

Analyse

Europäische Garantie für Kinder

Überblick über ausgewählte Aspekte der bis Ende 2022 vorgelegten
Nationalen Aktionspläne

Dezember 2022

INHALT

Einleitung	1
Nationale Koordination	2
Stand der Nationalen Aktionspläne	2
Politische Verankerung	3
Beteiligung von Zivilgesellschaft, Kindern und Wissenschaft.....	3
Übergreifende Ziele zur Verringerung der Kinderarmut.....	3
Unterschiedliche Ausgangsbedingungen	4
Zielgruppen	5
Inhaltliche Schwerpunkte	6
Laufende, geplante und neu geplante Maßnahmen	6
Neue Initiativen durch die Nationalen Aktionspläne?.....	7
Beispielhafte Inhaltsbereiche.....	8
Indikatoren, Targets und Monitoring.....	8
Resumee.....	9

EINLEITUNG

Für die Bekämpfung von Kinderarmut haben das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union im Jahr 2021 beschlossen, eine „Europäische Garantie für Kinder“ zu etablieren.¹ Sie ist eine zielgruppenspezifische Initiative, um Kinder und Jugendliche mit Teilhabersorgen zu unterstützen. Ziel ist es, „soziale Ausgrenzung zu verhindern und zu bekämpfen, indem der Zugang bedürftiger Kinder zu einer Reihe wichtiger Dienste garantiert wird, und dadurch auch einen Beitrag zum Schutz der Kinderrechte durch die Bekämpfung von Kinderarmut und die Förderung von Chancengleichheit zu leisten.“ Bis zum Jahr 2030 soll dies geschehen sein.

Welche Ziele und Maßnahmen geplant und umgesetzt werden, obliegt den einzelnen EU-Staaten. Die Mitgliedstaaten sollen jedoch in ihren Aktivitäten unterstützt werden, insbesondere durch EU-Fördermittel. In Nationalen Aktionsplänen sollen sie darlegen, wie sie die Garantie für Kinder jeweils konkretisieren möchten.

Gemäß der EU-Empfehlung sollen die Nationalen Aktionspläne den Zeitraum bis 2030 abdecken, die nationalen Bedingungen berücksichtigen und folgendes beinhalten:

- Zielgruppen,
- quantitative und qualitative Ziele,
- ergriffene oder geplante Maßnahmen einschließlich finanzieller Mittel und Zeitpläne sowie
- ein Rahmenwerk für das Monitoring.²

Angesichts des sich in die Länge ziehenden Prozesses der Einreichung der Aktionspläne erscheint es sinnvoll, einen Zwischenstand der Aktionspläne abzubilden. Wie gehen verschiedene Mitgliedstaaten ihre Aktionspläne an? Die Aktionspläne verfolgen sowohl inhaltlich und strukturell als auch stilistisch sehr unterschiedliche Ansätze, was eine Vergleichbarkeit erschwert. Diese Übersicht versucht hier dennoch eine überblicksartige Auswertung jener Aktionspläne, die bis Ende 2022 vorgelegt wurden. Hierbei kann es sich fraglos aufgrund des Umfangs und aus

¹ Parlamentsresolution: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021IP0090>
 Kommissionsvorschlag: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0137&qid=1647980233530>
 Ratsempfehlung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2021.223.01.0014.01.ENG>

² Ratsempfehlung, Art. 11 (c), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1004#PP2Contents>

Zeitgründen nicht um eine in die Tiefe gehende Analyse handeln, sondern lediglich um eine kursorische Momentaufnahme des gegenwärtigen Standes.

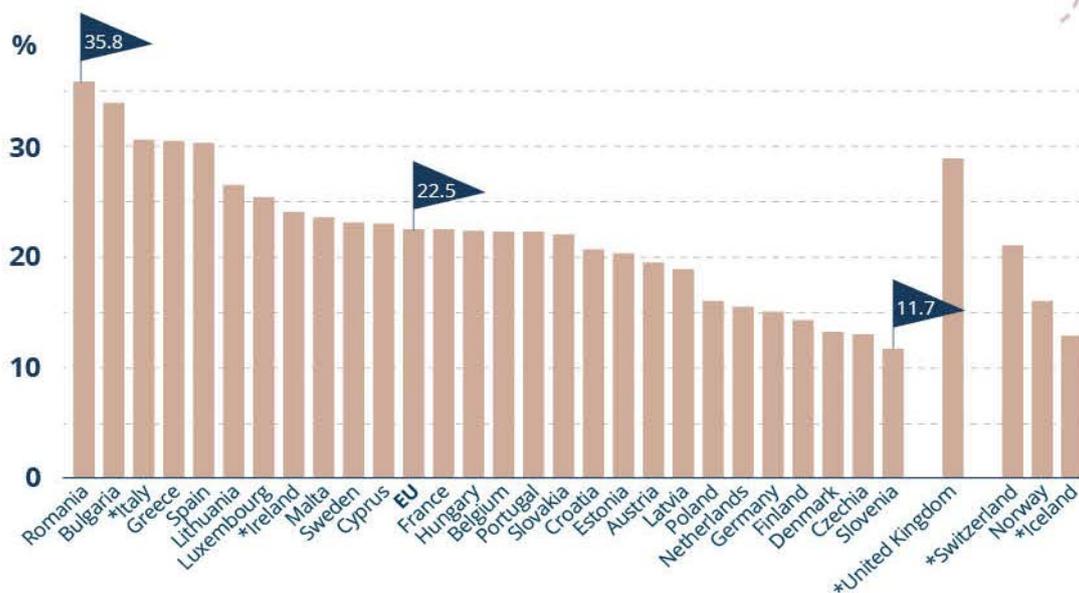
NATIONALE KOORDINATION

Wie von der Garantie für Kinder vorgesehen, haben alle 27 EU-Mitgliedstaaten eine nationale Koordinator:in benannt. Davon sind 21 Frauen, und sechs Männer. Zu den nationalen Koordinator:innen gehören eine Ministerin (Rumänien), zwei stellvertretende Ministerinnen, eine Staatssekretärin (Deutschland), mind. 12 Direktor:innen/Abteilungsleiter:innen (darunter eine Direktorin eines regierungseigenen wissenschaftlichen Instituts), eine stellvertretende Direktorin und eine Persönlichkeit aus einer zivilgesellschaftlichen Organisation (Kinderliga, Österreich). Bei einem Drittel der Fälle wurden die Koordinator:innen mit Personen aus anderen Gruppen bzw. Hierarchien besetzt.³

STAND DER NATIONALEN AKTIONSPLÄNE

Zum vorgesehenen Termin Mitte März 2022 hatte noch kein Mitgliedstaat seinen Nationalen Aktionsplan bei der EU eingereicht. Bis Ende 2022 haben 18 der 27 Mitgliedstaaten ihren Aktionsplan vorgelegt, also zwei Drittel.⁴ Dazu gehören neun der elf Staaten, deren Anteil an Kindern, die von Armut oder sozialer Ausschließung gefährdet sind (AROEPE, at risk of poverty or social exclusion), 2019 über dem Anteil der EU von 22,5 % lag.⁵ Diese Staaten sollen mind. 5 % der Mittel, die sie aus dem Europäischen Sozialfonds ESF+ erhalten, für den Kampf gegen Kinderarmut einsetzen. Für diese Länder kann der Nationale Aktionsplan hilfreich bei den Verhandlungen mit der EU-Kommission über die Fördermittel sein.

Children at risk of poverty or social exclusion
(% of population aged less than 18 years, 2019)



*Data for 2018.
Belgium breaks in series; EU-27: estimate

Source: Eurostat (online data code: ilc_peps01)

Grafik: Rat der Europäischen Union, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/european-child-guarantee/>

³ Nationale Aktionspläne (s. die nächste Fußnote) und Europäische Kommission, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24921&langId=en>

⁴ Die Nationalen Aktionspläne können bei der Europäischen Kommission abgerufen werden, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>

⁵ Europäischer Rat, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/european-child-guarantee/>

POLITISCHE VERANKERUNG

Von den 18 vorgelegten Nationalen Aktionsplänen waren fünf Bestandteil einer Entscheidung des Kabinetts des Mitgliedstaats (Bulgarien, Irland, Polen, Schweden und Zypern), zwei wurden von der zuständigen Ministerin oder stellvertretenden Ministerin bestätigt oder unterzeichnet, drei wurden von der/dem jeweiligen Nationalen KoordinatorIn erstellt und vorgelegt, und mindestens fünf von einem Ministerium (in Kooperation mit anderen Ministerien sowie der Zivilgesellschaft). Bei drei Plänen ist nicht ersichtlich, wer über ihn entschieden hat. Länder mit einer hohen politischen Verankerung des Aktionsplans haben oft überdurchschnittliche Anteile von Kindern mit Armutsrisiken. Die Titel von acht Aktionsplänen bringen zum Ausdruck, dass sie für die Umsetzung der Garantie für Kinder eintreten, während die meisten hier keine eindeutige Ausrichtung nennen und ein Titel eher distanziert formuliert ist.

BETEILIGUNG VON ZIVILGESELLSCHAFT, KINDERN UND WISSENSCHAFT

13 der eingereichten Aktionspläne verweisen auf eine Partizipation von Nichtregierungsorganisationen an der Erstellung des Plans, acht Pläne auf die Beteiligung von Kindern und drei auf die Einbindung von wissenschaftlichen Institutionen. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft reichte von einer einzelnen Konferenz über Onlinekonsultationen bis zu einem nationalen Netzwerk und sehr umfangreichen Prozessen. Belgien hat in seinen Aktionsplan eine ausführliche Stellungnahme der Belgischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung als Anhang aufgenommen. Kinder und Jugendliche sind oft in Fokusgruppen eingebunden worden, außerdem in Onlineumfragen oder Gremien von Minderjährigen. Die Präsidentin Griechenlands und die stellvertretende Arbeitsministerin hörten in einer Veranstaltung zur Kindergarantie die Anliegen von bedürftigen Minderjährigen an. Der italienische Aktionsplan zitiert an verschiedenen Stellen die Empfehlungen von Jugendlichen aus dem Youth Advisory Board. Schweden behandelt die Beteiligung von Kindern nicht nur bei der Erstellung des Aktionsplans, sondern auch allgemein im politischen Entscheidungsprozess. Manche Aktionspläne sehen auch eine Beteiligung von NGOs und/oder Kindern bei der Umsetzung der Maßnahmen und dem Monitoring vor.

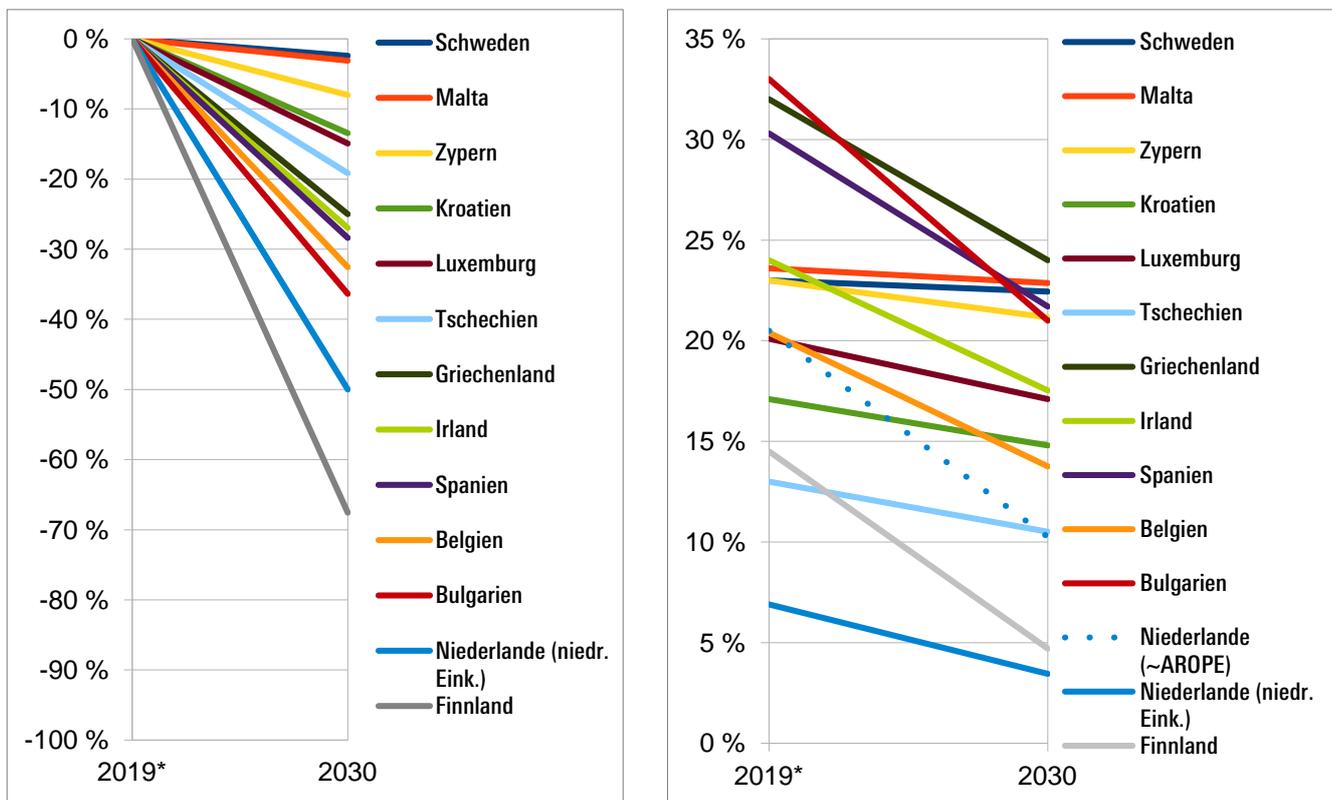
ÜBERGREIFENDE ZIELE ZUR VERRINGERUNG DER KINDERARMUT

13 der 18 bisher eingereichten Nationalen Aktionspläne enthalten ein quantifiziertes und terminiertes Ziel für die Reduktion des Anteils an Kindern, die von Armut oder sozialer Ausschließung gefährdet sind. Einer dieser Staaten (Malta) gibt sein Ziel für die Verminderung der Armut in der Gesamtbevölkerung an, bei dem Kinder besondere Beachtung erhalten sollen. Ein weiteres Land hat sich das Ziel gesetzt, die Kinderarmut zu vermindern, ohne das Ausmaß der Verringerung zu beziffern. Vier Mitgliedstaaten geben gar kein umfassendes Ziel der Reduktion von Kinderarmut an. Zu ihnen gehören sowohl Länder mit hohen als auch mit niedrigen Armutsrisiken für Kinder.

Die quantifizierten Ziele für 2030 reichen von einer Reduktion der Armutsrisiken für Kinder um 2,4 % bis 68 % (im Durchschnitt um 25 %). Irland hat als Ziel angegeben, von Platz 20 in der EU bis 2030 auf Platz 5 zu gelangen, wodurch die Zielerreichung auch von den Entwicklungen der anderen Mitgliedstaaten abhängt. Die Regierung der Niederlande möchte ihr Ziel, die Armutsrisiken für Kinder zu halbieren, nicht erst 2030, sondern bereits zum Ende ihrer Amtszeit im Jahr 2025 erreichen.

Die sehr unterschiedlich ambitionierten Zielvorgaben der Mitgliedstaaten scheinen in keinem eindeutigen Zusammenhang mit der Höhe der Armutsrisiken für Kinder zu stehen (siehe rechte Grafik). Die vier Länder mit dem höchsten Armutsrisiko streben zwar deutliche Reduktionen an, aber die nächsten drei Länder beabsichtigen nur die geringsten Reduktionen unter den Mitgliedstaaten. Im Mittelfeld gibt es deutliche und mäßige Reduktionsziele, und die beiden ambitioniertesten Ziele findet sich bei Ländern mit unterdurchschnittlichen Armutsrisiken (Finnland und die Niederlande).

Abbildungen: Reduktionsziele als prozentuale Veränderung und bezogen auf den AROPE-Anteil



2019 wird in den meisten Nationalen Aktionsplänen als Basisjahr verwendet, aber nicht in allen.

Quellen: NAPs, eig. Berechnungen. Der Zielwert für Malta gilt auch für die Gesamtbevölkerung. Der Zielwert für die Niederlande gilt nicht für 2030, sondern für das Ende der Amtszeit der Regierung (2025), und nicht für den AROPE-Indikator, sondern für eine niedrigere Einkommensschwelle. Zielwert für Irland gemäß der AROPE-Daten für 2021 (Platz 5 als Ziel, AROPE: at risk of poverty or social exclusion, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS01N_custom_3366449/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=06fb2adc-c347-4be1-b476-84ff599b5313)

UNTERSCHIEDLICHE AUSGANGSBEDINGUNGEN

13 Mitgliedstaaten verweisen in ihren Aktionsplänen darauf, dass sie bereits über mehrere kinder-, familien- und sozialpolitische Strategien und Pläne verfügen, die der Kinderarmut entgegenwirken (u. a. Bulgarien, Estland und die Tschechische Republik). Finnland verweist darauf, dass sein Aktionsplan bereits im Rahmen seiner Nationalen Kinderstrategie von 2021 und deren Umsetzungsplänen verwirklicht werde. Darüber hinaus befinde sich ein Aktionsplan für das anspruchsvolle Reduktionsziel zur Kinderarmut in Vorbereitung. Polen betont, dass „die Maßnahmen, die in seinem nationalen Aktionsplan vorgestellt werden, Teil zahlreicher Strategien und Programme zur Umsetzung öffentlicher Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern sind.“⁶ Die französische Regierung gibt allgemeiner an, dass ihre nationalen Strategien die Europäische Kindergarantie vorwegnähme. Gleichwohl sei eine Ausweitung der Umsetzung der bestehenden Strategien erforderlich. Weitere Mitgliedstaaten scheinen implizit einer ähnlichen Auffassung zu sein.

Dagegen gesteht Italien ein, dass es hinterherzuhinken schien, jedoch in den letzten beiden Jahren eine Reformära begonnen habe, die auch die Kinderrechte stärke (der Aktionsplan wurde vor dem Regierungswechsel 2022 in Italien vorgelegt). Spanien räumt ein, dass sein soziales Schutzsystem „unzureichend und ineffektiv“ war, wenn es darum

⁶ NAP Polen, S. 41 (eig. Übers.).

ging, den Schutz aller Kinder und Heranwachsenden zu gewährleisten und Armut oder soziale Ausgrenzung zu korrigieren oder zu verhindern. „Seit Jahren ist die Kinderarmutsquote eines Landes mit dem Entwicklungsstand Spaniens unwürdig.“⁷

Wieder andere Länder entwickeln in ihren Nationalen Aktionsplänen konkrete Ziele und Maßnahmen, ohne auf bereits existierende Strategien und Pläne zur Armutsbekämpfung zu verweisen (z. B. Belgien, Kroatien und Zypern). Im Nationalen Aktionsplan Griechenlands heißt es: „Die Vorbereitung des NAP im Zusammenhang mit der Europäischen Garantie für Kinder ist eine großartige Gelegenheit, eine entsprechende nationale Strategie zu erarbeiten, um die derzeitige Situation im Bereich des Kinderschutzes mit einem Horizont bis 2030 zu verbessern. (...) Der Nationale Aktionsplan (NAP) für die Garantie für Kinder ist das erste umfassende und konsequente Vorhaben auf nationaler Ebene zur Bekämpfung von Kinderarmut“.⁸

ZIELGRUPPEN

In der Europäischen Garantie für Kinder sind 6 Zielgruppen vorgesehen:

- a) obdachlose Kinder oder Kinder, die von gravierender Wohnungsnot betroffen sind
- b) Kinder mit Behinderungen
- c) Kinder mit psychischen Gesundheitsproblemen
- d) Kinder mit Migrationshintergrund oder Kinder, die einer ethnischen Minderheit angehören, insbesondere Roma
- e) Kinder in alternativen Formen der Betreuung, insbesondere in Betreuungseinrichtungen
- f) Kinder in prekären familiären Verhältnissen.⁹

Alle Aktionspläne berichten ausführlich über die Lage der Kinder in ihrem Land. Jedoch wird meist aus der Situationsanalyse nicht eindeutig abgeleitet, ob die von der EU vorgeschlagenen Zielgruppen auch für das betreffende Land passen. Gleichwohl übernehmen neun der 18 Staaten alle sechs Zielgruppen, drei übernehmen fünf Zielgruppen, und je ein Land übernimmt vier, zwei oder nur eine der Zielgruppen. Elf Mitgliedstaaten verwenden diese Zielgruppen für ihre Situationsanalyse. Kroatien bezieht sich lediglich in den „wichtigen Diensten“ („Key Services“, s. unten) auf die Zielgruppen. Die allermeisten Aktionspläne differenzieren die Maßnahmen nicht gesondert nach Zielgruppen. Die Niederlande verwenden eigene Zielgruppen (innerhalb der Handlungsfelder). Belgien hat sich „dafür entschieden, nicht mit spezifischen Maßnahmen auf besonders gefährdete Gruppen von Kindern abzielen (...), da es zahlreiche Bedürfnisse für alle gibt.“¹⁰ Auch im französischen Aktionsplan tauchen die Zielgruppen nicht eigens auf.

Des Öfteren werden die Zielgruppen der Kinder mit Behinderungen und derjenigen mit mentalen Problemen zusammengefasst. Im tschechischen Aktionsplan werden ausdrücklich auch schwerkranke Kinder und Kinder in Palliativpflege in diese Gruppe einbezogen. Ebenso umfasst dort die Zielgruppe der Kinder in prekären Familienverhältnissen explizit auch solche, die in einer verschuldeten oder von Zwangsvollstreckung/Insolvenz betroffenen Familie leben (was in Tschechien vergleichsweise oft vorkommt).

Acht Mitgliedstaaten ergänzen weitere Zielgruppen: Jugendliche in Vorpubertät und Adoleszenz, adoptierte Minderjährige (Italien), LGBTQIQ, Opfer von Gewalt, Drogenabhängige, Sami (Finnland), nationale Minderheiten und LGBTQIQ-Kinder (Schweden), Kinder mit Eltern in einer Situation „administrativer Unregelmäßigkeiten“, in Konflikt mit dem Gesetz, Opfer von Menschenhandel oder sexueller Ausbeutung (Spanien¹¹), schutzbedürftige Kinder und Schüler in Kindertagesstätten und Grundschulen, schutzbedürftige Kinder und Jugendliche, die Leistungen nach dem Service

⁷ NAP Spanien, S. 5 (eig. Übers.).

⁸ NAP Griechenland, S. 6, 7 (eig. Übers.).

⁹ Ratsempfehlung, Art. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1004#PP2Contents>

¹⁰ NAP Belgien, S. 9 (eig. Übers.).

¹¹ NAP Spanien, S. 16, Tab. 1 (eig. Übers.).

Act erhalten (Dänemark), durch Transfers begünstigte Kinder, Kinder in unterentwickelten Gebieten, Kinder von inhaftierten Eltern (Kroatien) sowie minderjährige Häftlinge (Griechenland). Die Tschechische Republik hat die sechs Zielgruppen unterteilt, erweitert und ergänzt, so dass daraus 18 Zielgruppen werden. Zu den ergänzten Zielgruppen gehören Kinder, die in sozial ausgeschlossenen Wohngebieten leben; Kinder, die mit einem Elternteil mit Behinderung leben; Kinder, die sich „riskant verhalten“ („z. B. aggressives Verhalten, Kriminalität, Rassismus, Mobbing und Cybermobbing, Schulschwänzen, Glücksspiel, Süchte und Drogenmissbrauch sowie Essstörungen“)¹²; Kinder, die eine minderjährige Mutter oder einen minderjährigen Vater haben oder selbst eine minderjährige Mutter sind; sowie Kinder, die die Schule abbrechen.

In die Zielgruppe der Kinder mit Migrationshintergrund oder aus ethnischen Minderheiten schließen zehn Länder ausdrücklich Roma ein oder widmen ihnen eine eigene Zielgruppe, und acht Länder schließen geflüchtete Kinder aus der Ukraine explizit ein.

INHALTLICHE SCHWERPUNKTE

Die EU-Empfehlung hat fünf wichtige inhaltliche Bereiche vorgegeben, die den Kern der Europäischen Garantie für Kinder bilden und in denen der Zugang zu „wichtigen Diensten“ („Key Services“) gewährleistet sein soll.

„Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, bedürftigen Kindern Folgendes zu garantieren:

- a) einen effektiven und kostenlosen Zugang
 - zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung,
 - zu Bildungsangeboten und schulbezogenen Aktivitäten, zu mindestens einer gesunden Mahlzeit pro Schultag sowie
 - zu Gesundheitsversorgung;
- b) effektiven Zugang zu
 - gesunder Ernährung und
 - angemessenem Wohnraum“ (EU-Rat, Untergliederung der fünf Bereiche gemäß EU-Kommission).¹³

16 der 18 Nationalen Aktionspläne übernehmen diese Handlungsfelder, wobei es bei manchen zu einer Vermischung von Key Services und Zielgruppen kommt. Estland und Finnland hingegen stellen ihre Maßnahmen ausschließlich anhand der Zielgruppen dar.

Sechs Mitgliedstaaten ergänzen die Key Services um zusätzliche Bereiche: Verwaltung und Systeminfrastruktur (Italien), Kultur- und Freizeiteinrichtungen (Dänemark), Einkommensunterstützung (Irland), Hilfe und Unterstützung für Eltern (Luxemburg), Dienstleistungen für Nachbarschaften (Kroatien) sowie Unterstützung für ukrainische Flüchtlingskinder (Tschechien).

LAUFENDE, GEPLANTE UND NEU GEPLANTE MAßNAHMEN

Fast alle Aktionspläne berichten ausführlich über bisher eingeführte Maßnahmen. Nicht alle Pläne beinhalten jedoch geplante Maßnahmen: Vier der 18 Pläne, also fast ein Viertel, legten somit einen Aktionsplan ohne geplante Aktionen vor. So berichtet Frankreich neben den laufenden Maßnahmen nur noch über Maßnahmen, die umgesetzt werden „sollten“ oder „könnten“. Schweden nennt zwar einige neu geplante Maßnahmen, den größten Teil des sehr ausführlichen Aktionsplans nehmen jedoch die bestehenden Maßnahmen ein.

Nur selten wird dargelegt, ob es sich um eine neue Zielstellung oder Maßnahme handelt, die über bisherige Planungen hinausgeht bzw. eigens für den Nationalen Aktionsplan ergriffen wurde. Meist scheint es sich nur um bereits zuvor

¹²NAP Tschechien, S. 33 (eig. Übers.)

¹³Ratsempfehlung, Art. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1004#PP2Contents> – Kommission, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>

beschlossene Ziele und Maßnahmen zu handeln. Diese nachträgliche Umetikettierung bereits geplanter oder bestehender Maßnahmen wird von der EU-Kommission zwar als legitim angesehen, widerspricht aber im Grunde der Idee und den überwiegenden Wünschen der zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit einem Aktionsplan neue zusätzliche Aktivitäten anzustoßen. So berücksichtigt der belgische Aktionsplan „derzeit nur die kürzlich eingeführten oder angekündigten Politiken.“¹⁴ Der niederländische Aktionsplan trägt den Untertitel: „Die niederländische *Situation* hinsichtlich der Politik zur Bekämpfung der Kinderarmut im Lichte der Empfehlung des Rates zur Einführung einer europäischen Garantie für Kinder“.¹⁵ Im Plan von Luxemburg heißt es zusammenfassend: „Der vorliegende Nationale Aktionsplan bietet eine *Bestandsaufnahme* der bestehenden und/oder geplanten Maßnahmen.“¹⁶ Der Aktionsplan Dänemarks „passt die Europäische Garantie für Kinder an die dänischen Bedingungen an.“¹⁷

Ein weiteres Defizit der meisten Aktionspläne besteht darin, dass Angaben zu geplanten Ausgaben oder Zeitplänen für die Umsetzung der Maßnahmen fehlen. Kosten werden zwar in den meisten Aktionsplänen thematisiert, aber überwiegend nur durch allgemeine Äußerungen zur EU-Förderung oder durch (meist bisherige) Gesamtausgaben, nicht jedoch bezogen auf die genannten Maßnahmen. Ausnahmen bilden hier der sehr systematische Aktionsplan Tschechiens sowie Italien, Malta und Zypern. Kroatien sieht in seinen Maßnahmebeschreibungen Platzhalter für die Kosten vor.

NEUE INITIATIVEN DURCH DIE NATIONALEN AKTIONSPLÄNE?

Grundsätzliches Ziel der Garantie für Kinder mit ihrem System von Aktionsplänen mit quantifizierten Zielen und Maßnahmen sowie dem anschließenden Monitoring ist die Anregung von neuen Initiativen und Maßnahmen. Viele Aktionspläne haben jedoch eher den Charakter eines Berichts als eines Aktionsplans. Ob die Initiative der Europäischen Garantie für Kinder auf der nationalen Ebene neue Ziele und Maßnahmen angeregt hat, wird häufig nicht transparent gemacht. Auch der detaillierte Bericht des EU-Parlaments über die in den Nationalen Aktionsplänen enthaltenen Maßnahmen zur Unterstützung von ukrainischen Flüchtlingskindern kommt angesichts dieser Intransparenz nicht darüber hinaus, die Menge von Erwähnungen einzelner Stichworten der EU-Kommission zu zählen und punktuell einzelne Maßnahmen darzustellen, ohne ein Gesamtbild erstellen und bewerten zu können.¹⁸

Auf der anderen Seite formuliert zum Beispiel der Aktionsplan Irlands expliziten politischen Willen. Dies zeigt sich in dem Vorwort eines Ministers (es ist der einzige Aktionsplan mit Vorwort auf Ministerebene), einer durchgängigen Sprache des Commitments, großer Systematik sowie anspruchsvollen Zielen. Im tschechischen Aktionsplan werden die bestehenden Maßnahmen vor allem hinsichtlich ihrer Lücken und Defizite dargestellt, um daraus Ziele und geplante Maßnahmen abzuleiten. Kroatien, Polen und Spanien haben darauf verzichtet, ihre bisherigen Maßnahmen überhaupt darzustellen, und sich stattdessen auf die geplanten Maßnahmen konzentriert – im Falle Spaniens mit einem sehr umfangreichen, detaillierten und durch 25 Ziele angeleiteten Plan mit 88 Maßnahmen. In ähnlicher Weise präsentiert Bulgarien einen Aktionsplan mit 15 quantifizierten Zielen für 2030 sowie einer Liste zugehöriger Maßnahmen mit Verantwortlichkeiten und Finanzierungsquellen. Darüber hinaus verweisen mehrere Aktionspläne auf den ganzheitlichen Ansatz der Garantie für Kinder und die Synergiepotentiale, die durch die Kooperation unter verschiedenen Ressorts sowie mit der Zivilgesellschaft erschlossen werden können.

¹⁴NAP Belgien, S. 5 (eig. Übers.).

¹⁵NAP der Niederlande (eig. Übers.), Untertitel der englischen Fassung: „Dutch situation regarding policy on child poverty in light of the Council recommendation establishing a European Child Guarantee“. In der Einführung wird dieser Untertitel und der Charakter des Aktionsplans wie folgt erläutert: „This national plan sets out the current situation as regards policy to tackle child poverty and promote the wellbeing of children, in light of the Council recommendation addressing these particular areas. It also looks at what the fourth Rutte government has set out in its coalition agreement for 2021-2025, and includes a report of a conference with various stakeholders.“ (S. 3)

¹⁶NAP Luxemburg, S. 5 (eig. Übers.).

¹⁷NAP Dänemark, S. 3 (eig. Übers.).

¹⁸Europäisches Parlament, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734004/IPOL_STU\(2022\)734004_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734004/IPOL_STU(2022)734004_EN.pdf)

BEISPIELHAFTE INHALTSBEREICHE

Die allermeisten Aktionspläne gehen zwar auf kostenlose Dienstleistungen für Bildung und Gesundheit ein, tun dies aber nicht in einer umfassenden Weise, so dass eine Vergleichbarkeit kaum gegeben ist. Der finnische Aktionsplan berichtet, dass für Kinder Schulbildung, Mahlzeiten in der Schule und – mit wenigen Ausnahmen – die Gesundheitsversorgung kostenlos seien, und Kinder ein subjektives Recht auf frühkindliche Bildung besäßen. Der französische Plan nennt kostenloses Frühstück in der Schule und 1-€-Kantinen für das Mittagessen. Die staatliche Schule sei kostenlos, für alle zugänglich und mittlerweile ab dem Alter von drei Jahren verpflichtend. Auf eine kostenlose Mahlzeit in den Schulen verweisen auch die Aktionspläne Estlands und Schwedens, für bedürftige Kinder oder in ausgewählten Schulen auch die NAP aus Tschechien bzw. Griechenland. Der dänische Plan stellt dar, dass es in den Gemeinden für das Schulesen Zuschüsse, Ermäßigungen oder Kostenfreiheit gebe. Er betont, dass Kinder in den Asylzentren Zugang zu der gleichen kostenlosen Gesundheitsversorgung wie dänische Kinder hätten. Auch Bulgarien, Schweden und Spanien betonen, dass es für Kinder einen kostenlosen Zugang zur Gesundheitsversorgung gebe. In Luxemburg, dem Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen in der EU, gebe es kostenlose Hausaufgabenhilfe in der Grundschule. Ab dem Schuljahr 2022 erhielten hier alle Kinder kostenlose Mahlzeiten und sei der Großteil des Musikunterrichts im kommunalen Bereich kostenlos. In Bulgarien bräuchten seit April 2022 Eltern keine Gebühren für die Benutzung von Kindergärten und Kinderkrippen sowie für die Mahlzeiten im Rahmen der obligatorischen Vorschulerziehung zu zahlen. Nicht dargestellt wird, ob diese 2022 eingeführten Maßnahmen von der Ratsempfehlung einer Garantie für Kinder angeregt worden sind. Zu Spaniens Zielen gehört es, für alle Kinder den Zugang zum ersten Zyklus der frühkindlichen Bildung, zu frühkindlicher Betreuung sowie zu außerschulischen und bildungsbezogenen Freizeit- und Erholungsaktivitäten sicherzustellen. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung sollen bis 2030 auf mindestens 5 % des BIP erhöht werden.

Hinsichtlich der Situation von Kindern in Betreuungseinrichtungen oder in Pflegefamilien kündigt Frankreich an, im Rahmen einer neuen Politik des „Internats des 21. Jahrhunderts“ Exzellenzinternate zu entwickeln. Spanien setzt hingegen das Ziel, die Unterbringung und Betreuung von Kindern weiter zu de-institutionalisieren.

INDIKATOREN, TARGETS UND MONITORING

Griechenland präsentiert mehrere Hundert Indikatoren, Kroatien und Tschechien je über hundert, Irland 70 (allerdings bereits zuvor verwendete), Italien 36, Polen 27 und Estland 21. Fünf weitere Mitgliedstaaten nutzen neun bis 18 Indikatoren. Die restlichen sechs Staaten nennen keine Indikatoren (außer ggf. dem AROPE-Indikator für ein Reduktionsziel, s. oben). Die meisten Mitgliedstaaten setzen mehr output- als inputbezogene Indikatoren ein.

Neun Länder haben sich zahlenmäßige und befristete Ziele gesetzt, meist zusätzlich zu ihrem allgemeinen Ziel zur Verringerung der Kinderarmut. Griechenland strebt 25 quantifizierte Ziele an, Estland 21 (die meisten davon als „zu reduzieren“, ohne einen konkreten Zielwert zu nennen; ebenso bei Luxemburg und Schweden). Spanien will einen universellen Zugang zum ersten Zyklus der frühkindlichen Bildung sowie zu frühkindlicher Betreuung für alle Kinder sicherstellen, ebenso eine gesunde Ernährung für alle Kinder. Irland arbeitet auf die Beendigung der Obdachlosigkeit bis 2030 hin, und ebenso erklärt Frankreich das ambitionierte Ziel, für „null Kinder auf der Straße bis 2030“ zu sorgen. Vier Mitgliedstaaten haben sich keinerlei quantitatives Ziel vorgenommen. Der systematische Ansatz eines Ziel-, Indikatoren- und Maßnahmesystems scheint am vollständigsten in den Aktionsplänen von Kroatien, Bulgarien und Spanien verwirklicht.

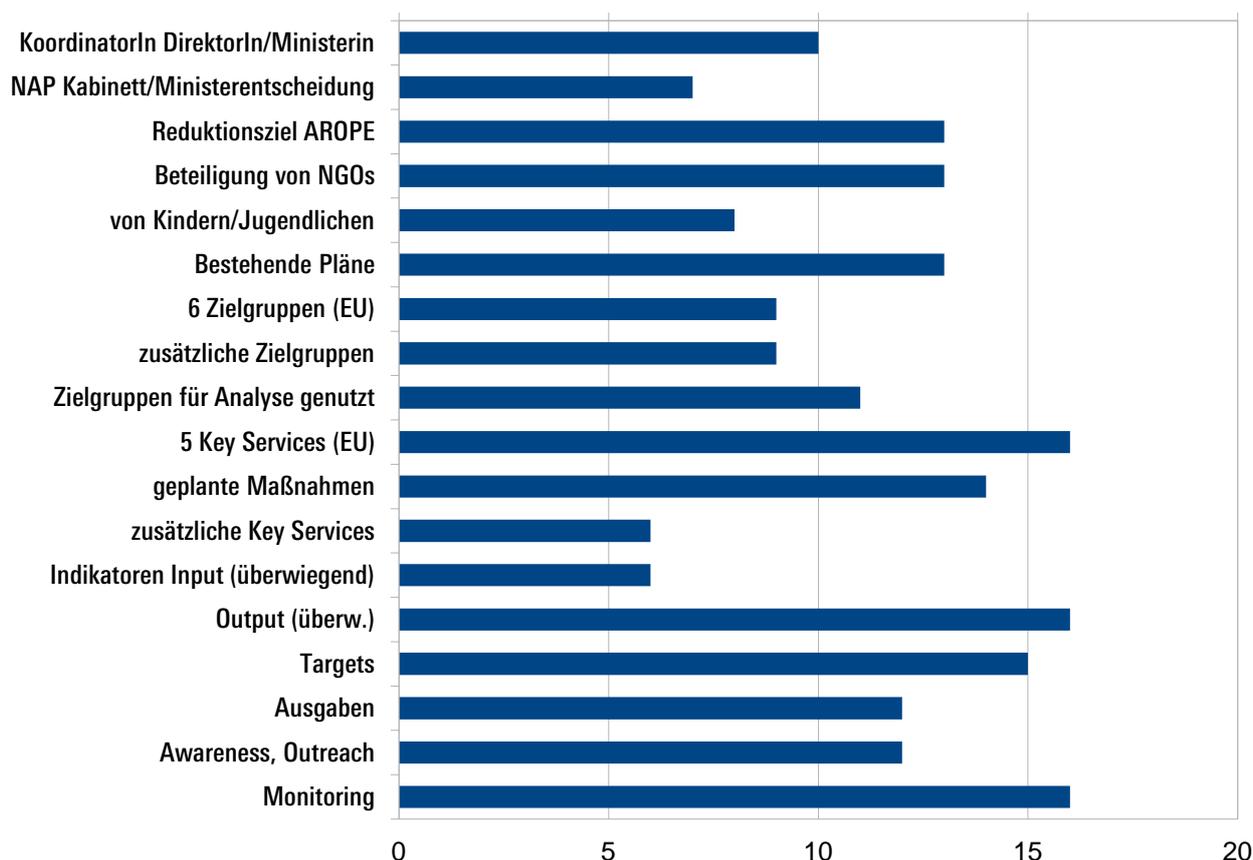
Alle vorgelegten Aktionspläne behandeln in unterschiedlicher Weise die Überprüfung der Umsetzung der Garantie für Kinder, allerdings beschränken sich zwei auf das Monitoring der bisherigen Entwicklung bzw. vertagen die Entwicklung eines Monitoringsystems. Nur vier Aktionspläne beinhalten klare Zusagen, für das Monitoring auch neue Daten zu erheben. Deren Notwendigkeit wird in weiteren Aktionsplänen betont.

RESUMEE

Die bis Ende 2022 vorgelegten nationalen Aktionspläne zur Garantie für Kinder geben ein sehr vielgestaltiges Bild ab. Licht und Schatten liegen dicht beieinander. Erfreulich ist die breite Zustimmung zu den Zielen, die in der Ratsempfehlung zur Europäischen Garantie für Kinder verankert sind. Diese Zustimmung kristallisiert sich außerdem in vielen interessanten Ideen und Ansätzen, im politischen Commitment und systematischen Herangehen vieler Aktionspläne. Doch was genau an Neuem angestoßen wurde, lässt sich kaum feststellen und wird nicht transparent gemacht. Viele Aktionspläne fassen nur bestehende politische Maßnahmen und Leistungen neu zusammen, und manche Aktionspläne kommen ohne geplante Aktionen aus. Auch bei quantifizierten Zielen und Indikatoren bestehen oftmals Lücken, während andere Mitgliedstaaten hier vorangehen.

Zwischen der sehr unterschiedlich ausgeprägten Ambitioniertheit der Aktionspläne und der Ausgangslage in den Ländern ist kein direkter Zusammenhang erkennbar. Sehr unterschiedlich ist auch der Grad an Detailliertheit und Operationalisierbarkeit der Ziele. Erfreulicherweise überwiegen in den Aktionsplänen die Outcome-Ziele gegenüber den (ebenfalls zahlreichen) Input-Zielen. Trotzdem ist allein anhand der Pläne kaum absehbar, ob es zu einem stärkeren Engagement gegen Kinderarmut in den Mitgliedstaaten kommt oder nur ohnehin geplante Maßnahmen unter das Label Child Guarantee gesetzt werden. Die institutionalisierte Zusammenarbeit und Anwaltschaft der nationalen Koordinator:innen sowie die ressortübergreifende Bearbeitung von Kinderarmut und Teilhabedefiziten, unterstützt und befeuert von der Kooperation mit NGOs, könnten sich hier positiv auswirken. Zu hoffen – und nach Kräften dafür zu sorgen – bleibt, dass die erkennbar positiven Faktoren sich auch und gerade in Zeiten werden durchsetzen können, die in ganz Europa von Inflation, Energiearmut, unausweichlichen Kriegs- und Pandemiekosten, Verschuldung der öffentlichen Haushalte und drohenden Kürzungen geprägt sind.

Abbildung: Anzahl der Mitgliedstaaten (insg. 18) mit bestimmten Elementen in ihren Aktionsplänen



Für Deutschland müsste der anstehende Aktionsplan mehr leisten, als sich auf die Aufzählung bereits geplanter oder vorhandener Maßnahmen zu beschränken. Die Debatte der Aktionspläne und der Garantie für Kinder bietet eine gute

Gelegenheit, darauf hinzuwirken, dass neue Ziele, Maßnahmen und Indikatoren in den deutschen Aktionsplan aufgenommen werden, die eine objektive Überprüfung der Erfolge des deutschen Engagements für die Ziele der Kindergarantie möglich machen. Mit der Abdeckung der fünf sozialen Rechte bzw. Maßnahmebereiche sollte der Aktionsplan anspruchsvolle Ziele dauerhaft in der deutschen Politik verankern und dazu beitragen, die Armutsgefährdung von Kindern zu verringern und die soziale Teilhabe für alle Kinder in diesen Handlungsfeldern substantiell zu verbessern.

Impressum

Autor:

Lars Vogelsang

Redaktion:

Holger Adolph, Sven Iversen

Kontakt und Informationen:

Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (AGF)

Karl-Heinrich-Ulrichs-Straße 14
10785 Berlin

Fon: + 49 (0) 30 2902825-70

Email: info@ag-familie.de

Web: www.ag-familie.de

Die AGF wird gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

AGF

■ Arbeitsgemeinschaft
■ der deutschen
■ Familienorganisationen e.V.



Deutscher Familienverband e.V. (DFV)



evangelische arbeitsgemeinschaft familie e.V. (eaf)



Familienbund der Katholiken e.V. (FDK)



Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV)



Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V. (iaf)



Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF)