

Zivilgesellschaftliche Stellungnahme zum Fortschrittsbericht 2024 zur Umsetzung der Europäischen Garantie für Kinder in Deutschland

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Einschätzung der Ausgangslage	2
3. Bewertung des Prozesses zur Umsetzung der EU-Kindergarantie.....	4
3.1 Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der EU-Kindergarantie	5
3.2 Der NAP-Ausschuss zur Begleitung des Umsetzungsprozesses.....	5
Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen:.....	6
3.3 Bewertung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des NAP	6
Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen:.....	7
3.4 Bewertung des Monitorings.....	7
Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen:.....	8
3.5 Bewertung des Schwerpunktthemas „Kommunale Armutsprävention“	8
Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen.....	10
Verfasser*innen:	10

1. Einleitung

Am 14. Juni 2021 haben die EU-Mitgliedstaaten eine „Europäische Garantie für Kinder“ (Child Guarantee) beschlossen. Sie ist eine zielgruppenspezifische Initiative, um von Teilhabesorgen bedrohte Kinder und Jugendliche in der EU zu unterstützen. Ziel der Child Guarantee 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.“

Die an dieser Stellungnahme beteiligten Akteure aus der Zivilgesellschaft unterstützen diese wichtige Initiative und begrüßen, dass damit versucht wird, den Kampf gegen Kinder- und Familienarmut sowie für eine bessere soziale Teilhabe zu verstärken. Gleichzeitig haben wir die Hoffnung, dass mit ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene die Bekämpfung von Kinderarmut neue Impulse erhält. Von der Bundesregierung erwarten wir, dass die Gelegenheit genutzt wird, substanzielle Fortschritte für die Teilhabemöglichkeiten von benachteiligten Kindern zu erreichen.

Mit Vorlage des Nationalen Aktionsplans „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“ im Juli 2023 und der Benennung einer Nationalen Kinderchancen-Koordinatorin ist die Bundesregierung ihrer Pflicht nachgekommen, die EU-Kindergarantie auch in Deutschland umzusetzen. Der nun vorliegende Fortschrittsbericht stellt ein notwendiges und wichtiges Monitoringinstrument zum NAP dar und wird von uns grundsätzlich begrüßt. Zu bedauern ist allerdings, dass die Bundesregierung sowohl bereits den Nationalen Aktionsplan als auch nun den Fortschrittsbericht deutlich später vorlegt als auf EU-Ebene vereinbart.

Diese Stellungnahme unternimmt eine vorläufige Einschätzung des aktuellen Stands der Umsetzung der Kindergarantie. Wir orientieren uns dabei an dem bisherigen NAP-Prozess sowie dem Analyseteil im Fortschrittsbericht, den das Deutsche Jugendinstitut (DJI) in eigener Autorenschaft erstellt hat und der umfangreich die aktuelle Situation hinsichtlich der in der Europäischen Kindergarantie genannten und geforderten Bereiche beleuchtet. Die Schwerpunktsetzung des aktuellen Fortschrittsberichts auf das Thema „Kommunale Armutsprävention“ begrüßen wir grundsätzlich. Bereits in der Vielzahl der Stellungnahmen, die während der Entstehung des NAP 2023 seitens der Zivilgesellschaft eingereicht wurden, wurde die Bedeutung eines ressort- und sektorenübergreifenden Handelns und Wirkens aller föderalen Ebenen in gemeinsamer Verantwortung unterstrichen.

Auch begrüßen wir, dass gemeinsame Stellungnahmen der jeweiligen Akteursgruppen in den an die Europäische Kommission zu versendenden Bericht aufgenommen werden. Zudem wird der NAP-Prozess mit dem Deutschen Jugendinstitut durch eine wichtige wissenschaftliche Institution mit großer Expertise begleitet. Diese erlaubt eine fundierte Darstellung der aktuellen Situation der Kinder- und Familienarmut mit wissenschaftlichem Sachverstand, die für eine angemessene Bearbeitung zentral ist.

Gleichzeitig betonen wir, dass dies nur gelingt, wenn die Maßnahmen eingebettet sind in eine Veränderung struktureller Faktoren zum Abbau von Armut, v. a. in den monetären Leistungen des Sozialstaates, einer niedrigschwellig gut erreichbaren Infrastruktur und der Gestaltung des Arbeitsmarktes.

Insgesamt hätten wir uns gewünscht, dass die Regierung den ersten Fortschrittsbericht zum Anlass genommen hätte, die vielfach kritisierten Schwächen des NAP, etwa den Mangel an Ambition oder Innovation, auszugleichen und eine Strategie zur Bekämpfung der Kinderarmut bis 2030 zu entwickeln. Dies ist jedoch nicht erkennbar. Mindestens erwarten wir jedoch, dass die Fortschrittsberichte zu einem echten Monitoring weiterentwickelt werden, ggf. mit einer Evaluation des gesamten Umsetzungsprozesses. Zudem sollten die Ergebnisse des Fortschrittsberichts zu einer echten Fortschreibung des NAP, im Sinne einer Ergänzung, Anpassung, Erweiterung und Korrektur führen.

