Machbarkeit einer europaweiten Kindergarantie spielt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle, da nur so ein solides Fundament geschaffen werden kann, „wie eine Kindergarantie gestaltet werden sollte, einschließlich der Maßnahmen und Finanzmittel, die erforderlich sind, um sich positiv auf die Kinderarmutsquoten in der EU auszuwirken und das Engagement der Mitgliedstaaten sicherzustellen.“²⁰ Zudem bedarf es eines entschlossenen Handelns der Europäischen Union, untermauert von einem starken politischen Bekenntnis der Mitgliedstaaten. Dies ist aufgrund der noch nicht in vollem Umfang absehbaren Auswirkungen, die die europaweite Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie auf Kinder hat und noch haben wird, nur umso dringlicher. Es gilt ihre Perspektive und insbesondere diejenige arbeitsbetroffener und sozial benachteiligter Kinder für „ein Europa für Kinder“²¹ zu berücksichtigen.

Zivilgesellschaftliche Perspektive auf eine europaweite Kindergarantie

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Zusammenschlüsse wie COFACE Families Europe, Eurochild, Save the Children oder die EU Alliance for Investing in Children spielen eine bedeutsame Rolle bei der europaweiten Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Indem sie beharrlich auf soziale Missstände aufmerksam machen, Kritik an mangelnder politischer Handlungsentschlossenheit äußern, Forderungen stellen und Handlungsempfehlungen formulieren, prägen sie maßgeblich den öffentlichen Diskurs zum Thema Kinderarmut in Europa mit.

In diesem Zusammenhang mag es nicht verwundern, dass sie sich von Beginn an für die Einführung einer europaweiten Kindergarantie eingesetzt haben: Insbesondere plädieren die europäischen Verbände für eine schnellstmögliche Umsetzung der Kindergarantie. Zum einen, damit das Thema Kinderarmut noch in die derzeit laufenden Planungen der Mitgliedstaaten für die Investitionsschwerpunkte der Strukturfonds aufgenommen wird;²² zum anderen verstärken die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie die Missstände im Bereich der Kinderarmut, was die Dringlichkeit eines raschen Handelns zusätzlich erhöht.²³ Weiterhin unterstützen die zivilgesellschaftlichen Organisationen den Vorschlag des Europäischen Parlaments, dass die Mitgliedstaaten für den nächsten EU-Haushalt 2021–2027 fünf Prozent der Mittel für den Europäischen Sozialfonds Plus zur Umsetzung der Kindergarantie bereitstellen.²⁴ Darüber hinaus machen sie deutlich, dass eine strategische Planung sowie ein ganzheitlicher Ansatz durch die Verbindung unterschiedlicher Politikbereiche entscheidend für eine erfolgreiche Bekämpfung von Kinderarmut sind.²⁵

Kindergarantie: Europa muss JETZT handeln.

Elizabeth Gosme, Direktorin der Confederation of Family Organisations in the European Union (COFACE Families Europe)

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020 (2020/2732(RSP)).

²⁰ Europäischer Rechnungshof 2020: 40.

²¹ Dubravka Šuica, Vizepräsidentin der EU-Kommission, und Didier Reynders, EU-Justizkommissar, haben sich in dem Anfang Juli 2020 veröffentlichten gemeinsamen Zeitungsartikel „Die Krise hat die Jüngsten besonders belastet. Wir brauchen ein Europa für Kinder“ für eine verstärkte Berücksichtigung der kinderrechtlichen Dimension bei der Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie in Europa ausgesprochen.

²² Save the Children Europe/Eurochild (2020): *European Child Guarantee can be EU's answer to child poverty* In: Euractiv.com, 17. Februar 2020 (auf Englisch).

²³ EU Alliance for Investing in Children (April 2020): *Joint statement on protecting children and their families during and after the COVID19 crisis* (auf Englisch).

²⁴ EU Alliance for Investing in Children (Juli 2020); *Offener Brief*; Eurochild (Juli 2020): *Aufruf: Make child poverty history*; Eurochild (Oktober 2020): *The European Child Guarantee*. Eurochild input to the Roadmap published by the European Commission; Caritas Europa (Mai 2020): *Statement on the occasion of the International Day of Families* (alle Dokumente auf Englisch).

²⁵ EU Alliance for Investing in Children (März 2020): *Proposal for a Council Recommendation on the Child Guarantee for the wellbeing of all children across the EU* (auf Englisch).

Handlungsrahmen der Europäischen Union

Maßnahmen zur Verringerung von (Kinder-)Armut und sozialer Ausgrenzung gehören als Teil der Sozialpolitik zum Kernbereich nationaler Politik in Europa. Damit hat die Europäische Union nicht die Möglichkeit, rechtsverbindliche Regelungen in diesem Bereich zu erlassen. Die Bekämpfung sozialer Ausgrenzungen zählt aber gemäß der gemeinsamen Vertragsgrundlage zu den konkreten Zielen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik.¹ Dies gibt der Europäischen Union die Möglichkeit, Initiativen zur Koordinierung zu ergreifen und nationale Bestrebungen in diesem Bereich zu unterstützen und zu ergänzen.

¹ AEUV Art. 151 (ex-Art. 136 EGV) [Ziele und Mittel abgestimmter und gemeinsamer Sozialpolitik].

Strategie für die Rechte des Kindes (voraussichtlich 2021)

Die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen forderte ihre Vizepräsidentin Dubravka Šuica in ihrem Kommissionsbrief auf, eine umfassende Strategie für die Rechte des Kindes auszuarbeiten.¹ Diese soll einen umfassenden politischen Rahmen für Kinderrechte bieten, der alle bestehenden und künftigen Maßnahmen und Politiken der Europäischen Union im Bereich der Kinderrechte bündelt und verstärkt. Die Strategie umfasst schwerpunktmäßig die folgenden Bereiche: Rechte der schutzbedürftigsten Kinder, Kinderrechte im digitalen Zeitalter, Verhütung und Bekämpfung von Gewalt und Förderung einer kinderfreundlichen Justiz. Die Strategie für die Rechte des Kindes wird 2021 erwartet.

¹ Kommissionsbrief (auf Englisch) vom 1. Dezember 2019.

COFACE Families Europe setzt sich ausnahmslos für alle Familien ein, basierend auf den Werten der Geschlechtergleichheit, der Menschenrechte und der sozialen Inklusion. Wir legen unseren ganzheitlichen Familien-Fokus auf die folgenden Politikbereiche: Sozial-, Beschäftigungs-, Digital-, Inklusions-, Migrations-, Bildungs- und Verbraucherinnen und Verbraucherpolitik. Indem wir diese Politikfelder mit einem Zwei-Generationen-Ansatz (Erwachsene und Kinder) betrachten, nutzen wir einen intergenerationellen Blickwinkel, der es uns ermöglicht, Kindern und ihren Familien in politischen und legislativen Diskussionen eine Stimme zu geben.

Auf dem gemeinsamen Fachgespräch der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (AGF) und COFACE Families Europe am 29. September 2020 in Berlin²⁶ nutzten wir diesen Blickwinkel, um über eine neue politische Initiative der Europäischen Union zu diskutieren, die derzeit in Vorbereitung ist: die Europäische Kindergarantie. Ziel dieser Initiative ist es, die Unterstützung für Kinder in benachteiligten Lebenssituationen auf nationaler Ebene durch diverse Instrumente (Politik austausch, Finanzierung, Indikatoren, Benchmarking) zu fördern. Die Kindergarantie ist innerhalb zweier weiterer politischer Handlungsrahmen zu verorten: dem **Aktionsplan für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte** und der geplanten **Strategie für die Rechte des Kindes**. Einige der folgenden Empfehlungen, die zur Gestaltung dieser künftigen europäischen Kindergarantie vorgeschlagen wurden, entstanden bei unserem Fachgespräch in Berlin.

Die Europäische Kommission beabsichtigt, die Initiative im Jahr 2021 zu starten. Von Armut betroffene Kinder und deren Familien können aber nicht so lange warten. Es sollten dringend Maßnahmen ergriffen werden, nicht zuletzt, um die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie anzugehen. Nationale, regionale und kommunale Regierungen müssen jetzt handeln und Unterstützungsmechanismen durch die automatische Gewährung sozialer Rechte in Gang setzen. Dies sollte über Einkommenstransfers an Familien in gefährdeten Situationen und über ermäßigte Gebühren für Dienstleistungen entsprechend dem Einkommensniveau erfolgen. Wenn die Kindergarantie dann eingeführt wird, müssen die Regierungen in der Lage sein, der Europäischen Union und den anderen Mitgliedstaaten über ihre Fortschritte bei der

Beseitigung von Kinder- und Familienarmut basierend auf ihren eigenen nationalen Gegebenheiten und den hierzu ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

Die Kindergarantie in Form einer Ratsempfehlung kann ein nützlicher Rahmen sein, um Regierungen (national bis lokal) bei der Bekämpfung der



Armut von Kindern und ihren Familien zu unterstützen, und zwar mit Hilfe verschiedener sozialpolitischer und finanzieller Instrumente sowie anhand einer regelmäßigen Überwachung der Fortschritte. Dies muss jedoch mit anderen wichtigen europäischen (legislativen und nicht-legislativen) Handlungsrahmen in Bereichen verknüpft werden, die ebenfalls das Wohlergehen von Kindern und ihren Familien betreffen. Dazu gehören beispielsweise konkrete Initiativen wie die zum Mindesteinkommen oder zur Situation von Roma, aber auch weitere Politikbereiche wie Gesundheit, Bildung, Steuern, Digitaltechnik und Verbraucherschutz.

26 Zur Dokumentation des Fachgesprächs.

Veröffentlichungen der Beobachtungsstelle zum Thema (I)

Finanzielle Absicherung von Kindern in anderen europäischen Staaten

Das Thema Kinderarmut erfährt in vielen europäischen Staaten eine hohe Aufmerksamkeit. Trotz finanzieller Unterstützung und weiterer Maßnahmen zur Förderung von Teilhabechancen sind Kinder jedoch weiterhin häufiger von Armut betroffen als die Gesamtbevölkerung. Vor diesem Hintergrund gibt die **Kurzexpertise** Einblicke in Ansätze und Reformen im Bereich familienbezogener Leistungen in Nordeuropa sowie in Luxemburg und Österreich.

Staatliche Leistungen für Kinder und Familien zur Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion

Im Zentrum eines Europäischen Fachdialogs im Mai 2019 stand der europäische Austausch zu Ansätzen und Erfahrungen im Bereich staatlicher Förderung von Kindern und Familien in unterschiedlichen europäischen Staaten. Zum einen wurde die Frage gestellt, wie Kinder und Familien über finanzielle Leistungen abgesichert werden und in welchem Verhältnis diese zur Förderung von Bildung und Teilhabe von Kindern stehen. Zum anderen wurden Ansätze vorgestellt, wie der Zugang zu finanziellen Leistungen, aber auch zu Leistungen für Bildung und Teilhabe in den Punkten Information, Beratung und Beantragung verbessert werden kann. Die Ergebnisse des Fachdialogs wurden in einer **Dokumentation** veröffentlicht.

Die Ausrichtung auf Kinder erfordert einen Zwei-Generationen-Ansatz, bei dem sowohl Kinder als auch ihre unmittelbaren Angehörigen oder Erziehungsberechtigten unterstützt werden – nämlich mit einem Familienunterstützungsprogramm, das sich auf Prävention und Frühintervention konzentriert und die Familien erreicht, bevor sie in armutsgefährdete Lebenslagen geraten. Das Ausmaß der Unterstützung kann je nach den Bedürfnissen des Kindes und der Familienmitglieder von mäßig bis stark reichen. Die Unterstützung sollte in jedem Fall auf klaren Qualitätsstandards beruhen und einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, der auf einer universellen Unterstützung für die am stärksten benachteiligten Familien und Kinder automatisch aufbaut.

Der Begriff „Garantie“ impliziert die Operationalisierung gewünschter gesellschaftlicher Zielzustände, die auch in der Ratsempfehlung eine Priorität haben sollten, einschließlich der folgenden Leitlinien:

- Bürokratieabbau bei der Finanzierung von Dienstleistungsangeboten,
- Förderung von Mechanismen zur Kontaktaufnahme mit Familien,
- Automatisierung von Rechten mit Hilfe von Direktzahlungen, (statt von den Familien zu erwarten, dass sie weiteren bürokratischen Aufwand betreiben müssen, um ihre Rechte wahrzunehmen),
- Sicherstellung einer niedrigschwelligen Kommunikation wie beispielsweise mehrsprachige Materialien/Dokumente und Anpassung an unterschiedliche Beeinträchtigungen/Behinderungen und schließlich
- Berücksichtigung der Rolle der Zivilgesellschaft als Schlüsselpartner bei der Kontaktaufnahme mit den am stärksten benachteiligten Personen.

In seinem jüngsten Bericht hat der Europäische Rechnungshof im Anschluss an die Empfehlung der Europäischen Kommission von 2013 über Investitionen in Kinder auf den Mangel an Maßnahmen im Bereich Kinderarmut hingewiesen, ebenso wie auf die Notwendigkeit, mehr Daten zu sammeln, um die Europäische Kindergarantie zu gestalten. Kinder und ihre Familien können jedoch nicht so lange warten. Maßnahmen sind JETZT erforderlich.

Nationale Perspektiven im Interview: Bekämpfung von Kinderarmut in Frankreich und Italien – ist die Kindergarantie ein neuer Meilenstein?

Michel Legros ist Verfasser des französischen Berichts für die Machbarkeitsstudie zur Kindergarantie. Claude Martin ist Professor am französischen Nationalen Zentrum für wissenschaftliche Forschung (CNRS) sowie Inhaber des Lehrstuhls für Kindheit, Wohlbefinden und Elternschaft an der EHESP-Hochschule für öffentliche Gesundheit im französischen Rennes. Michele Raitano ist Assistenzprofessor für Wirtschaftspolitik an der Sapienza-Universität in Rom sowie Verfasser des italienischen Berichts für die Machbarkeitsstudie zur Kindergarantie. Alle drei sind Mitglieder des European Social Policy Network (ESPN), eines Netzwerks unabhängiger Expertinnen und Experten, das die Europäische Kommission mit unabhängigen Informationen, Analysen und Fachwissen zur Sozialpolitik versorgt.

Was bedeutet für Sie Kinderarmut?

Raitano: Meiner Ansicht nach bezieht sich Kinderarmut auf Kinder, die in Haushalten mit einem niedrigen Einkommen leben. In diesem Sinne beziehe ich mich meist auf ein Konzept der relativen Armut (das heißt Definition der Armutsschwelle im Hinblick auf die generelle Einkommensverteilung statt der Festlegung einer vordefinierten Schwelle), da „weit entfernt von den anderen zu sein“ gerade für Kinder in ihrem Lebenslauf entscheidende Folgen hat und langanhaltende, prägende Negativeffekte hervorrufen kann.

Veröffentlichungen der Beobachtungsstelle zum Thema (II)

Mit guten Chancen aufwachsen – Wie erreichen staatliche Angebote alle Kinder und Familien?

Der **Newsletter 1/2019** knüpft an zwei zentrale Themen des Europäischen Fachdialogs vom Mai 2019 an: zum einen niedrigschwellige, an einem Ort gebündelte Beratung und zum anderen die Verknüpfung unterschiedlicher staatlicher Leistungen. Ein erster Beitrag blickt auf Familienzentren. Die Einrichtungen bieten niedrigschwellige Beratung und Unterstützung für Kinder und Familien an. Lieve Krobea, Mitarbeiterin bei der flämischen Agentur Kind en Gezin, und Irma Leisle, Leiterin eines Stadtteil- und Familienzentrums in Berlin, berichten von der Arbeit der Familienzentren in Flandern und Berlin. Der darauffolgende Beitrag von Professorin Eva Österbacka aus Finnland setzt auf einer strukturellen Ebene an. Auch hier geht es darum, möglichst alle Familien und Kinder mit den staatlichen Maßnahmen zu erreichen, indem die Leistungen miteinander verknüpft werden.

Der Beitrag der Kindertagesbetreuung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Unterstützung benachteiligter Familien

Im Zentrum eines Europäischen Fachdialogs im Mai 2018 stand der europäische Austausch über den Beitrag von Kindertagesbetreuung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere für benachteiligte Familien. Zum einen wurde die Frage gestellt, wie für alle Kinder Zugang zu qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung geschaffen werden kann. Zum anderen, wie insbesondere benachteiligte Familien hinsichtlich des Zugangs zu qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung unterstützt werden können. Die Ergebnisse des Fachdialogs wurden in einer **Dokumentation** veröffentlicht.

Legros und Martin: Kinderarmut hat in Frankreich in jüngster Zeit einen Schwerpunktwechsel erfahren: Erhebliche öffentliche Anstrengungen zur Bekämpfung der Kinderarmut wurden schon während der Dritten Französischen Republik (1870–1940) unternommen, und noch verstärkt nach 1945. Damals schuf die Politik allgemeine und grundlegende Familienleistungen sowie Gesundheits- und Sozialdienste. Infolgedessen kam die Bekämpfung der Kinderarmut allmählich immer mehr auf die politische Tagesordnung. Bis in die 2000er Jahre herrschte in Frankreich dennoch die politische Auffassung, dass es zwar Kinder aus armen Familien gibt, aber keine armen Kinder. Nun verlagert sich der Schwerpunkt auf diese Art von Armut erneut, da Erfahrungen mit gescheiterter Sozialpolitik in der Vergangenheit und neue Erkenntnisse aufgrund neuer Daten und Forschungsergebnisse im Bereich (Kinder-)Armut vorliegen. So gibt es:

1. eine Infragestellung der Wirksamkeit der traditionellen Sozialpolitik im Umgang mit der wachsenden Ungleichheit und Arbeitslosigkeit nach der Ölkrise,
2. die Veröffentlichung von Studien und Forschungsarbeiten auf der Grundlage nationaler Statistiken und Daten der Familienleistungsfonds,²⁷
3. die Ergebnisse aus Daten von Eurostat, der OECD und UNICEF.²⁸

Was sind die größten Herausforderungen bei der Bekämpfung von Kinderarmut in Ihrem Land?

Legros und Martin: In Frankreich schwankt die Armutsschwelle (60% des nationalen Medianeinkommens) seit mehr als einem Jahrzehnt um rund 14 Prozent und liegt damit etwas unter dem europäischen Durchschnitt. Bei den unter 18-jährigen Kindern, von denen jedes fünfte unter der Armutsgrenze lebt, liegt diese Quote jedoch bei 20 Prozent – was insgesamt drei Millionen von Armut betroffene Kinder bedeutet. Während die Armut bei Kindern aus instabilen Verhältnissen sowie bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen als ein dringendes Problem erkannt wurde, lässt sich die hohe Zahl armer Kinder auch durch die Vulnerabilität zweier anderer Bevölkerungsgruppen erklären, nämlich Einelternfamilien, mit einer Armutsquote von 35 Prozent, und Haushalte mit geringer Erwerbstätigkeit, deren Armutsquote 26 Prozent beträgt. Allein diese beiden Gruppen erklären die Unterschiede in den Armutsquoten zwischen Kindern und der Gesamtbevölkerung.



Raitano: In Italien wird Armut anhand der Lebensbedingungen der Haushalte bewertet. Daher stehen die wichtigsten Herausforderungen bei der Bekämpfung der Armut im Zusammenhang mit dem entsprechenden Haushaltseinkommen (unter Berücksichtigung der Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen) und mit den Mechanismen, die einerseits

die Ressourcen des Haushalts begrenzen könnten oder andererseits bei begrenzten Ressourcen eine Erhöhung erfordern.

Entsprechend des monetären Ansatzes zur Bewertung der Armut bestehen die größten Herausforderungen im Bereich Arbeitsmarktbedingungen für die Eltern, und zwar in Bezug auf die Beschäftigungsfähigkeit (insbesondere für Frauen: es gibt eine sehr niedrige Frauenerwerbsquote in ärmeren Haushalten in Italien) und die niedrigen Löhne,

²⁷ Caisse Nationale des Allocations Familiales (1999): *Enfants pauvres, pauvres enfants* [Arme Kinder, benachteiligte Kinder], Informations sociales N° 79. CERC (2004): *Les enfants pauvres en France* [Arme Kinder in Frankreich]. Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale, Report N°4, La Documentation française (beide Dokumente auf Französisch).

²⁸ Siehe beispielsweise: UNICEF Office of Research – Innocenti (2017). *Building the Future: Children and the Sustainable Development Goals in Rich Countries*. Innocenti Report Card no. 14 (auf Englisch).

die ein großer Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdient, insbesondere diejenigen, die Teilzeit arbeiten oder atypische Arbeitsverhältnisse haben. Diese Beobachtung wird durch weitere Probleme ergänzt: Hohe Wohnkosten, insbesondere in gewissen italienischen Gebieten/Regionen (es fehlt eine effektive Wohnungspolitik), das Fehlen einer wirksamen Mindesteinkommensunterstützung bis 2019 (als das sogenannte bedürftigkeitsabhängige „Staatsbürgereinkommen“ eingeführt wurde) und das Fehlen von Betreuungsdiensten (Langzeitpflege und Kinderbetreuung).

Einschränkungen bei der Bereitstellung dieser Dienste verringern die Partizipationsquoten von Frauen und verhindern, dass Kinder aus ärmeren Haushalten die Vorschule als potenzielles Instrument zur Verbesserung ihrer kognitiven und nicht-kognitiven Entwicklung in der frühen Kindheit nutzen können.

Darüber hinaus sollte der Kinderarmut – und ihren langfristigen Auswirkungen auf die Perspektiven von Kindern – auch durch eine wirksame Bildungspolitik begegnet werden, um die bisherige Verknüpfung zwischen familiärem Hintergrund und Bildungschancen zu durchbrechen. Aufgrund begrenzter Investitionen in den Bildungssektor neigt die allgemeine Bildungslaufbahn in der Regel dazu, die auf der Ebene der Haushalte beobachteten Ungleichheiten zu reproduzieren. Dadurch wird die „Weitergabe“ von sozioökonomischen Benachteiligungen zwischen den Generationen begünstigt und fortgeführt.

Welche Auswirkungen hatte beziehungsweise hat die Corona-virus-Pandemie auf von Armut betroffene Kinder?

Legros und Martin: Die Epidemie wirkt sich in Frankreich auf unterschiedliche Weise auf Kinder aus. Dazu gehören die Folgen des strikten Lockdowns, der hier fast zwei Monate dauerte, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Epidemie und die Erfahrung einer Krankheit, von der Kinder weitgehend verschont bleiben, die Kinder aber wahrscheinlich übertragen, insbesondere auf ältere Menschen. Zu den negativen Auswirkungen des Lockdowns gehören vermehrte Berichte über häusliche Gewalt und ein Anstieg der Zahl der häuslichen Unfälle von Kindern (Verbrennungen, Stürze usw.), zusammen mit einer sitzenden Lebensweise, einer verstärkten Inanspruchnahme von Bildschirmen, dem Zusammenbruch etablierter sozialer Bindungen, höheren Schulabbruchsquoten und einem Rückstand beim Zugang zu Betreuungs- und Präventionsmaßnahmen. Der französische Rat für öffentliche Gesundheit machte auf die Zunahme dieser negativen Auswirkungen insbesondere bei Kindern mit Behinderungen, unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sowie bei Kindern, die von Kinderschutzdiensten betreut werden, aufmerksam.²⁹ Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den am stärksten benachteiligten Familien wird wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die Kinderarmut haben und Ungleichheiten hervorrufen, die sich in den kommenden Monaten zeigen dürften.³⁰

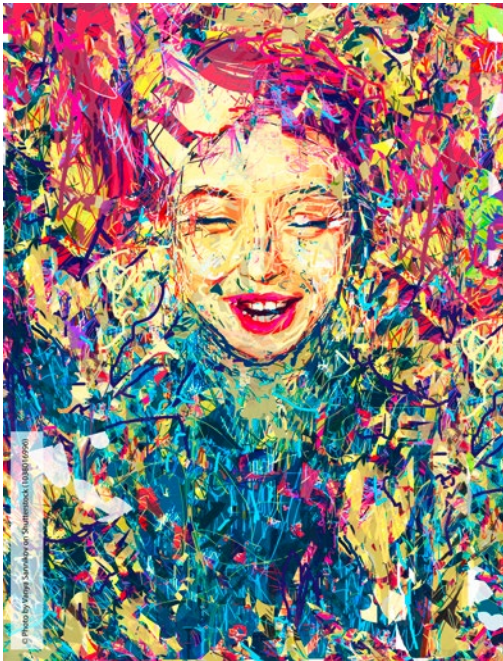
Raitano: Die Pandemie hatte in Italien zwei Hauptfolgen für das Wohlergehen von Kindern. Erstens führte der Schock auf dem Arbeitsmarkt zu einem Rückgang der ärmeren Haushaltseinkommen, was unmittelbare Auswirkungen auf den Lebensstandard der Kinder und damit auf ihre Entwicklung und ihre Chancen hatte. Auch wenn nationale Politikmaßnahmen eingeführt wurden, um die Einkommen der von diesem „Job-Schock“ betroffenen Personen zu stützen, kam es in Italien zu einer relevanten Verringerung der Haushaltsressourcen und damit auch zu einer Verschärfung des Stresses im familiären Umfeld. Zweitens zeigt sich ein mittelfristiger Effekt in Bezug auf die geringe Qualität der Bildung, die Kinder aus ärmeren Haushalten seit März 2020 aufgrund ihres eingeschränkten Zugangs zu Online-Lernmöglichkeiten (dies wiederum aufgrund des Mangels an angemessenen Mitteln sowohl in der Schule als auch im eigenen Haushalt) erhalten. Darüber hinaus waren von Armut betroffene Kinder auch insofern negativ von Schulschließungen betroffen als das Schulesen entfiel.

²⁹ Haut conseil de la santé publique (2020): *La santé des enfants, l'épidémie de Covid-19 et ses suites* [Gesundheit von Kindern, die COVID-19-Epidemie und ihre Folgen] (auf Französisch).

³⁰ Siehe auch Legros, Michel/Martin, Claude – European Social Policy Network (2020): *France in the face of COVID-19: from lockdown to crises and responses for the future*. ESPN Flash Report 2020/36 (auf Englisch).

Was sollte aus der Coronavirus-Pandemie in Bezug auf die Unterstützung und Stärkung von armutsgefährdeten Kindern gelernt werden?

Raitano: Anschließend an meine vorherige Antwort sollten in Italien zwei Strategien verfolgt werden: Einerseits sollten die Haushaltseinkommen gestützt werden, indem sowohl auf Arbeitsmarktinstrumente (beispielsweise Erhöhung der Mindesteinkommen oder Förderung einer Erhöhung der Beschäftigungsquote von Mitgliedern ärmerer Haushalte) als auch auf Umverteilungsinstrumente eingewirkt wird. Andererseits sollten die Investitionen auf allen Bildungsebenen (angefangen bei der Kinderbetreuung im Kindergarten und in der Vorschule) stark erhöht werden, um die Homogenität der Bildungsqualität zu verbessern, die allen Kindern unabhängig von ihrem Wohnort geboten wird. Denn die wirtschaftliche Lage des Haushalts hängt in unterschiedlichen Wohngebieten oftmals von den jeweils unterschiedlichen Wohnkosten ab.



Legros und Martin: Zusammen mit den im Europäischen Wiederaufbauprogramm³¹ vorgesehenen sozialen Maßnahmen, die die Armut der Haushalte und damit auch die Kinderarmut mildern könnten, könnte die Pandemie zwei weitere mögliche Interventionsbereiche eröffnen: Der erste Bereich betrifft die Schulen. Während die Lehrerinnen und Lehrer sich angepasst und als fähig erwiesen haben, kreativ mit den neuen digitalen Möglichkeiten umzugehen sowie Kontakt zu den Schülerinnen und Schülern und ihren Eltern herzustellen und aufrechtzuerhalten, war das Bildungssystem als Ganzes meist nicht in der Lage, kollaborative Arbeitssysteme zu entwickeln. Mehr noch, es scheint einen starken Widerstand gegen solche Veränderungen zu geben.³² Der zweite Bereich be-

trifft eine Erneuerung der „Gesundheitskultur“ mit Blick auf Kinder. Der Lockdown und die Furcht vor einer zweiten Welle der Epidemie haben gezeigt, wie wichtig es ist, neue Praktiken zur Prävention von Krankheiten (Gesichtsmasken, Desinfektionsmittel, Social Distancing, grundlegende Gesundheitsvorkehrungen usw.) ab dem Alter von elf Jahren anzuwenden.

Was ist aus Ihrer Sicht in Ihrem Land zu tun, um Kinderarmut und Armutsfolgen für Kinder effektiver zu bekämpfen?³³

Raitano: Abgesehen von Investitionen in Bildung hat die wirtschaftliche Lage des jeweiligen Haushalts im Kleinkindalter langanhaltende, prägende Auswirkungen auf die sozio-kognitive Entwicklung des Kindes. Daher sollte die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung verstärkt werden. 2019 hat Italien das Reddito di Cittadinanza eingeführt, eine bedürftigkeitsabhängige Leistung, die Haushalten mit einem Einkommen und Vermögen unter bestimmten Schwellenwerten gewährt wird.³⁴ Die Ausgestaltung dieser Leistung – insbesondere aufgrund der gewählten spezifischen Äquivalenzskala – tendiert jedoch dazu, alleinstehende Menschen stark zu begünstigen, während Haushalte mit Minderjährigen eher benachteiligt werden. Auch wenn das Einkommen

³¹ Siehe [Webseite der Europäischen Kommission](#).

³² Cerisier, Jean-François (2020): *Rentrée scolaire 2020: que reste-t-il de „l'école d'après“?* [Neues akademisches Jahr 2020: Was bleibt von der „Schule von morgen“?]. In: *The Conversation of 17 September 2020* (auf Französisch). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Studie *TALIS – The OECD Teaching and Learning International Survey* (2018) (auf Englisch).

³³ Siehe auch Frazer et al. 2020: 216ff. [Anhang zu Kapitel 7: Main priorities to improve access].

³⁴ Jessoula, Matteo/Natili, Marcello/Raitano, Michele – European Social Policy Network (2019): *Italy: Implementing the new minimum income scheme*. *ESPN Flash Report* 2019/35 (auf Englisch).

UN-Konvention über die Rechte des Kindes (1989)

Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) ist ein rechtsverbindliches internationales Abkommen, welches die Rechte von Kindern zwischen Null und 18 Jahren unabhängig von Ethnie, Religion, Geschlecht, Sprache oder ihren Fähigkeiten schützt. Die Konvention wurde 1989 von der UN ratifiziert und besteht aus 54 Artikeln, die die Rechte von Kindern in allen Aspekten ihres Lebens abdecken. Darüber hinaus legt die Konvention fest, wie die Regierungen zusammenarbeiten sollten, um diese Rechte allen Kindern zugänglich zu machen. 194 Länder haben die Konvention bisher ratifiziert, was sie zur am weitesten verbreiteten Menschenrechtskonvention macht.¹

¹ Weitere Informationen finden sich auf der Webseite von UNICEF Deutschland.

Nationale Aktionspläne zu sozialer Eingliederung (2000)

Die Nationalen Aktionspläne zu sozialer Eingliederung (NAP Eingliederung) waren Ergebnis der Verhandlungen des Europäischen Rates von Lissabon im März 2000, um Armut in Europa bis 2010 zu verringern. Sie bildeten einen grundlegenden Bestandteil der Methode der offenen Koordinierung. Jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union legte einen Aktionsplan für die Dauer von zwei Jahren¹ als Antwort auf gemeinsam vereinbarte Ziele vor. Darin analysierte der Mitgliedstaat seine nationale Armutssituation, stellte festgelegte Strategien, Ziele und Vorgaben vor und formulierte politische Maßnahmen zur Zielerreichung.²

¹ Durchgeführt für die Jahre 2001 bis 2003, 2003 bis 2005 sowie 2004 bis 2006.

² Siehe Webseite der Europäischen Kommission.

aus dieser Leistung den finanziellen Zustand armer Haushalte weitgehend verbessert hat, sollte diese bedürftigkeitsabhängige Maßnahme reformiert werden, um auch besser auf Haushalte mit Minderjährigen einzugehen.

Welche Bedeutung messen Sie einer europaweiten Kindergarantie bei der Bekämpfung von Kinderarmut bei? Wie sollte diese ausgestaltet sein?

Raitano: Eine europaweite Kindergarantie ist überaus wichtig, um Kinderarmut in den Fokus der wirtschaftspolitischen Debatte in Italien zu bringen. Sie hat den Vorteil, dass sie sich auf zahlreiche monetäre und nicht-monetäre Dimensionen konzentriert, die sich auf Kinderarmut auswirken, und zwar sowohl im Hinblick auf begrenzte Ressourcen als auch auf den mangelnden Zugang zu angemessenen Leistungen. Ihre Ausgestaltung sollte dementsprechend die Berücksichtigung sowohl des Haushaltseinkommens als auch der Leistungen umfassen. Insbesondere könnte die Idee eines EU-basierten großzügigen Mindesteinkommenssystems in Betracht gezogen werden.

Legros und Martin: Die Einbeziehung der Kinderarmut in die beiden in Frankreich seit 2012 erstellten Aktionsprogramme zur Bekämpfung der Armut ist Ausdruck eines bedeutenden, kontinuierlichen Engagements. Trotz dieser Bemühungen ist die Kinderarmutsrate in den vergangenen zehn Jahren nicht zurückgegangen. Kurzfristig erfordert die Verringerung der Kinderarmut eine Erhöhung der Mindesteinkommensleistungen, insbesondere für Einelternfamilien, die in Frankreich nur ein Revenu de solidarité active beziehen. Für arbeitslose Familien würde der Zugang zu kostenlosen Dienstleistungen wie Schulmahlzeiten – neben der Kinderbetreuung und angemessenem Wohnraum – dazu beitragen, diese Armut zu verringern. Die in den vergangenen zehn Jahren unternommenen Anstrengungen gingen in diese Richtung. Sie waren jedoch zu eng gefasst, als dass sie zur Senkung der Armutsraten hätten beitragen können. Das 2017 eingeleitete Programm für ein Solidaritätseinkommen konzentriert sich auf soziale Investitionen in die frühe Kindheit und die Schulbildung und ist gerade wegen seiner Betonung der Langfristigkeit interessant.

Die Kindergarantie stellt einen Fortschritt im Kampf gegen Kinderarmut dar. Sie baut auf den Fortschritten der **UN-Konvention über die Rechte des Kindes** von 1989 und der Empfehlung der Europäischen Kommission von 2013 auf. Während die UN-Konvention dank der Arbeit von Verbänden, Sozialschutzorganisationen und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern erfolgreich in die französische Politik integriert werden konnte, mangelt es der EU-Empfehlung an wirklicher Legitimität. Wenn die Kindergarantie tatsächlich Wirkung zeigen soll, sollte sie Teil einer Richtlinie sein, die in nationales Recht umgesetzt werden muss, sowie Strukturfonds mobilisieren; dies zusammen mit einer sorgfältigen Überwachung ihrer Umsetzung, die weit über das hinausgehen muss, was für die **Nationalen Aktionspläne zu sozialer Eingliederung** getan wurde.

Projektkonzeption

Die Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa ist ein Projekt des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS). Das Team der Beobachtungsstelle analysiert gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa und befasst sich mit möglichen Auswirkungen auf Deutschland. Hierfür werden wissenschaftliche, meist europäisch-vergleichende Arbeitspapiere und Expertisen zu sozialpolitisch relevanten Themen erarbeitet. Zudem werden regelmäßig Monitorings zur europäischen Politik erstellt und europäische Fachveranstaltungen durchgeführt. Ziel ist es, europaweit Akteure zu vernetzen, ihren Austausch zu fördern und gegenseitiges Lernen anzuregen. Die Finanzierung der Beobachtungsstelle erfolgt durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Impressum

Herausgegeben von:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa
Benjamin Landes (Direktor)
Hauptsitz: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
+49 (0)69 - 95 78 9-0
Standort Berlin: Lahnstraße 19, 12055 Berlin
+49 (0)30 - 616 717 9-0



Gemeinnützig e. V.

V.i.S.d.P.: Benjamin Landes
beobachtungsstelle@iss-ffm.de

Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 11018 Berlin, gefördert wird. Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der jeweiligen Autorin oder dem jeweiligen Autor.

Träger der Beobachtungsstelle:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.

Gestaltung: www.avitamin.de

Übersetzung: Tim Steins

Erscheinungsdatum: Dezember 2020

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa und kann bezogen werden bei:
www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de

Der Inhalt und die Gestaltung des Newsletters der Beobachtungsstelle sind urheberrechtlich geschützt. Die Verwendung von Artikeln ist erwünscht, allerdings bitten wir Sie, uns vorab kurz formlos darüber zu informieren und die Autorinnen und Autoren sowie die Beobachtungsstelle als Quelle zu nennen.

Bildnachweise:

© Photo by Ilse Orsel on Unsplash
© Photo by Alex Motoc on Unsplash
© Photo by Yaopey Yong on Unsplash
© Photo by Aleya Rentz on Unsplash
© Photo by Vanya Sannikov on Shutterstock (1038016996)