



Save the Children

# KINDERN EINE ZUKUNFT GARANTIEREN

Was europäische Regierungen jetzt tun müssen

**Deutsche Teilübersetzung des Berichts „GUARANTEEING CHILDREN’S FUTURE.  
How COVID-19, cost-of-living and climate crises affect children in poverty and what  
governments in Europe need to do“, publiziert von Save the Children Europe, 2023**

**Herausgegeben von**

Save the Children Deutschland e. V.  
Seesener Str. 10–13  
10709 Berlin

**Text und Redaktion**

Enrico Tormen mit Katerina Nanou und  
Tetiana Sykes (Save the Children Europe)  
sowie Maite Ferrando, Rebeca Lucas  
und Alba Matamoros Escobedo  
(Senior Europa S.L – Kveloce I+D+i)

**Mitarbeit**

Samira Abutaleb Rosenlundh, Aleksandra Babic Golubovic, Guste Baltuskiene, Blerina Celoalijaj, Magnus Birk Clause, Alexander Elu, Minevra García, Eric Großhaus, Ida Gunge, Harm Haverman, Sander Hehanussa, Antonella Inverno, Piotr Kabala, Festina Kabashi, Auguste Lygyte, Francesca Marconi, Christian Morabito, Roxana Paraschiv, Margrét Júlía Rafnsdóttir, Arianna Saulini, Kanarina Shehu Efendija, Johanna Vinberg, Jennifer Zuppiroli

**Übersetzung und Redaktion**

Eric Großhaus, Tamara Hinz, Jenny Kaireitis,  
Dr. Meike Riebau, Verena Schmidt,  
Mona Maria Stein, Marion Zirngibl

**Titelfoto**

© Pablo Blázquez / Save the Children

**Satz und Layout**

Drees + Riggers GbR

Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt, kann jedoch für Lehrzwecke ohne Gebühr oder vorherige Zustimmung reproduziert werden, aber nicht zum Verkauf. Für das Kopieren zu anderen Zwecken muss eine vorherige Zustimmung von Save the Children erteilt werden, die gebührenpflichtig sein kann.

# Inhalt

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einleitung</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Die Kinderarmut in Deutschland und Europa steigt weiter</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>3</b> | <b>Covid-19-Pandemie, Inflation und Klimakrise verschärfen die Lage von Kindern in Armut</b> .....  | <b>8</b>  |
|          | Die Covid-19-Pandemie .....   | 8         |
|          | Die Lebenshaltungskostenkrise .....   | 8         |
|          | Die Klimakrise .....  | 10        |
| <b>4</b> | <b>So können die Kindergarantie und Maßnahmen gegen Kinderarmut helfen: Was bereits umgesetzt wird und was noch nötig ist</b> .....                         | <b>11</b> |
|          | Kostenlose frühkindliche Bildung und Betreuung (FBBE) .....   | 11        |
|          | Kostenlose Bildung - einschließlich des effektiven und kostenlosen Zugangs zu schulischen, sportlichen, freizeitbezogenen und kulturellen Aktivitäten ..... | 13        |
|          | Effektiver und kostenloser Zugang zu einer gesunden Mahlzeit pro Schultag .....   | 13        |
|          | Kostenlose hochwertige Gesundheitsversorgung .....  | 14        |
|          | Ausreichende und gesunde Ernährung .....  | 15        |
|          | Angemessener Wohnraum .....   | 16        |
|          | Der Einsatz von nationalen und EU-Mitteln für die Bekämpfung von Kinderarmut .....  | 16        |
|          | Monitoring und Auswertung der Kindergarantie .....  | 17        |
|          | Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Kindern an der Umsetzung der Kindergarantie .....  | 18        |
| <b>5</b> | <b>Anmerkungen und Quellen</b> .....  | <b>19</b> |

# 1 Einleitung

Europa ist eine der wohlhabendsten Regionen der Welt. Trotzdem steigt die Zahl der Kinder und Familien, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Kinderarmut ist ein gesamteuropäisches Problem mit großem Handlungsbedarf. Daten von Eurostat zeigen, dass rund jedes vierte Kind in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht<sup>1</sup> ist. In Deutschland galt dies im Jahr 2021 für 23,5 Prozent aller Kinder.

Aus der Europäischen Union kommt nun ein neuer Impuls zur Stärkung von Kinderrechten und zur Bekämpfung der Kinderarmut: Im Juni 2021 nahm der Rat der Europäischen Union die Empfehlung zur Einführung der Europäischen Kindergarantie an. Dabei handelt es sich um das erste politische Instrument auf EU-Ebene, das explizit darauf abzielt, Benachteiligung und Ausgrenzung in der Kindheit zu bekämpfen und so negative Auswirkungen im späteren Leben zu verhindern. Die Mitgliedstaaten werden damit aufgefordert, von Armut gefährdeten Kindern kostenlosen Zugang zu wichtigen Voraussetzungen zu bieten: zu hochwertiger frühkindlicher Bildung und Betreuung, Unterricht und schulischen Aktivitäten, mindestens einer gesunden Mahlzeit pro

» **„Manchmal merke ich, dass Mama manche Dinge nicht kauft. Ich höre, wie sie sagt, dass sie Briefe wegen nicht bezahlter Rechnungen bekommen hat – und dass wir weniger Wasser verbrauchen müssen. Deshalb versuche ich seltener zu duschen und traue mich nicht mehr, zu Hause Wasser zu trinken.“**

*(Worte eines Kindes aus Finnland)*





Schultag, zur Gesundheitsversorgung, zu angemessenem Wohnraum und gesunder Ernährung. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten außerdem aufgefordert, nationale Aktionspläne zu erstellen, in denen dargelegt wird, wie die Ziele in ihren jeweiligen Ländern bis 2030 konkret umgesetzt werden sollen.

Obwohl die Mitgliedstaaten ihre nationalen Aktionspläne bis zum 15. März 2022 vorlegen sollten, ist dies nicht für alle Länder geschehen. Selbst ein Jahr später sind gerade einmal 19 Pläne eingereicht worden, während acht weitere noch fehlen – darunter auch der für Deutschland.<sup>2</sup>

In einer Zeit, in der das Leben und die Rechte von Kindern durch die multiplen Krisen – Covid-19, Inflation und Klimakrise – bedroht werden und viele Kinder in der Entfaltung ihrer Potenziale stark eingeschränkt sind, sind die Umsetzung der nationalen Aktionspläne zur EU-Kindergarantie und eine solide Politik für die soziale Absicherung von Kindern dringender denn je. Langfristige Lösungen wie existenzsichernde Löhne, starke und krisenfeste Sozialsysteme und eine progressive Umverteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes sind erforderlich, um den generationsübergreifenden Kreislauf der Benachteiligung armutsgefährdeter Kinder zu durchbrechen.<sup>3</sup>

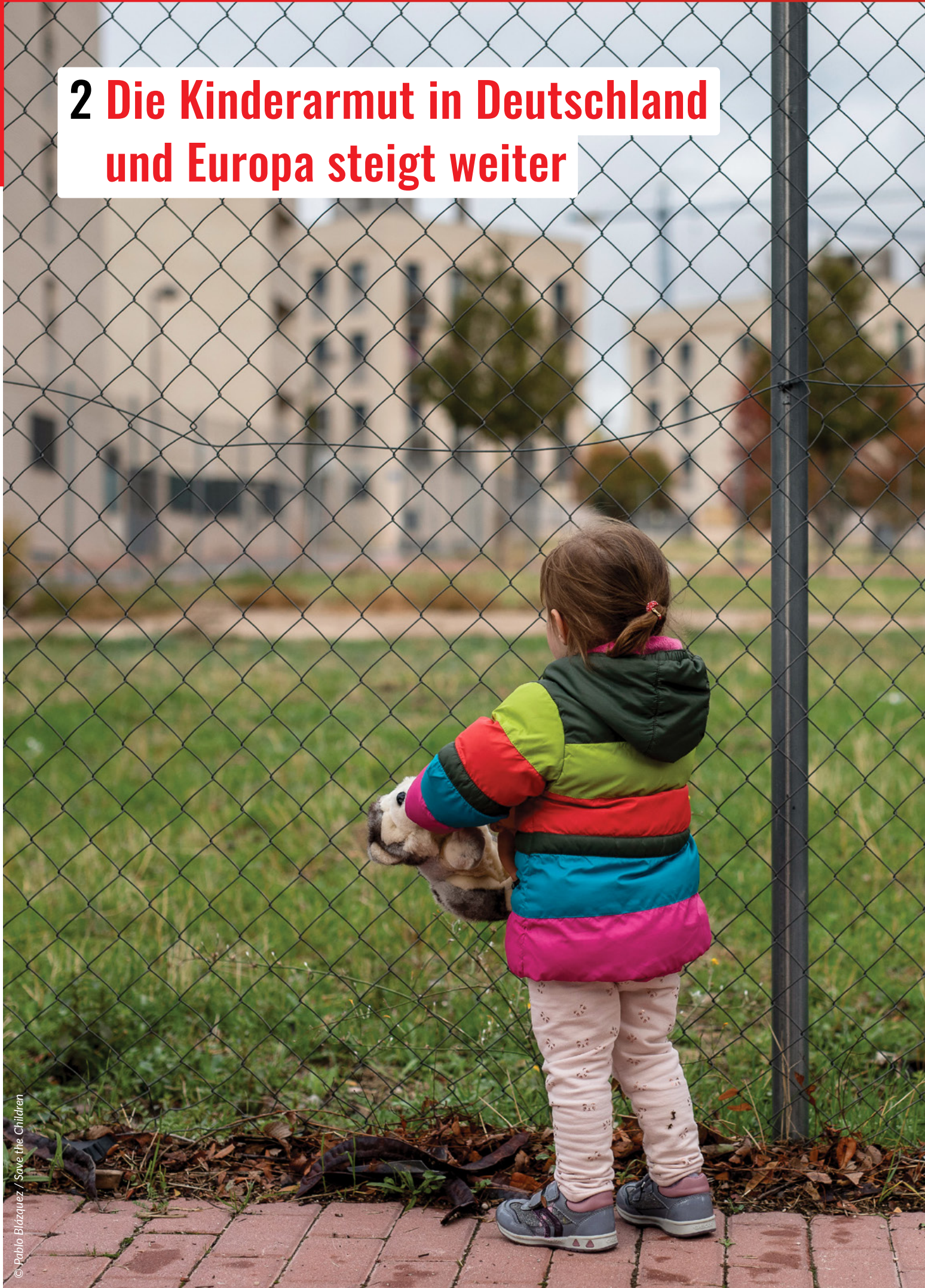
Die Kombination aus gestiegenen Armutszahlen einerseits und der Einführung und erster Umsetzungspläne zur Kindergarantie andererseits stellen einen besonderen Moment dar, in dem es sich lohnt, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. Die vorliegende deutsche Zusammenfassung des europäischen Kinderarmutsberichts von Save the Children enthält deshalb Analysen zur Kinderarmut in Europa und zum Fortschritt der Europäischen Kindergarantie sowie der Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut. Der Bericht stützt sich auf die Beiträge und Erkenntnisse von Save the Children-Expert\*innen, die in 14 europäischen Ländern<sup>4</sup> tätig sind. Die vorliegende Teilübersetzung konzentriert sich auf die Situation in Deutschland und wirft einige Schlaglichter auf den europäischen Kontext und die Situation in anderen Ländern. Das englische Original ist im Internet abrufbar: [www.savethechildren.de/kinderarmut-europa-2023](http://www.savethechildren.de/kinderarmut-europa-2023).

Der Bericht zeigt, dass Kinderarmut eine große Herausforderung für ganz Europa und auch Deutschland ist. Angesichts der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, der anhaltend hohen Lebenshaltungskosten und der zusätzlich zu erwartenden und bereits bestehenden Auswirkungen der Klimakrise ist ein umfassendes politisches Handeln nötig, um allen Kindern gute Startchancen zu bieten. Es braucht jetzt eine Kraftanstrengung der Bundesregierung, gemeinsam mit Ländern und Kommunen, um Kinderarmut in Deutschland nachhaltig zu verringern.

## Die Bundesregierung sollte vor diesem Hintergrund ...

- ... die Kindergrundsicherung ambitioniert umsetzen. Dazu gehören eine Neuberechnung des Existenzminimums für Kinder genauso wie die Bündelung und Vereinfachung des Zugangs.
- ... das Instrument der EU-Kindergarantie nutzen und einen umfassenden nationalen Aktionsplan verfassen, umsetzen und monitoren.
- ... sicherstellen, dass Grundsicherungsleistungen (insbesondere SGB II/Bürgergeld) bis zur Umsetzung der Kindergrundsicherung den Bedürfnissen von Kindern gerecht werden, insbesondere, was die Höhe der Geldleistungen und deren Berechnung betrifft. Auch für Erwachsene müssen die Regelsätze ausreichend sein, denn Kinderarmut ist zumeist Familienarmut.
- ... arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Vermeidung von Armut verbessern - im Sinne eines besseren Zugangs zu existenzsichernder Beschäftigung.
- ... darauf hinwirken, dass flächendeckend bezahlbare Sozialtarife für öffentliche Verkehrsmittel eingeführt werden, um Kinder und ihre Familien finanziell zu entlasten und ihre Teilhabe zu steigern, so durch Ermäßigungen auf das sogenannte Deutschlandticket.

## 2 Die Kinderarmut in Deutschland und Europa steigt weiter



**Wie bereits dargelegt, ist auch in Deutschland Kinderarmut ein gravierendes Problem: 21,3 Prozent waren im Jahr 2021 armutsgefährdet.<sup>5</sup> Diese Zahl ist umso erschütternder, wenn man bedenkt, dass Deutschland eines der größten und wirtschaftsstärksten Länder der EU ist. Schaut man auf das Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung (AROPE-Indikator)<sup>6</sup> sind es sogar 23,5 Prozent. Die Kinderarmut ist auf hohem Niveau gegenüber dem Vorjahr noch einmal deutlich angestiegen.**

Tabelle 1: So viele Kinder sind dem Risiko ausgesetzt, in Armut oder sozialer Ausgrenzung zu leben.<sup>7</sup>

|                            |
|----------------------------|
| ≥12,7 bis 14,63            |
| ≥14,63 bis 20,03           |
| ≥20,03 bis 23,1            |
| ≥23,1 bis 25,9             |
| ≥ 25,9 bis 32,87           |
| ≥32,87 bis 51              |
| N/A: Daten nicht verfügbar |

Hinweis: Die Daten für den Kosovo sowie Bosnien und Herzegowina wurden nicht von Eurostat erhoben.

| Länder                    | 2019   | 2020   | 2021   |
|---------------------------|--------|--------|--------|
| Europäische Union (EU-27) | 22,8 % | 24,0 % | 24,4 % |
| Dänemark                  | 13,8 % | 13,4 % | 14,0 % |
| Deutschland               | 15,4 % | 22,3 % | 23,5 % |
| Spanien                   | 31,0 % | 31,8 % | 33,4 % |
| Italien                   | 27,1 % | 28,9 % | 29,7 % |
| Litauen                   | 25,8 % | 23,1 % | 21,6 % |
| Niederlande               | 15,4 % | 15,8 % | 14,9 % |
| Polen                     | 16,2 % | 16,1 % | 16,5 % |
| Rumänien                  | 39,1 % | 40,7 % | 41,5 % |
| Finnland                  | 13,8 % | 14,5 % | 13,2 % |
| Schweden                  | 23,0 % | 20,2 % | 19,7 % |
| Island                    | 14 %   | 12,7 % | 13,1 % |
| Albanien                  | 23,0 % | 21,8 % | 22,0 % |
| Kosovo                    | N/A    | 20,7 % | 23 %   |

Nach Angaben von Eurostat<sup>8</sup> stieg das Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung für Kinder auch EU-weit zwischen 2020 und 2021 um 0,4 Prozentpunkte, von 24,0 auf 24,4 Prozent. Im Jahr 2021 war die Quote zum Beispiel in Finnland und Dänemark am niedrigsten (13,2 bzw. 14 Prozent). In einigen anderen EU-Mitgliedsstaaten ist die Situation jedoch noch beunruhigender als in Deutschland: In Spanien und Rumänien waren 33,4 Prozent bzw. 41,5 Prozent aller Kinder betroffen. Diese Zahlen geben umso mehr Anlass zur Sorge, wenn man bedenkt, dass diese die weitreichenden und langanhaltenden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und des Konflikts in der Ukraine noch nicht bzw. noch nicht vollständig statistisch widerspiegeln. Ein weiterer Anstieg ist nicht auszuschließen.

Welche Kinder sind am stärksten armutsgefährdet? Einer nicht-repräsentativen Umfrage unter Expert\*innen von

Save the Children zufolge sind besonders diese Kinder betroffen:

- Kinder, die in Familien mit nur einem Elternteil leben (sog. Alleinerziehende Haushalte),
- Familien mit geringem Einkommen,
- kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern,
- Kinder mit familiärer Migrationsgeschichte (z. B. Geflüchtete, Asylbewerber\*innen),
- Kinder mit Behinderungen,
- Kinder, die ethnischen Minderheiten angehören,
- Kinder, die in bestimmten Gebieten/Regionen (z. B. in ländlichen Gebieten) leben.

Diese Kinder müssen im besonderen Fokus der politischen Maßnahmen der Regierung stehen.

# 3 Covid-19-Pandemie, Inflation und Klimakrise verschärfen die Lage von Kindern in Armut

## Die Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie hatte eine verschärfende Wirkung für Kinder, die in Armut leben: So verringerten beispielsweise die staatlich angeordneten Lockdowns die Möglichkeiten, Sport zu treiben oder anderen Freizeitaktivitäten nachzugehen. Der zusätzlich angeordnete digitale Schulunterricht traf Kinder aus benachteiligten Verhältnissen besonders, da es ihnen an nötigen Ressourcen und Unterstützungsmöglichkeiten mangelte. Viele Kinder berichteten über verstärkte Einsamkeitsgefühle und Zukunftsängste<sup>9</sup>. Arbeitslosigkeit aufgrund der Lockdown-Folgen und damit einhergehende Einkommenseinbußen erhöhten bei vielen Familien das Armutsrisiko.

Alle im Bericht berücksichtigten Länder haben Maßnahmen ergriffen, um nicht nur den Auswirkungen der Pandemie, sondern auch den gestiegenen Ausgaben aufgrund der Lebenshaltungskostenkrise und des Konflikts in der Ukraine entgegenzuwirken. Dazu zählen Kindergelderhöhungen, Energiekostenzuschüsse, Regulierung der Energiepreise, Steuernachlässe, Ermäßigungen für öffentliche Verkehrsmittel, Lebensmittelgutscheine und Wohngeldreformen (s. u.). In Italien und Deutschland wurden beispielsweise mehr als eine Milliarde bzw. mehr als zwei Milliarden Euro zur Unterstützung des Bildungssystems bereitgestellt. Die spanische Regierung führte neue Kinderzulagen ein und erhöhte den Mindestlohn. Auch Maßnahmen und Mittel für den Zugang zu Gesundheitssystemen und Unterstützung für die psychische Gesundheit wurden in vielen Fällen aufgestockt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) haben in Deutschland im Jahr 2022 gemeinsam ein Programm zur Verringerung der negativen Auswirkungen durch Schul- und Kitaschließungen für Kinder aufgelegt, das Ressourcen zum Ausgleich von Lernrückständen in den Schulen sowie für freizeitorientiertes soziales Lernen und psychosoziale Unterstützung vorsah<sup>10</sup>. In mehreren Bundesländern wurden die Schulsozialarbeit und die Zusammenarbeit mit außerschulischen Lernorten verstärkt, sodass die

Schulen besser in der Lage sind, von Armut oder Ausgrenzung bedrohte Kinder zu erreichen.

Damit ist der Handlungsbedarf aber noch lange nicht gedeckt. Die Regierungen müssen weiterhin die negativen Auswirkungen der Pandemie auf Kinder abfangen, den Erfolg der Maßnahmen bewerten sowie wirksame, nachhaltige Lösungen anbieten.

## Die Lebenshaltungskostenkrise

Insbesondere Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind von der hohen Inflation und dem Anstieg der Lebenshaltungskosten betroffen. In Deutschland sind im Jahresdurchschnitt die Haushaltsenergiekosten um 39,1 Prozent gegenüber 2021 gestiegen, darunter ist ein Anstieg von 20,1 Prozent beim Strom.<sup>11</sup> Millionen von Kindern laufen in Europa Gefahr, in kalten Räumen oder ohne Strom leben zu müssen. Auch die Preise für Grundnahrungsmittel wie Milch und Mehl stiegen (in Deutschland etwa um rund 20 Prozent Ende 2022), sodass viele Familien auch in Deutschland vor finanziellen Schwierigkeiten bei ihrer Lebensmittel-Versorgung stehen. Studien zeigen, dass Familien, die auf Existenzsicherungsleistungen (insbesondere Bürgergeld) angewiesen sind, sich keine gesunde Ernährung für ihre Kinder leisten können<sup>12</sup>. Der Dachverband der Tafeln, die Tafel Deutschland, verzeichnet entsprechend im November 2022 einen Anstieg der Tafel-Kund\*innen um 50 Prozent<sup>13</sup> seit Jahresbeginn. Ähnliches ist auch in anderen Ländern, zum Beispiel in den Niederlanden, zu beobachten.

Viele der untersuchten Länder haben Sofortmaßnahmen eingeleitet, um diese einander überlappenden Krisen zu bewältigen. In Deutschland zählen zu den Unterstützungsmaßnahmen der Bundesregierung unter anderem ein einmaliger Energiebonus für Erwerbstätige, eine vorübergehende Senkung der Mehrwertsteuer für Gas (von 19 auf 7 Prozent), Steuerermäßigungen für Benzin, subventionierte öffentliche Verkehrsmittel und die



sogenannten Energiepreisbremsen. Diese kurzfristigen Ad-hoc-Maßnahmen sind zwar begrüßenswert und dringend erforderlich. Sie reichen aber nicht aus, um die strukturelle Kinderarmutskrise zu bewältigen. Stattdessen braucht es Maßnahmen, die die Sozialsysteme der Länder nachhaltig stärken. Ein solches Mittel stellt die Kindergrundsicherung dar, denn sie macht die Leistungen idealerweise einfacher zugänglich und sorgt zugleich für eine angemessene Höhe, damit mehr dringend benötigtes Geld bei den Familien und Kindern ankommt, die es brauchen.

Daneben muss die EU-Kindergarantie genutzt werden: Sie sollte der Eckpfeiler der Reaktion jedes Landes auf diese Krise sein. In diesem Rahmen ist eine klare Bestandsaufnahme der bestehenden sozialen Unterstützungsangebote für Kinder und Familien unerlässlich. So können Lücken ermittelt werden, kurz- und langfristige Finanzierungen zugewiesen und kinderzentrierte und nachhaltige Systeme der sozialen Sicherheit entwickelt werden, die auch in künftigen Krisen widerstandsfähig sind.

## EMPFEHLUNGEN<sup>14</sup>: Regierungen in der EU sollten ...

- **... Sozialleistungen für Familien mit Kindern – einschließlich geflüchteter Familien – erhöhen.** In den meisten Ländern passierte dies bisher zu wenig und zu spät. Die Regierungen sollten das Leistungsniveau den Lebenshaltungskosten entsprechend anheben, einschließlich Kindergeld, Einkommensbeihilfen, Leistungen für Asylbewerber\*innen und Geflüchtete, Wohngeld.
- **... sicherstellen, dass Ausgaben für Kinder bei Kürzungen öffentlicher Ausgaben an letzter Stelle stehen** bzw. gar nicht gekürzt werden. Die Bedürfnisse der Kinder müssen an erster Stelle stehen.
- **... kurz- und langfristige Reformen** der Kindergeldsysteme, Sozialversicherungsleistungen, Preisobergrenzen, Steuervergünstigungen und Sozialtarife umsetzen.



- **... Familien finanziell unterstützen**, die Schwierigkeiten haben, ihre Rechnungen für Versorgungsleistungen, Miete oder Hypothekenzahlungen zu begleichen.
- **... Maßnahmen ausbauen**, die Kindern helfen, sich in Freizeit, Kultur und Sport zu engagieren.
- **... wo immer möglich und sinnvoll, Unterstützungsmaßnahmen auf die am stärksten gefährdeten Kinder und Familien ausrichten**, anstatt sich für pauschale Maßnahmen zu entscheiden.
- **... über finanzielle Maßnahmen hinaus angemessene und zeitnahe praktische Hilfe und Unterstützung für Familien in ihrem täglichen Leben ermöglichen**. Informationen zu Angeboten – insbesondere zu präventiven, niederschweligen und psychosozialen Angeboten – sollten direkt an Kinder und Jugendliche kommuniziert werden, zum Beispiel über digitale Kanäle.

## Die Klimakrise

Eine zusätzliche Herausforderung stellen die Klimakrise und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung dar. Durch die Folgen der globalen Erwärmung steigen Preise für Lebensmittel bereits jetzt, da der Agrarsektor mit Auswirkungen wie Hitzewellen und Starkregen zu kämpfen hat<sup>15</sup>. Das macht gesunde Ernährung schon heute teuer. Mit zunehmenden Extremwetterereignissen drohen weitere Ernteausfälle, die zu Preissteigerungen führen<sup>16</sup>. Auch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Instrument zur Bekämpfung der Klimakrise führt zu steigenden Kosten, insbesondere von Energie, auch in Deutschland.<sup>17</sup> Dies trifft besonders Haushalte mit geringem oder mittlerem Einkommen und deren Kinder, die einen hohen Teil ihres Einkommens für Ernährung und Energie aufwenden. Weiterhin sind Kinder nicht nur ökonomisch betroffen: Sie sind auch besonders anfällig für Umwelteinflüsse und reagieren zum Beispiel stärker auf Hitze<sup>18</sup>.

Der Klimawandel verursacht eine Wasserkrise, eine Gesundheitskrise, eine Bildungskrise, eine Schutzkrise und eine Beteiligungskrise – und Kinder sind stark von dessen Auswirkungen betroffen<sup>19</sup>.



## EMPFEHLUNGEN: ! Regierungen sollten ...

- **... sicherstellen, dass die Klima- und Umweltpolitik kindersensibel gestaltet ist:** Die Regierungen müssen die Auswirkungen der Klimakrise auf Kinder in Betracht ziehen. Klimapolitik und Sozialpolitik müssen Hand in Hand gehen.
- **... den Ausbau der Sozialschutzsysteme vorantreiben**, um die zunehmenden Auswirkungen von klimabedingten Katastrophen abzufedern. Sie sollten sicherstellen, dass Leistungen zur sozialen Sicherung schnell greifen und in Notsituationen, die durch den Klimawandel verursacht werden, zusätzliche Unterstützung vorhanden ist.
- **... in eine Bildungsinfrastruktur investieren, die gegen Klimakatastrophen gewappnet ist**, um langfristige Unterbrechungen von Schule und anderen Lernangeboten für Kinder zu vermeiden.

# 4 So können die Kindergarantie und Maßnahmen gegen Kinderarmut helfen: Was bereits umgesetzt wird und was noch nötig ist

Die EU-Kindergarantie wurde 2021 verabschiedet. Damit lag der Ball bei den Mitgliedstaaten: Nun war es an ihnen, ambitionierte nationale Aktionspläne aufzusetzen, wie eingangs beschrieben. Bislang haben 19 von 27 Mitgliedstaaten ihre Pläne vorgelegt, die bereits bestehende nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut ergänzen. Leider liegt der deutsche Nationale Aktionsplan (Arbeitstitel „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“) zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts im März 2023 noch nicht vor. Nach Angaben der Bundesregierung liegt diese Verzögerung am Regierungswechsel und dem kurz darauf erfolgten Ministerinnenwechsel im BMFSFJ im Jahr 2022 sowie an einem komplexen Abstimmungsprozess innerhalb verschiedener Bundesressorts und mit den Bundesländern. Die Hoffnung ist, dass diese intensiven Abstimmungen einen ehrgeizigen Aktionsplan hervorbringen. Die Anmerkungen im folgenden Abschnitt beziehen sich daher auf Themen, die aus Sicht von Save the Children Deutschland zentraler Bestandteil des Nationalen Aktionsplans sein sollten, und werden schlaglichtartig die Erfahrungen mit anderen, bereits vorliegenden nationalen Aktionsplänen beleuchten.

Unser Bericht zur Kinderarmut in Europa enthält einige positive Beispiele aus eingereichten nationalen Aktionsplänen, die zeigen, dass die Kindergarantie ein wertvolles Instrument gegen Kinderarmut sein kann. So sieht Finnlands nationale Kinderstrategie beispielsweise kostenlose, umfangreiche Bildung, Gesundheitsfürsorge und Schulumahlzeiten vor und auch Italiens Plan deckt die Bereiche frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FFBE), Bildung und Gesundheit umfassend ab. Der polnische Aktionsplan legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Themen Obdachlosigkeit, psychische Gesundheit und Kinder in alternativer Betreuung.

Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die wirksame Umsetzung der nationalen Aktionspläne von mehreren Erfolgsfaktoren abhängt: Zum einen ist es von entscheidender Bedeutung, alle relevanten Regierungsebenen miteinzubeziehen. Zum anderen sollte ein mehrdimensionaler Armutsindex, der nicht nur finanzielle Aspekte erfasst, für die am meisten gefährdeten Kinder genutzt werden. Zusätzlich müssen für die im Rahmen der Kindergarantie erbrachten Leistungen hohe Qualitätsstandards festgelegt werden, und jeder nationale Aktionsplan muss mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sein, um eine langfristige Wirkung erzielen zu können.



## Kostenlose frühkindliche Bildung und Betreuung (FBBE)

Die EU-Kindergarantie zielt darauf ab, die FBBE stärker zu fördern, um so Kinderarmut und soziale Ausgrenzung nachhaltig und intergenerational zu bekämpfen. Vielfach wurde in Studien dargelegt, wie zentral die frühe Förderung für die weitere Entwicklung eines Kindes ist. Die von Save the Children durchgeführte Analyse der FBBE-Maßnahmen, die in den nationalen Aktionsplänen der Kindergarantie in den verschiedenen Ländern enthalten sind, zeigt jedoch ein gemischtes Bild: Einerseits zeigen

sich wesentliche Erfolge und neue politische Impulse, andererseits aber auch einer Reihe von ungelösten Herausforderungen.

Dieses ambivalente Bild zeigt sich auch in Deutschland: Der Ausbau der Kindertagesstätten-Plätze hat in den letzten Jahren zugenommen und Plätze sind nun dank subventionierter Gebühren zumindest grundsätzlich für alle Kinder zugänglich. Die Bundesländer bemühen sich, die Teilnahme an FBBE-Angeboten zu ermöglichen, unter anderem durch die kostenlose Bereitstellung oder durch mehr Subventionen für den Kitausbau. Nichtsdestotrotz haben die hohe Nachfrage und der Personalmangel zur Folge, dass es in vielen Kommunen nicht genug Kita-Plätze gibt. Der Zugang zu FBBE-Diensten ist insbesondere für armutsgefährdete Gruppen wie Kinder mit besonderen Bedürfnissen oder Behinderungen und geflüchtete Kinder oft unzureichend. Zudem gibt es bei einigen Fachkräften wenig Kenntnisse über gesetzliche Sozialleistungsansprüche und oft fehlt es an einer armutssensiblen Kommunikation in den Einrichtungen<sup>20</sup>, sodass sie Eltern und Kinder nicht immer optimal unterstützen können.



© Elena Heatherwick / Save the Children



© Mingo Venero / Save the Children

Auch in anderen Ländern wie Dänemark, den Niederlanden oder in Albanien fehlt es an qualifiziertem Betreuungspersonal. Schweden stellt sicher, dass jedes Kind FBBE-Angebote wahrnehmen kann: Sobald ein Kind das dritte Lebensjahr erreicht, informiert die Gemeinde die Erziehungsberechtigten über einen bereits reservierten Platz.

Die nationalen Aktionspläne zur Kindergarantie bieten die Möglichkeit, das Angebot, die Finanzierung, die Qualität und die Koordinierung der FBBE zu verbessern, um sicherzustellen, dass jedes Kind in der EU Zugang zu hochwertigen FBBE-Dienstleistungen hat.

## EMPFEHLUNGEN: !

- Die EU-Mitgliedsstaaten müssen ermöglichen, dass **FBBE für alle Familien erschwinglich und für armutsgefährdete Kinder kostenlos ist.**
- **Ein klarer, umfassender Plan für die Finanzierung und Umsetzung des Zugangs zur frühkindlichen Bildung** sollte sicherstellen, dass das Angebot an Plätzen der Nachfrage entspricht.
- **Nicht-finanzielle Hindernisse, die schutzbedürftige Kinder an der Teilnahme an der FBBE hindern, müssen abgebaut werden.** Dazu gehört beispielsweise

in einigen Ländern die Anforderung, einen festen Wohnsitz zu haben. Die Kommunikation über FBBE sollte an die Bedürfnisse armutsgefährdeter Gruppen angepasst werden.

- Die Mitgliedsstaaten sollten in erheblichem Umfang in die Bildung, einschließlich der Hochschulbildung, von FBBE-Personal investieren, und gleichermaßen in die Einstellung und den Erhalt von qualifiziertem Personal investieren.
- Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass die Kommunen, die häufig die wirtschaftliche Verantwortung für die Kinderbetreuungseinrichtungen tragen, mit angemessenen Mitteln ausgestattet werden.

## Kostenlose Bildung – einschließlich des effektiven und kostenlosen Zugangs zu schulischen, sportlichen, freizeitbezogenen und kulturellen Aktivitäten

In keinem der Länder, die im Rahmen dieses Berichts betrachtet wurde, haben arme und armutsgefährdete Kinder denselben Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung wie Kinder aus wohlhabenden Familien. Oft mangelt es, wie etwa in Schweden, Albanien und Island, an Lehrkräften und Ressourcen für integrative Bildungsinitiativen für Minderheiten oder armutsgefährdete Gruppen.

Auch in Deutschland hängt der Bildungserfolg nach wie vor stark vom sozio-ökonomischen Hintergrund der Familie ab. Ungefähr ein Drittel der Viertklässler\*innen erreicht laut dem IQB-Bildungstrend 2021 den Mindeststandard in Rechnen, Lesen und Rechtschreibung nicht. In dieser Erhebung zum Wissensstand wird deutlich, dass die Schere zwischen privilegierten armutsgefährdeten Kindern weiter aufgegangen ist.<sup>21</sup> Der stufenweise ab 2026 geltende Rechtsanspruch auf Ganztagsbildung soll den Zugang zu schulischen und außerunterrichtlichen Aktivitäten verbessern, doch der Personalmangel an Schulen gefährdet immer wieder die Qualität der Bildungsangebote. Zusätzlich fehlt es vielen Schulen an Räumlichkeiten und Konzepten, um eine umfassende Inklusion, insbesondere von Kindern mit Behinderungen oder zusätzlichem Sprachförderbedarf, umzusetzen.

Aber es geht auch anders: Die litauische Regierung analysierte umfassend ihre Probleme im Bildungssystem und verfasste anschließend einen Maßnahmenkatalog zur Lösung. Ein solcher Schritt ist nötig, um Herausforderungen proaktiv anzugehen.

## Effektiver und kostenloser Zugang zu einer gesunden Mahlzeit pro Schultag

Eine der Empfehlungen aus der Kindergarantie lautet, dass die Mitgliedsstaaten mindestens eine gesunde Mahlzeit pro Schultag anbieten. Der Zugang zu Schulmahlzeiten trägt zu einer angemessenen Ernährung bei, verringert so unsichere Ernährungssituationen und reduziert die wirtschaftliche Belastung der Eltern. Schulmahlzeiten sind somit insbesondere erforderlich für Kinder aus einkommensarmen Familien, die zu Hause nicht genügend hochwertige Nahrungsmittel erhalten.

Die föderale Zuständigkeit für Schulangelegenheiten in Deutschland führt zu einem Flickenteppich an Regelungen und Praktiken; sowohl Kosten als auch Qualität der Schulverpflegung sind sehr unterschiedlich in den 16 Bundesländern. So wird im Land Berlin beispielsweise ein kostenloses Mittagessen für alle Grundschulkindern angeboten<sup>22</sup>. Andere Bundesländer wie Niedersachsen und Bayern haben Initiativen gestartet, um diesem Vorbild zu folgen. Save the Children empfiehlt, dass über den Nationalen Aktionsplan eine Vereinheitlichung erreicht wird, damit alle Kinder in Deutschland Zugang zu einer gesunden Mahlzeit pro Schultag haben.

Auch andere Länder wie Finnland und Schweden bieten bereits kostenlose Mahlzeiten für alle Schüler\*innen an. Dänemark gewährt bedürftigen Familien Zuschüsse für Lebensmittelkosten. Allerdings variiert auch hier die Situation innerhalb der Länder, da es in manchen Regionen ein kostenloses Essen gibt und in anderen hingegen nicht. Dadurch ist der Zugang zu kostenlosen Schulmahlzeiten trotz seiner großen Bedeutung in vielen Ländern nicht vollständig gewährleistet. In Spanien erhalten beispielsweise nur 11 Prozent der Kinder eine kostenlose Mahlzeit in der Schule.

## Speziell in Deutschland ...

- ... sollten Kinder, die in Armut leben, bei der Vergabe von Betreuungsplätzen bevorzugt werden.
- ... braucht es mehr frühkindliche Förderung im Bereich Sprache und Motorik und Stärkung der Resilienz für bessere Entwicklungschancen von in Armut lebenden Kindern.
- ... sollte die Qualifizierung des pädagogischen Personals in der psychosozialen Betreuung für eine gute Begleitung von belasteten Kindern und Kindern in Krisen oder in Armut sichergestellt werden.

- ... gilt es, eine individuelle Lernkultur zu fördern, in der Kinder auf ihren Ressourcen aufbauen, statt Defizite zu betonen.
- ... sollten alle formalen und nicht-formalen Bildungseinrichtungen für das Thema Armut sensibilisiert werden, damit Fachkräfte Armut erkennen, ihre Ursachen verstehen und Unterstützung anbieten können, ohne zu stigmatisieren.
- ... sollte es in allen Bildungseinrichtungen Fortbildungen in Bezug auf psychosoziale Unterstützung, Wissen über Sozialgesetzgebung, Unterstützungssysteme und besondere Bedürfnisse von Kindern geben, die in Armut aufwachsen.



## EMPFEHLUNGEN:



- **Das Recht auf Bildung muss ohne Einschränkungen auch für vulnerable Kinder gewährleistet werden:** so für Kinder mit familiärer Migrationsgeschichte, armutsgefährdete oder geflüchtete Kinder oder Kinder mit Behinderung.
- **Alle versteckten Kosten für Schulausflüge und außerschulische Aktivitäten sollten beseitigt** oder, falls dies nicht möglich ist, zumindest weitgehend gesenkt werden, insbesondere für Kinder in Armutslagen.
- **Die finanzielle Belastung durch Bildung muss minimiert werden,** indem beispielsweise kostenloser oder subventionierter Transport, kostenloser Zugang zu Schulbüchern und Schulmaterial sowie Zugang zu IT-Geräten für Kinder bereitgestellt wird.
- **Benachteiligte Kinder sollten in allen Schulen kostenlose Schulmahlzeiten erhalten,** wobei der Schwerpunkt auf nährstoffreichen und gesunden Mahlzeiten liegen sollte.

## Kostenlose hochwertige Gesundheitsversorgung

Nahezu alle EU-Mitgliedstaaten gewährleisten grundsätzlich den kostenlosen Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle Kinder. In einigen Ländern fällt jedoch lediglich eine kostenlose medizinische Grundversorgung darunter. Somit ist der Zugang zum Gesundheitssystem insbesondere für benachteiligte Kinder nicht immer gesichert<sup>23</sup>.

Aus der von Save the Children durchgeführten Bewertung der Maßnahmen verschiedener Länder hat sich eine Versorgungslücke eindeutig herauskristallisiert: das Thema psychische Gesundheit von Kindern in vulnerablen Situationen. Der Bedarf nach mehr Unterstützung in diesem Bereich ist auch in Deutschland vorhanden.<sup>24</sup>

Die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Lockdowns und Einschränkungen des sozialen Lebens haben die Aufmerksamkeit auf die „stille Epidemie“ psychischer Erkrankungen unter europäischen Teenagern gelenkt. Auch in Deutschland sind die psychischen Belastungen durch die Corona-Krise noch einmal gestiegen<sup>25</sup>. Psychische Erkrankungen, einschließlich Angst- und Stresstörungen, betreffen zunehmend auch jüngere Kinder. Kostenlose Gesundheitsfürsorge sollte dementsprechend auch den Zugang zu kostenloser Therapie und Beratung beinhalten<sup>26</sup>. Die nationalen Aktionspläne in Ländern wie Spanien, Italien und Finnland unterstreichen die Notwendigkeit, sich verstärkt mit der psychischen Gesundheit von Kindern zu befassen.

Allerdings sind psychische Gesundheitsdienste in vielen Ländern unterfinanziert, so dass zahlreiche Kinder nicht die Unterstützung erhalten, die sie benötigen.

## EMPFEHLUNGEN: !

- **Die Krise der psychischen Gesundheit sollte direkt angegangen werden** – hierzu müssen Mängel in den nationalen Aktionsplänen behoben werden, etwa die fehlenden Ressourcen für Maßnahmen im Bereich der psychischen Gesundheit und der Mangel an wirksamen Initiativen. Die Verkürzung der Wartezeiten für psychosoziale Dienste sollte zu einem besonderen Schwerpunkt aller Pläne werden.
- **Programme zur psychischen Gesundheit sollten in Schulen etabliert werden.**
- **Alle Kinder und Jugendlichen müssen uneingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung erhalten**, einschließlich des Zugangs zu Gesundheitsförderung, Vorsorgeuntersuchungen und Präventionsdiensten sowie Rehabilitation.
- Finanzielle, administrative und sprachliche **Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung für armutsgefährdete Familien müssen beseitigt werden.** Kinder mit Behinderungen und chronischen Krankheiten sollten Unterstützung beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Hilfsdiensten erhalten.

## Ausreichende und gesunde Ernährung

Mangelernährung bei Kindern, sei es durch unausgewogene oder nicht ausreichende Ernährung, ist ein ernstes Problem mit langfristigen Folgen für die Gesundheit, das Wachstum und das Wohlergehen von Kindern. Die Kindergarantie zielt daher auf einen effektiven Zugang zu gesunder Ernährung ab. In der Ratsempfehlung der Europäischen Union wird die Notwendigkeit unterstrichen, den Zugang zu gesunden Mahlzeiten auch außerhalb der Schulzeit zu fördern, die Werbung und die Verfügbarkeit von „Junk-Food“ einzuschränken und Kindern und Familien Informationen über gesunde Ernährung zur Verfügung zu stellen<sup>27</sup>. Dass nährstoffreiche Lebensmittel erschwinglich bleiben oder werden, sollte in den nationalen Aktionsplänen eine zentrale Rolle spielen.



Daher muss sich auch der deutsche Nationale Aktionsplan mit der Situation befassen, dass sich vor allem Familien mit Kindern, die von Existenzsicherungsleistungen leben, oft keine gesunde Ernährung leisten können, da die dafür vorgesehenen Mittel nicht ausreichen<sup>28</sup>. Daher bedarf es einer Erhöhung der Geldleistungen und klarer Maßstäbe für die gesetzliche Festlegung des Existenzminimums von Kindern und Familien, damit sie sich gesunde Lebensmittel leisten können. Der Paritätische Wohlfahrtsverband fordert zum Beispiel 511 Euro statt 420 Euro Regelsätze in der Existenzsicherung (insbesondere Bürgergeld) für Jugendliche von 14 bis 17 Jahren, basierend auf eigenen Berechnungen. Auf dieses und ähnliche Modelle zur Neuberechnung gilt es unter Beteiligung von Kindern aufzubauen<sup>29</sup>.

Andere Länder sind hier mit positivem Beispiel vorangeschritten: In Island wurden Steuern gesenkt, Italien hat spezifische Einkommensbeihilfen eingeführt. Gerade in Zeiten der Inflation sind solche Maßnahmen von hoher Bedeutung.

## EMPFEHLUNGEN: !

- Es sollte sichergestellt werden, dass die **Grund-sicherung und sonstige Einkommensunterstützungen für Familien** ausreichen, um gesunde Lebensmittel zu kaufen - unter Berücksichtigung der aktuell steigenden Lebensmittelpreise.
- Nationale Aktionspläne und gesundheitspolitische Maßnahmen sollten darauf abzielen, **mehr auf Kinder spezialisierte Ernährungsberater\*innen in das öffentliche Gesundheitssystem aufzunehmen**, um zum Beispiel die Verbreitung von Adipositas zu senken.
- Es gilt, **in präventive Ansätze zu investieren**, die unter anderem Aufklärungskampagnen in Schulen umfassen.

## Angemessener Wohnraum

Das Zuhause ist ein zentraler Ort im Leben eines Kindes. Wenn angemessener Wohnraum fehlt, kann das die körperliche und geistige Gesundheit eines Kindes beeinträchtigen - Folgen schlechter Wohnverhältnisse können Unfälle, mangelnder Lernerfolg oder ein allgemeines Unwohlsein sein<sup>30</sup>. Auch in der Corona-Pandemie haben sich beengte Wohnverhältnisse als zusätzliche Belastung gezeigt, etwa beim Distanzunterricht. Angemessener Wohnraum gehört zu den notwendigen Voraussetzungen für Familien und Kinder, um der Armut zu entkommen und ihre Lebenssituation maßgeblich zu verbessern.

In den meisten Ländern übersteigt die Nachfrage nach sogenannten Sozialwohnungen, also staatlich reguliertem und unterstütztem Wohnraum, das Angebot. Die in diesem Bericht betrachteten Regierungen schlagen dementsprechend verschiedene Maßnahmen vor, die jedoch

in ihrer Effektivität unterschiedlich sind. Allgemein ist erkennbar, dass die Bedürfnisse von Kindern in allen Ländern stärker in den Fokus gerückt werden müssen. In Spanien, Italien und Schweden liegen jeweils Pläne zur Reform des Wohnungsmarktes vor. Der spanische Plan sieht beispielsweise vor, den öffentlichen Wohnungsbestands aufzustocken, Geldtransfers zu erhöhen und Energiearmut zu bekämpfen. Italiens Plan zielt darauf ab, Familien beim Umgang mit steigenden Wohnungskosten zu unterstützen und gleichzeitig mehr Sozialwohnungen zu bauen.

## EMPFEHLUNGEN: !

- **Die Regierungen sollten in mehr Sozialwohnungen investieren** und dabei sicherstellen, dass es sich um qualitativ hochwertige Sozialwohnungen in sicheren, gut angebundenen Vierteln handelt.
- Die finanzielle Unterstützung zur Zahlung von Miete und anderer Haushaltsausgaben sollte aufgestockt werden.
- **Bedürftige Familien sollten während der Lebenshaltungskostenkrise bei den Energiekosten unterstützt werden**, damit sie ihre Wohnnebenkosten weiter bezahlen können.
- Gesetzliche Bestimmungen, die Zwangsräumungen von Familien mit Kindern einschränken oder verbieten, solange kein angemessener Ersatzwohnraum gewährleistet ist, müssen durchgesetzt werden.

## Der Einsatz von nationalen und EU-Mitteln für die Bekämpfung von Kinderarmut

Um die von der Kindergarantie gesetzten Ziele zu erreichen, stellt die EU ihren Mitgliedsstaaten Mittel aus verschiedenen Fonds (beispielsweise ESF+, EFRE, AMIF, ARF) zur Verfügung, um die bereits laufenden nationalen Maßnahmen und Finanzmittel gegen Kinderarmut zu ergänzen. Obwohl noch nicht alle EU-Länder ihre nationalen Aktionspläne entwickelt haben, liegen trotzdem in vielen Ländern bereits Pläne für den Einsatz dieser EU-Mittel vor. In Deutschland wie in anderen Ländern fehlt eine Koordinierung von nationalem Aktionsplan und europäischen Mitteln allerdings bisher.





In Deutschland kann unter anderem der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) mit Blick auf Kinderarmut eingesetzt werden, um unter anderem eine barrierefreie Infrastruktur zu entwickeln und Fern- und digitale Bildungsangebote zu fördern, um den Zugang zu inklusiver Grund- und lebenslanger Bildung zu verbessern. Auch 5,9 Prozent der ESF+-Mittel werden in verschiedenen Programmen eingesetzt, die der Bekämpfung der Kinderarmut dienen. Die Mittel werden verwendet, um Eltern bei der Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen und Kooperationsstrukturen für eine bessere Familienförderung zu entwickeln und auszubauen. Auch Bildung für Eltern wird gefördert. Die Programme aus ESF+-Mitteln konzentrieren sich nicht auf die Durchführung von Aktivitäten direkt mit Kindern.

In einigen Ländern ist bereits konkret sichtbar, welche Pläne mit diesen Mitteln verfolgt werden: So nutzen die Niederlande, Schweden und Italien den ESF+, um junge Menschen beim Übergang ins Berufsleben zu unterstützen und ihre Ausbildung zu fördern. Ebenfalls mit dem ESF+ werden gesunde Mahlzeiten für Kinder in den Niederlanden finanziert und arbeitslose Familien beim Kauf von Lebensmitteln in Finnland unterstützt. In Ländern wie Spanien und den Niederlanden werden EU- und nationale Mittel zur Verbesserung der Wohnverhältnisse bereitgestellt, etwa für den Bau neuer Sozialwohnungen und die Renovierung bestehender Wohnungen.

All diese Beispiele zeigen, dass die europäischen Mittel vielfältig gegen Kinderarmut eingesetzt werden und wichtiger Teil der Umsetzung der Kindergarantie sind.

## EMPFEHLUNGEN:

- Die nationalen Aktionspläne sollten mit spezifischem Budget und durch die Verknüpfung mit laufenden Dienstleistungen auf regionaler und kommunaler Ebene unterstützt werden.
- Die **ESF+-Mittel und die nationalen Aktionspläne zur Kindergarantie sollten eng verknüpft werden.**
- **Die Europäische Kommission und der Rat sollten die Zusage des Europäischen Parlaments<sup>31</sup> unterstützen, bis 2027 mit mindestens 20 Mrd. Euro auszustatten.** Sie sollten dafür sorgen, dass diese Mittel Teil des überarbeiteten MFR und des verstärkten ESF+ sind.
- Es ist wichtig, sicherzustellen, dass die Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Kindergarantie-Prozess in die Ausgestaltung der nächsten ESF+-Förderperiode einfließen.
- **Notwendig sind eine bessere und transparentere Übersicht über die nationalen Mittel zur Beseitigung von Kinderarmut.**

## Monitoring und Auswertung der Kindergarantie

Um die langfristige Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der in den nationalen Aktionsplänen vorgeschlagenen Maßnahmen messen und vergleichen zu können, braucht es ein regelmäßiges Monitoring und Auswertungen. Auch hier gibt es noch Entwicklungspotenzial: So fehlen in einigen nationalen Aktionsplänen zur Kindergarantie leider noch konkrete Indikatoren zur Messung der Kinderarmut (zum Beispiel in Dänemark und den Niederlanden). In anderen Aktionsplänen heißt es, dass die Indikatoren noch vorläufig seien (Spanien) oder später festgelegt würden (Finnland). In Spanien gibt es beispielsweise keine Zielvorgaben für Schlüsselinitiativen wie die Bereitstellung von Schulmahlzeiten. In Italien gibt es zwar klare Zielvorgaben in Bereichen wie FBBE, kostenlose Schulmahlzeiten und Ganztagsbetreuung, gleichzeitig fehlt es in anderen Bereichen aber an genau definierten Zielvorgaben, die die tatsächlich erreichte Wirksamkeit dieser Angebote in den Blick nehmen.

Die von den Regierungen festgelegten Ziele sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Das ist einerseits sinnvoll angesichts unterschiedlicher Gesellschaftsstrukturen und Bedarfe. Andererseits erschwert dies langfristig die sinnvolle Bewertung dieses politischen Maßnahmenbündels.

Um sicherzustellen, dass die Kindergarantie ordnungsgemäß umgesetzt wird, sollten die Mitgliedstaaten ein fundiertes Monitoringsystem einrichten, in die Verbesserung der Datenerfassung investieren, spezifische messbare Ziele (und gegebenenfalls Unterziele) festlegen und dafür sorgen, dass die Indikatoren in den nationalen Aktionsplänen zu den auf EU-Ebene vereinbarten und in anderen einschlägigen nationalen Strategien und politischen Initiativen festgelegten Zielen passen.

## EMPFEHLUNGEN:

- Ein solides System zur **Überwachung der Einhaltung und Evaluierung der EU-Kindergarantie** sollte eingerichtet werden.
- Es braucht Investitionen in die **Verbesserung der Datenerhebung**.
- Spezifische messbare Ziele sind festzulegen, etwa durch eine klare Definition oder Spezifizierung dessen, was vage Ausdrücke wie „ein höherer Anteil“ und „mehr Kinder“ in quantitativer Hinsicht genau bedeuten. Falls erforderlich, sollten Unterziele festgelegt werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass die Indikatoren in den nationalen Aktionsplänen mit den auf EU-Ebene vereinbarten Indikatoren übereinstimmen.
- Wichtig ist auch, die **Kohärenz zwischen Zielen**, die in anderen relevanten nationalen Strategien und politischen Initiativen definiert sind, und den Zielen und Maßnahmen des nationalen Aktionsplans sicherzustellen.

## Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Kindern an der Umsetzung der Kindergarantie

Die Ratsempfehlung zur Kindergarantie sieht die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und von Kindern sowohl bei der Erstellung als auch bei der Umsetzung der nationalen Aktionspläne vor. Gerade die Perspektiven von Kindern müssen umfangreich Beachtung finden, wenn es um ihre Gegenwart und Zukunft geht.

Auch hier bietet sich ein diverses Bild in den betrachteten Ländern: Einige Länder wie Finnland, Spanien und Italien haben Nichtregierungsorganisationen und Kinder aktiv in die Entwicklung ihrer nationalen Aktionspläne einbezogen und teilweise sehr gelungene Partizipationsmodelle gefunden. In diesen Ländern konnten Kinder sich im Rahmen von Workshops, Distanz-Veranstaltungen und online beteiligen, während Nichtregierungsorganisationen in die Sitzungen für Interessengruppen einbezogen wurden.

In Deutschland hat das federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zwar Fokusgruppen mit Kindern organisiert, dennoch bleiben der Umfang und die Auswirkung der Beteiligung von Kindern am Entwurfsprozess weiterhin unklar. Ziel muss es sein, sie in die Umsetzung, Überwachung und Bewertung der nationalen Aktionspläne stärker mit einzubeziehen.

Für zivilgesellschaftliche Organisationen gab es in Deutschland diverse formelle und informelle Möglichkeiten, sich bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans einzubringen; zum Beispiel die Teilnahme an zwei offiziellen Veranstaltungen des Ministeriums. Die angekündigte Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsplans steht zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Berichts noch aus.

## EMPFEHLUNGEN:

- **Wichtig sind klare Pläne für die Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft**, wobei die praktischen Aspekte - also wie und wann die Beteiligung erfolgen soll - genau festgelegt werden sollten.
- In Ländern, in denen die regionale Dimension (z. B. Bundesländer oder Regionen) eine wichtige Rolle spielt, sollten Beteiligungskanäle nicht nur auf nationalstaatlicher, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene eingerichtet werden.
- **Kinder sollten in allen Phasen vorrangig beteiligt werden**, nicht nur bei der Definition und Umsetzung, sondern auch bei der Überwachung und Evaluierung der nationalen Aktionspläne. **Klare Pläne und Leitlinien für die Beteiligung von Kindern sollten definiert werden**, dabei sind auch die praktischen Fragen zu klären, d. h., wie und wann die Beteiligung stattfinden soll.
- Bewährte Verfahren der Beteiligung, wie zum Beispiel Kinder- und Jugendbeiräte, sollten dabei im Blick behalten werden.

## 5 Anmerkungen und Quellen

- 1** In Deutschland nutzen wir einen relativen Armutsbegriff: Er bezieht sich auf das Durchschnittseinkommen hierzulande. Wer weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Einkommens zur Verfügung hat, erreicht die sog. Armutsgefährdungsschwelle. Unterhalb dieser Schwelle sind Kinder von Armut *bedroht*. Da Armut neben dem Einkommen viele weitere Facetten hat, sprechen wir auch davon, dass Kinder von Armut *betroffen* sind. Dazu zählen z. B. beengte Wohnverhältnisse oder Benachteiligung im Bildungssystem.
- 2** Pläne eingereicht haben Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Zypern, es fehlen Österreich, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien. Laut: European Commission, European Child Guarantee, 15. März 2023.
- 3** Save the Children setzt sich für einen kindersensiblen Sozialschutz ein (CSSP). Wir definieren CSSP als: öffentliche Politiken, Programme und Systeme, die sich mit den spezifischen Mustern von Kinderarmut und -gefährdung befassen, auf Rechten basieren und den langfristigen Entwicklungsnutzen von Investitionen in Kinder anerkennen. Weitere Informationen finden Sie unter: Save the Children's Child Sensitive Social Protection: an essential foundation for achieving children's rights and poverty reduction, 2023.
- 4** EU-Länder: Finnland, Schweden, Dänemark, Deutschland, Niederlande, Italien, Polen, Spanien, Rumänien, Litauen. Westliche Balkanländer: Kosovo, Albanien sowie Bosnien und Herzegowina. EWR-Länder: Island
- 5** Gemäß Armutsgefährdungsquote zur Messung der relativen Einkommensarmut (siehe Anmerkung 1)
- 6** Gemäß AROPE-Indikator sind Menschen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, wenn sie unter der Armutsgefährdungsschwelle (siehe Anmerkung 1), unter erheblichen materiellen Entbehrungen oder in Haushalten mit geringem Umfang an Erwerbstätigkeit leben.
- 7** Eurostat – Data Browser: Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex, 2021.
- 8** Eurostat: Children at risk of poverty or social exclusion, September 2022.
- 9** Ravens-Sieberer, U., Kaman, A., Erhart, M., Devine, J., Schlack, R., & Otto, C.: Impact of the COVID-19 pandemic on quality of life and mental health in children and adolescents in Germany. European Child and Adolescent Psychiatry, 2021.
- 10** Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“, 2022.
- 11** Statistisches Bundesamt: Inflationsrate im Jahr 2022 bei +7,9 %, 2023.
- 12** In einer aktuellen Studie werden darunter Ernährungsweisen mit einem höheren Anteil frischen Gemüses, nicht verarbeiteten Lebensmitteln und weniger Zucker verstanden. Vgl. Kabisch, S.; Wenschuh, S.; Buccellato, P.; Spranger, J.; Pfeiffer, A.F.: Affordability of Different Isocaloric Healthy Diets in Germany – An Assessment of Food Prices for Seven Distinct Food Patterns, 2021.
- 13** Tagesschau: Immer mehr Bedürftige  
Großer Andrang bei den Tafeln, 2022.
- 14** Die vollständige Liste der Empfehlungen ist in der englischen Fassung des Berichts zu finden; in diesem Fall auch in unserem Positionspapier zur Inflation: Save the Children: Wenn alles zu teuer wird. Wie die Inflation die Kinderarmut in Deutschland und Europa verschärft und was Regierungen dagegen tun können, 2022.
- 15** Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Auswirkungen des Klimawandels im Bereich Ernährung – Verteilungswirkungen am Beispiel von Nahrungsmittelgruppen, 2021.
- 16** Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Verteilungswirkungen eines fortschreitenden Klimawandels, S. 26, 2021.
- 17** Projekt CO2-Preis, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER): CO2-Bepreisungs-Varianten und ihre Wirkung auf die Gesellschaft, 2021.
- 18** UNICEF: The climate crisis is a child rights crisis, 2021.
- 19** Save the Children: Born into the Climate Crisis, 2021.
- 20** Sabine Poppe: Armut und armuts-sensibles Handeln in der KiTa, 2019; Landkreis Osnabrück: CHECKLISTE ARMUTSSENSIBILITÄT, 2021.
- 21** Deutsches Schulportal der Robert Bosch Stiftung: Ländervergleich IQB-Bildungstrend – Die wichtigsten Ergebnisse, 2022.
- 22** SchulG Berlin - Gesetz zum Mittagessen an Schulen vom 9. April 2019
- 23** European Commission, Staff working document, März 2021.
- 24** Stiftung Kindergesundheit: Kindergesundheitsbericht der Stiftung Kindergesundheit 2022, 2022.
- 25** Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium für Gesundheit (BMG): Information des Bundeskabinetts zur Umsetzung der Empfehlungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche durch Corona“ vom 15. September 2021, 2023.
- 26** Party of European Socialists (PES): The European Child Guarantee: For a fair start in life, 2022.
- 27** European Parliament: Briefing – Child Guarantee National Action Plans, 2022.
- 28** siehe Anmerkung 12
- 29** Paritätischer Wohlfahrtsverband: Regelbedarfe 2023: Fortschreibung der Paritätischen Regelbedarfsforderung, 2022.
- 30** siehe Anmerkung 23
- 31** European Parliament: Resolution on upscaling the 2021-2027 multiannual financial framework: a resilient EU budget fit for new challenges, 2022



© Mingo Venero / Save the Children

**Save the Children ist die älteste und größte unabhängige Kinderrechtsorganisation der Welt. In Deutschland und in rund 120 weiteren Ländern setzen wir uns mit aller Kraft dafür ein, dass Kinder sicher und gesund aufwachsen und lernen können – auch in Krisenzeiten.**



**Save the Children**

[www.savethechildren.de](http://www.savethechildren.de)