Wir verweisen an dieser Stelle auf die bereits im Vorfeld und nach Veröffentlichung des NAP der Bundesregierung zahlreichen veröffentlichten Stellungnahmen, die nach wie vor Gültigkeit haben und die bei zahlreichen Themen auch weitere Details aus Perspektive weiterer Akteure bereithalten.¹

2. Einschätzung der Ausgangslage

Der vom DJI verantwortete Analyseteil des ersten Lageberichts beschreibt unter anderem die Situation benachteiligter Kinder und Jugendlicher in Deutschland. Dabei spannt das DJI den Bogen von den klassischen Armutsindikatoren bis hin zur Beschreibung von Armutsfolgen wie soziale Ausgrenzung und Benachteiligung von Kindern und Jugendlichen. Besonderes Augenmerk legt das DJI bei der Beschreibung des Standes bestehender Maßnahmen gegen Kinderarmut auf die Analyse der Situation der Zielgruppen der EU-Kindergarantie. Zudem nimmt das DJI eine Einschätzung vor, wie der Zugang zu wichtigen Leistungen, die die EU in fünf Handlungsfeldern zusammengefasst hat, für die Zielgruppen gelingt.

¹ Die Stellungnahmen sind auf der Website des BMFSFJ veröffentlicht: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/nationaler-aktionsplan-kinderchancen/stellungnahmen-zum-nationalen-aktionsplan-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland--227932>. Darüber hinaus verweisen wir darauf, dass zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme die Stellungnahme der Bundesregierung noch nicht vorlag und daher nach Veröffentlichung des Gesamtberichts ggf. weitere einzelne Kommentierungen erstellt werden.

Die Bestandsaufnahme basiert auf der von zivilgesellschaftlichen Organisationen geteilten Erkenntnis, dass Kinderarmut sowohl Ausdruck von Familienarmut als auch ein „Kindheitsphänomen“ ist. Kinderarmut ist für die Betroffenen mit spezifischen Mangelerfahrungen und eingeschränkten Teilhabechancen in vielen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung, Kultur, Gesundheit sowie mit eingeschränkten Verwirklichungsmöglichkeiten eigener Lebensentwürfe und häufig mit einem geringeren Selbstwertgefühl verbunden.

Als zentralen Indikator wählt der Bericht die auch in der Kindergarantie genutzte AROPE-Quote (At Risk Of Poverty or Social Exclusion). Er misst den Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind. In den Indikator gehen drei Sachverhalte ein: Der Anteil der unter 18-Jährigen mit Armutsrisiko, der Anteil mit erheblicher materieller Entbehrung und der Anteil mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung im Haushalt. Der Bericht weist für das Jahr 2023 einen Anteil von 23,9 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren aus, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

Die Tatsache, dass in einem reichen Land wie Deutschland rund ein Viertel der Kinder von Armut und ihren chanceneinschränkenden Folgen betroffen sind, ist nicht hinnehmbar, verstößt gegen die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und wird zu Recht immer wieder angeprangert, wie beispielsweise vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes im Zuge des Staatenberichtsverfahrens Deutschlands 1995, 2002, 2014 und 2022 und zuletzt von der Kommissarin für Menschenrechte des Europarates im März 2024. Leider gehört der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder und Jugendlichen in Deutschland seit Jahrzehnten zu den stabilen Größen. Für den Zeitraum von einem Jahr vor Verabschiedung der Kindergarantie bis heute zeigt der Bericht sogar einen leichten Anstieg des Anteils der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder und Jugendlichen in Deutschland von 22,3 Prozent im Jahr 2020 auf 23,9 Prozent im Jahr 2023. Es stellt sich die zentrale gesellschaftspolitische Frage, ob die Politik der Bekämpfung von Kinderarmut den notwendigen Stellenwert einräumt und ob die Sozialsysteme die richtigen Maßnahmen bereitstellen. Aus unserer Sicht machen die Befunde des Fortschrittsberichts deutlich, dass das bestehende System der Armutsbekämpfung in Deutschland reformiert werden muss.

Kinder- und Jugendarmut ist, wie der Bericht zu Recht feststellt, kein vorübergehendes Problem. Kinderarmut verschlechtert nachhaltig die Chancen der Betroffenen, im Laufe ihres Lebens der Armut zu entkommen und wird häufig von einer Generation auf die nächste vererbt. Das Teilhabeversprechen für alle Bürger*innen in einer Demokratie wird durch verfestigte Kinderarmut in Frage gestellt.

Der DJI-Bericht stellt den weitgehend bekannten Wissensstand über die in Deutschland bestehenden Wechselwirkungen zwischen materieller und nicht-materieller Benachteiligung dar. Er zeigt dies deutlich für spezifische Zielgruppen der EU-Kindergarantie, insbesondere Kinder mit Behinderungen, Kinder mit psychischen Gesundheitsproblemen, Kinder mit Migrationshintergrund, Einwanderungsgeschichte oder Fluchterfahrung, Kinder in alternativen Formen der Betreuung und Kinder in prekären familiären Verhältnissen (siehe DJI-Bericht, Kapitel 2.1.2).

Für diese Gruppen mit besonderen Benachteiligungen zeigt der Bericht spezifische Herausforderungen bei der gesellschaftlichen, sozialen, kulturellen oder politischen Teilhabe auf und beschreibt jeweils den Zusammenhang zwischen Armutslagen und den spezifischen Benachteiligungsformen der jeweiligen Zielgruppen.

Der Bericht listet eine Vielzahl von Einzelbefunden und Beispielen auf, wie verhängnisvoll Kinder und Jugendarmut die individuellen Teilhabechancen der Betroffenen beeinflusst. An dieser Stelle heben wir das Beispiel der Bildungsteilhabe besonders hervor, da dort der gesellschaftliche Schaden, der durch eine ungenügende Armuts- und Armutsfolgenprävention entsteht, besonders deutlich wird. Der Bericht zeigt für alle Stationen von frühkindlicher Bildung und Betreuung bis zum Ende der Ausbildungsphase schlechtere Zugangs- und Bildungschancen für Kinder und Jugendliche aus armutsgefährdeten Familien. Im Effekt besuchen 12- bis 17-Jährige aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten zu 10 % eine Hauptschule, zu 25,2 % eine Realschule und zu 18,2 % ein Gymnasium, während die Anteile bei Kindern aus sozioökonomisch privilegierten Haushalten bei 1,1 %, 11,6 % bzw. 68,4 % liegen. Damit zeigt der Bericht erneut, dass in Deutschland Bildungsbarrieren für Kinder aus armen Familien bestehen, die das Chancengleichheits- und Aufstiegsversprechen einer Demokratie in Frage stellen. Außerdem wird deutlich, dass ein großes Potenzial an Begabung und Leistungsfähigkeit weiterhin nicht ausgeschöpft wird.

Verwundert zeigen wir uns jedoch angesichts der Tatsache, dass die vielfältigen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe auch jenseits der Kindertagesbetreuung, bspw. der Familienförderung, der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendverbandsarbeit, und ihre Wirkungen auf die Begleitung (armutsbetroffener) Kinder und Jugendlicher in dem Bericht unterbelichtet bleiben. Mit Blick auf das Schwerpunktthema des vorliegenden Fortschrittsberichts, der kommunalen Armutsprävention, halten wir eine intensivere Befassung mit diesen Angeboten hinsichtlich ihrer Wirksamkeit für angemessen und empfehlen, den Berichtsauftrag des DJI entsprechend zu erweitern.

3. Bewertung des Prozesses zur Umsetzung der EU-Kindergarantie

Die Bundesregierung hat sich erfreulicherweise während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 für die Annahme der Kindergarantie eingesetzt, was national und europäisch durchaus begrüßt wurde. Leider legte Deutschland seinen Aktionsplan dann jedoch erst mehr als 1,5 Jahre nach der vorgegebenen Frist als einer der letzten sechs Mitgliedstaaten vor. Auch die Vorlage des ersten Fortschrittsberichts erfolgt nun deutlich verspätet (die Frist wäre der 15.3.24 gewesen). Auch im Sinne der Vorbildfunktion für andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollte Deutschland die nächsten Berichte pünktlich einreichen und die von der EU angelegten Kriterien dafür umfassend erfüllen.

Klar erscheint, dass sich am Ende die politisch Verantwortlichen daran messen lassen müssen, ob der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder gesunken ist. Außerdem wird zu fragen sein, ob sich die Teilhabechancen verbessert haben. Dies ist deutlich schwieriger zu beurteilen, da sehr unterschiedliche Aspekte des Lebens von Kindern und Jugendlichen betrachtet werden müssen und nicht zu allen teilhaberelevanten Lebenslagedimensionen Daten vorliegen.

Weitere Faktoren für einen erfolgreichen Prozess könnten sein: Werden zusätzliche, neue präventive Maßnahmen durchgeführt und/oder Strukturen verbessert? Erfährt das Thema Kinderarmut und seine Folgen mehr Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit? Werden sowohl die betroffenen Kinder und Jugendlichen als auch die gesellschaftlichen Stakeholder angemessen in dem Umsetzungsprozess beteiligt? Gelingt es den politisch Verantwortlichen, eine kohärente Handlungsperspektive für die föderalen Ebenen zu entwerfen, die über die jeweiligen Legislaturperioden hinausweist?

Der Knackpunkt für eine erfolgreiche Umsetzung, die spätestens 2030 auch tatsächlich spürbare Verbesserungen der Armuts- und Teilhabe-Indikatoren bei Kindern und Jugendlichen zeigt, liegt jedoch in der grundsätzlichen politischen Priorisierung des gemeinsamen Ziels der Armutsbekämpfung. Die

Verantwortlichkeit eines einzigen Ministeriums für einen solchen ganzheitlichen Prozess machen den Erfolg, auch bei hoher Motivation einzelner Akteure, unwahrscheinlicher, wenn es an einer gemeinsamen ressortübergreifenden Zielvorstellung der gesamten Bundesregierung fehlt.

3.1 Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der EU-Kindergarantie

Hinsichtlich des vorgelegten Nationalen Aktionsplans gab es von mehreren Seiten berechnete Kritik, die an dieser Stelle nicht im Detail wiederholt wird. Zahlreiche Akteure haben hierzu Stellungnahmen veröffentlicht, auf die hier verwiesen wird.² Tenor der Kritik war das generelle Zurückbleiben des NAP hinter den Bedarfen und Erwartungen, insbesondere hinsichtlich neuer Ansätze. Betont wird im NAP, dass keine zusätzlichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden.³ Während die im NAP aufgezeigte Situationsanalyse durchaus eine korrekte Beschreibung darstellt, findet bedauerlicherweise keine vertiefte Auseinandersetzung mit den Handlungsempfehlungen der dort zitierten Expert*innen statt. Die sich im NAP befindliche sehr umfassende Liste über laufende und geplante Maßnahmen mag zwar informativ sein, aber eine kritische Analyse der bisher unzureichenden Armutspolitik und die Entwicklung einer Perspektive mit ganzheitlichem Blick und konkreten Schritten fehlt. Auch Zielformulierungen bleiben aus. Der NAP wird so dem Begriff „Aktionsplan“ nicht gerecht.

Dieses Zu-kurz-Springen zeigt auch die kritische Bewertung der Europäischen Kommission in ihren bilateralen „Observations“. Sie bescheinigt, dass die Maßnahmen in den genannten unterschiedlichen Bereichen lange nicht ausreichend (frühkindliche Bildung), möglicherweise nicht ausreichend (Bildung/Ganztage), nicht ausreichend (Gesundheit) sind.

3.2 Der NAP-Ausschuss zur Begleitung des Umsetzungsprozesses

Die Bundesregierung hat zur Begleitung der Umsetzung und Fortschreibung einen sogenannten NAP-Ausschuss eingesetzt. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Stellungnahme hat der Ausschuss drei Mal getagt, womit eine vollumfängliche Bewertung von dessen Arbeit nur schwerlich möglich ist. Wirklich inhaltliche Auseinandersetzungen haben bislang in Ansätzen nur in den begleitenden Arbeitsgruppen und in der letzten Ausschusssitzung stattgefunden. Die Prioritätensetzung im Ausschuss erscheint grundsätzlich sinnvoll, sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Auseinandersetzung mit der kommunalen Armutsprävention als auch hinsichtlich der Diskussion um die Indikatoren/Monitoring. Abzuwarten bleibt jedoch, wie die inhaltliche Erörterung stattfinden wird, ob es zum Beispiel zu gemeinsamen Erklärungen/Vorschlägen des Ausschusses kommen kann,⁴ bzw. welche Lösungen und Maßnahmen gefunden werden. Von entscheidender Bedeutung wird vor allem sein, ob und wie die erörterten Vorschläge bis 2030 in Maßnahmen umgesetzt werden.

Grundsätzlich begrüßen wir den Ansatz, Akteure aus allen Perspektiven und Ebenen einzubeziehen, um zu gemeinsamen Erkenntnissen zu kommen. Insbesondere angesichts der großen Herausforderung bei der Bekämpfung und Verhinderung von Armut und ihren Folgen für Kinder und des unzureichenden Aktionsplans der Bundesregierung sind umso mehr die Akteure, die sich im NAP engagieren – und dazu gehören zu immerhin 50% der Gesamtbesetzung auch die jeweiligen Bundesressorts und Bundesländer – aufgefordert, ihren Beitrag für eine Umsetzung der Ziele der EU-

² s.o.

³ Stattdessen mussten im Zeitraum des NAP-Prozesses einige (der ohnehin wenigen) bewährten Maßnahmen sogar erhebliche finanzielle Einschränkungen hinnehmen.

⁴ Aktuell ist geplant, ein gemeinsames Papier zur kommunalen Armutsprävention zu verfassen und im Frühjahr 2025 zu verabschieden.

Kindergarantie zu leisten. Neben der dringend notwendigen entsprechenden Prioritätensetzung der Bundesregierung und der Bundesländer braucht es die entsprechende Offenheit, Gesprächs- und Umsetzungsbereitschaft, die Reduzierung von Kinderarmut und ihrer Folgen als gemeinsames Ziel zu begreifen und sich dafür entsprechend einzusetzen. Aktuell vermitteln die neben dem BMFSFJ beteiligten Bundesministerien jedoch nicht den Eindruck des entsprechenden Ownerships des Prozesses.

Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen

- Es ist erforderlich, eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland, nach der sich politisches Handeln im Sinne der Kinder und Jugendlichen ausrichtet, zu entwickeln und entsprechende Haushaltsmittel für die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen dieser Strategie bereitzustellen.
- Es müssen konkrete Ziele im Zuge der Fortschreibung des NAP formuliert werden.
- Der Prozess muss mit den notwendigen Kompetenzen und entsprechender Ausstattung hinterlegt sein: Der/die Nationale Koordinator/in sollte auch zukünftig mindestens auf Staatssekretärebene verortet sein. Um die Einbeziehung der anderen Bundesressorts zu stärken, ist die Einrichtung eines entsprechenden dauerhaften Regierungsgremiums wünschenswert, in dem regelmäßig die zuständigen Minister*innen über Armutsprävention beraten und Vorschlägen für das Gesamtkabinett erarbeiten.
- Darüber hinaus wünschen wir uns eine intensivere Befassung des Bundestags mit dem NAP.

3.3 Bewertung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des NAP

Die EU-Ratsempfehlung sieht vor, dass Interessenträger*innen in den gesamten Prozess des Aktionsplans zur Umsetzung der Kindergarantie einzubeziehen sind. Explizit benannt sind dabei Kinder und Jugendliche. Dies ist im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention, die in Deutschland als Bundesgesetz Gültigkeit hat, und vorsieht, dass Kinder das Recht haben, sich an allen Belangen, die sie betreffen, zu beteiligen (Art. 12 UN-KRK). Wir begrüßen, dass die Bundesregierung sich diesem Auftrag angenommen hat, und Kinder und Jugendliche über die Servicestelle beim DJI in den Prozess einbezieht. Denn Kinder und Jugendliche sind Expert*innen ihrer Lebenslage und sollten als solche auch wahrgenommen und eingebunden werden.

Sinnvollerweise hat die Servicestelle beim DJI verschiedene, insb. konsultative, Beteiligungsverfahren aufgelegt und durchgeführt. Kritisch zu bewerten ist, dass die Beteiligung bisher nicht ausreichend verbindlich angelegt ist und dass Anliegen der Kinder und Jugendlichen kaum in die Erarbeitung des ursprünglichen NAP einfließen. Zudem ist die Kinder- und Jugendbeteiligung auch noch nicht angemessen mit der Arbeit des NAP-Ausschusses verknüpft worden und steht daher unverbunden neben dessen Wirken. Es fehlt auch eine systematische Verknüpfung mit dem Nationalen Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung, der ebenfalls federführend vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gesteuert wird. Auch in diesem werden Jugendliche beteiligt, teilweise auch zu den gleichen Themen – beide Prozesse stehen aber weitgehend unverbunden nebeneinander.

Bislang ist im Rahmen des NAP-Neue-Chancen-Prozesses von der Bundesregierung noch nicht klar kommuniziert worden, was mit den Ergebnissen der Beteiligung passiert. Unklar ist, wie die Bundesregierung mit den Ergebnissen umgehen will. Es ist wichtig, dass beteiligten Kindern und Jugendlichen klar kommuniziert wird, was mit den Ergebnissen passiert. Hierfür ist es notwendig, dass die Arbeitsweise und Herausforderungen des Prozesses (insb. mit Blick auf die geteilte Verantwortung zwischen den föderalen Ebenen) transparent gegenüber den Kindern und Jugendlichen dargelegt

werden. Denn: "Wo Beteiligung angeboten wird, müssen Mitsprache, Mitwirkung oder Mitbestimmung möglich sein. Mit den beteiligten Kindern und Jugendlichen muss vorab geklärt werden, wie viel Einfluss sie innerhalb des Beteiligungsprozesses nehmen können und wie ihre Rolle vonseiten der Entscheidungsträger*innen gesehen wird: etwa als Ideengebende, Interessenvertreter*innen oder Mitbestimmende."⁵

Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen

- Bei der Kinder- und Jugendbeteiligung zum NAP sollte darauf hingewirkt werden, dass die im NAP genannten Zielgruppen angemessen vertreten sind.
- Gegenüber den beteiligten Kindern und Jugendlichen muss klar kommuniziert werden, wie ihre Beiträge berücksichtigt werden.
- Der Diskussionsprozess im NAP-Ausschuss und der Kinder- und Jugendbeteiligungsprozess sowie weitere verwandte Prozesse sollten zukünftig stärker verzahnt werden.
- Es braucht transparente Verfahren und damit wenigstens eine Dokumentation, wie mit den Ergebnissen verfahren wurde und wie diese auf den Prozess gewirkt haben. Dies muss Bestandteil der Fortschrittsberichte sein.
- Alle beteiligten Akteur*innen des NAP (insb. Bundesministerien, Länder und Kommunen) sollten sich ernsthaft mit den Ergebnissen der Beteiligung befassen und die Überlegungen in ihr politisches Handeln einfließen lassen.

3.4 Bewertung des Monitorings

Das Monitoring soll im Rahmen des Fortschrittsberichts wesentliche Hinweise liefern, ob und inwieweit der NAP die Ziele der Kindergarantie umsetzt. Wir begrüßen ausdrücklich die Initiative zur Umsetzung des Monitorings sowie Einbindung verschiedener Akteure in der AG Monitoring. Für eine aussagekräftige Überwachung müssen sowohl Indikatoren zur Darstellung der Armutsquoten und Armutsfolgen in die Fortschrittsberichte aufgenommen werden, die durch „dichte Beschreibungen“ der von Kindern und Jugendlichen erlebten Armut und Exklusion ergänzt werden, als auch ein Monitoring inklusive einer Wirkungsanalyse politischer Maßnahmen zur Armutsbekämpfung erfolgen. Das Monitoring entfaltet jedoch erst dann seine volle Wirksamkeit, wenn die verantwortlichen politischen Akteure sich auf verbindliche, quantifizierbare und zeitlich terminierte Ziele einlassen, an denen der Erfolg ihres Handelns gemessen werden kann. Diese quantifizierten Ziele sollten durch qualitative Ziele ergänzt werden.

Ein Kritikpunkt, der bereits bei der Vorstellung des NAP „Neue Chancen für Kinder“ geäußert wurde, bleibt weiterhin bestehen: Es fehlen quantifizierbare und terminierte überprüfbare Ziele, die sich die Politik sowohl für die Verringerung der Armuts- und Exklusionsquoten als auch für die Verbesserung des Zugangs zu den fünf zentralen Dienstleistungsfeldern für betroffene Kinder und Jugendliche setzt. Ambitionen, hier nachzubessern, sind bislang nicht erkennbar. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, welche Konsequenzen die Bundesregierung aus den Erkenntnissen des Monitorings ziehen wird.

Das Konzept des nationalen Monitorings orientiert sich nachvollziehbar an den Empfehlungen der EU und dem dort definierten Indikatorenset für ein EU-weites und vergleichbares Monitoring. Es wird durch weitere Indikatoren zum nationalen Kontext ergänzt. Ein Monitoring von bestehenden Maßnahmen ist im Fortschrittsbericht nicht enthalten.

⁵ Qualitätsstandards für Kinder- und Jugendbeteiligung, S.32f. sowie „Beteiligung ist transparent“, S. 37ff.

Das Monitoring ist in seinem Konzept und seiner Aussagekraft wesentlich durch die unbefriedigende Datenlage zu Kindern in Deutschland beschränkt. Dies betrifft unter anderem Daten zu spezifischen Zielgruppen. Zudem fehlen konkrete Aussagen darüber, ob und inwieweit bedürftige Kinder tatsächlich einen effektiven und inklusiven Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen haben. Oftmals ist keine Differenzierung nach den zahlenmäßig großen Zielgruppen der Kindergarantie möglich. Aussagen zu den Zugangschancen kleiner besonders benachteiligter Gruppen, wie etwa obdachloser oder geflüchteter Kinder, können nicht differenziert getroffen werden. Dadurch bleiben spezifische Problemlagen im Dunkeln, und bedarfsgerechte Maßnahmen können nicht entwickelt werden.

Zwar existieren teilweise Daten über den formalen Zugang zu Dienstleistungen wie dem Bildungssystem, jedoch können die Outcomes des Bildungssystems für armuts- und exklusionsgefährdete Kinder und Jugendliche nicht differenziert verfolgt werden. So verweist der Bericht beispielsweise auf das Fehlen eines Bildungsverlaufsregisters, das in Verbindung mit weiteren Datenquellen die langfristigen Effekte von Bildung im Lebenslauf dieser Zielgruppen analysieren könnte.

Bedauerlicherweise gibt es im Rahmen des NAP keine konkreten Bestrebungen, die Datenlage zu verbessern und insbesondere neue Indikatoren zu lebensweltlichen Teilhabechancen von Armut betroffener Kinder und Jugendlicher zu entwickeln. Immerhin macht das Monitoring die bestehenden Datenlücken transparent und benennt sie exemplarisch.

Insgesamt zeigt das bisherige Monitoring, dass Deutschland in vielen Bereichen noch weit von der Umsetzung der Kindergarantie entfernt ist.

Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen

- Für den deutschen Umsetzungsprozess der EU-Kindergarantie sollten überprüfbare, quantifizierte und terminierte Ziele seitens der Politik entwickelt werden.
- Die Bundesregierung sollte den Hinweisen des DJI und zivilgesellschaftlicher Organisationen nachgehen und Ressourcen für das Schließen bestehender Datenlücken bereitstellen.
- Die Indikatoren-Sets im Fortschrittsbericht sollten durch qualitative Daten unter Beteiligung von betroffenen Kindern und Jugendlichen zu einem Monitoring im Sinne der Europäischen Garantie für Kinder weiterentwickelt werden.
- Die Bundesregierung muss transparent machen, welche Konsequenzen sie aus den Erkenntnissen des Monitorings ziehen wird und entsprechende politischen Maßnahmen folgen lassen.
- Eine Evaluation des gesamten Umsetzungsprozesses fehlt und sollte unbedingt ergänzt werden.

3.5 Bewertung des Schwerpunktthemas „Kommunale Armutsprävention“

Schwerpunktthema des ersten Fortschrittsberichts ist das Thema „Kommunale Armutsprävention“. Aus fachlicher Sicht ist das Thema gut gewählt, denn es bedarf einer kohärenten und über die föderalen Ebenen hinweg abgestimmten Strategie zur Armutsprävention und -bekämpfung. Ein Aufwachsen in Armut ist für Kinder und Jugendliche mit immensen Einschränkungen in ihrer materiellen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Teilhabe verbunden. Dabei finden viele Prozesse der Teilhabe, etwa in der Kindertagesbetreuung, in der Schule oder in der Freizeit im sozial-räumlichen Umfeld des Aufwachsens statt. Hier ist die Kommune mit allen ihren Akteur*innen – Staat, Zivilgesellschaft, Wirtschaft usw. – gefragt. Die Umsetzung vieler bedarfs- und adressat*innengerechter Angebote erfolgt vor Ort in den Kommunen. Ein gutes und vernetztes kommunales Handeln, eine qualitativ hochwertige und armutssensible Infrastruktur sowie barrierearme Freizeitangebote schaffen für Kinder und Jugendliche wertvolle Erfahrungen der Selbstwirksamkeit, stärken ihre Resilienz und erhöhen ihre

Chancen auf ein (späteres) Leben ohne Armut. Insofern begrüßen wir als Akteure der Zivilgesellschaft diese Schwerpunktsetzung ausdrücklich. Die kommunale Angebotsstruktur für Kinder und Jugendliche ist geprägt von einem Miteinander staatlicher und nicht-staatlicher Akteur*innen. Allerdings fehlen uns bislang klare Bekenntnisse der Bundesregierung zu ihrem Teil der Verantwortung, um kommunales Handeln im Bereich der Armutsprävention zu stärken. Dazu gehören beispielsweise die Rahmengesetzgebungskompetenz in der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sowie die Möglichkeit, das Instrument von Landesausführungsgesetzen zu den einzelnen Regelungsbereichen zu schärfen, die Verantwortung bei der finanziellen Sicherung von Infrastruktur wie beispielsweise durch finanzielle Unterstützung der Länder und Kommunen im Bereich der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung oder durch den Kinder- und Jugendplan (KJP) oder die Verteilung von Umsatzsteuerpunkten, der die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen verbessern kann. Zudem haben auch direkte finanzielle Transfers in die Familien hinein Auswirkungen auf das kommunale Handeln, in dem die Kinder- und Jugendhilfe nicht mehr „Ausfallbürgin“ für strukturell verursachte Armut vieler Kinder, Jugendlicher und ihrer Familien sein muss. Schließlich ist auch die Art und Weise, wie das vom Bund geschnürte Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) aufgebaut ist, nicht unerheblich für den Zugang zu Angeboten für Kinder und Jugendliche vor Ort.

Als Akteure der Zivilgesellschaft betonen wir, dass es im Bereich der Armutsprävention zwischen den föderalen Ebenen weniger um die Einhaltung eines Kooperations**verbotes**, als vielmehr um die Verwirklichung eines Kooperations**gebotes** zum Wohl der betroffenen Kinder und Jugendlichen gehen muss.

Das BMFSFJ hat zur Unterstützung des NAP-Ausschusses zwei Expertisen zu den Themen „Kommunale Armutsprävention und der Beitrag des Rechts“ (Thomas Meysen, Katharina Lohse, Julia Tölch) und „Perspektiven integrierter Ansätze zur Armutsprävention in Kommunen“ (Jörg Fischer) vergeben. Beide Expertisen sind sehr informativ und liefern gute Ansätze für die Weiterentwicklung der kommunalen Armutsprävention. Mit den Expertisen ist eine hilfreiche Basis für die weitere Diskussion vorhanden. Sie bedeuten jedoch eher den Anfang für eine Lösungsfindung und nicht das Ende. Wir hätten uns gewünscht, dass auch die Erkenntnisse, die durch den Aufbau von Präventionsketten für gutes und gesundes Aufwachsen in zahlreichen Kommunen bereits gewonnen wurden, auch zu Gelingensbedingungen, noch stärker Eingang in die vorgelegten Analysen gefunden hätten. Vielerorts ist die Debatte bereits auch überörtlich verankert (siehe etwa Niedersachsen, Berlin, Thüringen, Landschaftsverband Rheinland).

Wir befürworten den mehrdimensionalen Lebenslagenansatz der Expertisen und schließen uns der Aussage an, dass der Ausgangspunkt von Armut in einer materiellen Unterversorgung liegt, ihre Wirkungen aber keineswegs darauf beschränkt sind, sondern sich diese in viele Dimensionen sozialen Lebens auswirken (S. 1 der Wirkungsorientierten Studie). Zudem unterstreichen wir die wichtige Einbettung kommunaler Ansätze zur Armutsprävention in einen Gesamtblick zur Armutsbekämpfung: Kommunales Handeln kann und muss im Rahmen der Daseinsvorsorge armutsbedingte Phänomene eindämmen, d. h. Armutsfolgen abmildern. Kommunales Handeln ist jedoch nicht – oder nur sehr begrenzt – in der Lage, sozioökonomische Ungleichheiten aufzufangen oder gar zu beseitigen. Hier ist v. a. der Bund in der Pflicht (S. 5). Wir teilen die Idee einer „Verantwortungsgemeinschaft“ in Bezug auf ein zwingend notwendiges Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen (S. 13).

Auch wir erkennen in dem Wirken von Präventionsketten sowie den Angeboten der „Frühen Hilfen“ maßgebliche Impulsgeber für kommunal vernetztes Handeln.

Schlussfolgerungen/Handlungsempfehlungen

Diese Ansätze und weitere aus den Expertisen müssen nun aufgegriffen und zudem um Aspekte ergänzt werden, die in den Expertisen aufgrund von Zeit- und Umfangsbeschränkungen möglicherweise nicht ausreichend adressiert wurden oder lediglich als Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte dargelegt sind. Dies sind zum Beispiel:

- die in der rechtlichen Expertise thematisierten bestehenden Koordinationsmöglichkeiten: Hier könnte die integrierte Sozialplanung als Ansatz für eine bewusste Ressourcenverwaltung diskutiert werden.
- eine Konkretisierung der in der Rechtsexpertise benannten systemischen Perspektiven im SGB V und SGB IX im Sinne einer echten rechtskreisübergreifenden Kooperation. In diesem Zusammenhang muss immer wieder betont werden, dass es bereits jetzt gesetzliche Verpflichtungen zu rechtskreisübergreifendem Zusammenwirken (und bspw. auch einer Antragsannahme) gibt, bspw. verankert im SGB I. Weitere Erkenntnisse, wie jene, die im Projekt „bürgerfreundlicher Sozialstaat“ des BMAS oder durch die Entwicklung des „Onlinezugangsgesetzes“ gewonnen werden, müssen hinzugezogen werden.
- In Ergänzung dazu sollte präzisiert werden, welche politisch-gesetzgeberischen Initiativen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene erforderlich wären, um vergleichbare, armutspräventiv wirkende Kooperationspflichten auch in anderen Sozialgesetzbüchern zu verankern.
- Zudem sollte untersucht werden, welche Auswirkungen aktuelle kommunale Debatten zur Bewältigung von fehlender Wirtschaftlichkeit haben. Dieses wird zum Beispiel deutlich, wenn kleinere Krankenhäuser geschlossen werden und so lokale Netzwerkarbeit erschwert wird. Eine solche Untersuchung könnte aufzeigen, welche Chancen in der „Re-Kommunalisierung“ liegen und dementsprechend eine Debatte um lokale Steuerung eröffnen.
- Es sollte systematisch untersucht werden, wie die Jugendhilfeplanung bundesweit arbeitet, was als aktueller Bedarfe anerkannt und erfasst wird und wie sich die aktuelle kommunale Haushaltspolitik auf armutspräventive Angebote auswirkt. Zu diskutieren wäre in diesem Zusammenhang auch, wie die Ausrichtung an den tatsächlichen Bedarfen in der Jugendhilfeplanung gestärkt werden kann.
- In den aktuellen Diskussionen wird der Vorschlag zum Aufbau eines Nationalen Zentrums für Armutsprävention als Vernetzungsinstanz sowie für den Wissenstransfer erörtert. Der Vorschlag wird auch in der wirkungsorientierten Expertise aufgegriffen; er ist äußerst wertvoll und sollte in der weiteren Diskussion ergebnisoffen hinsichtlich seiner Wirkung und Umsetzbarkeit diskutiert werden.
- Die Angebote der Frühen Hilfen sind ein wesentlicher Bestandteil wirksamer, weil vernetzter Armutsprävention auf kommunaler Ebene. Diese Angebote sowie das Nationale Zentrum Früher Hilfen gilt es zu stärken und auszubauen.

Verfasser*innen

Die Verfasser*innen der gemeinsamen Stellungnahme sind Mitglieder im „NAP-Ausschuss“.

- Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF)
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ)
- Bertelsmann Stiftung
- Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)
- Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (BEVKi)

- Bundesverband behinderter und chronisch kranker Eltern (bbe)
- Bundesvereinigung Lebenshilfe
- Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (DGKJ)
- Deutsche Gesellschaft für Sozialpädiatrie und Jugendmedizin e.V. (DGSPJ)
- Deutsche Liga für das Kind
- Deutsche Sportjugend (dsj) im Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB)
- Deutscher Bundesjugendring (DBJR)
- Deutscher Kinderschutzbund (DKSB)
- Deutsches Kinderhilfswerk (DKHW)
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit
- National Coalition
- Save the Children Deutschland e.V.
- UNICEF Deutschland
- Als Einzelperson in den Ausschuss berufen: Claudia Kittel, Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention