

Kinderarmut ist und bleibt aktuell

Kinderarmut beschreibt diejenige Armut, die sich auf eine Altersgruppe des Zeitrahmens von 0 Jahren bis zum 18. Geburtstag bezieht. Nach wie vor ist Kinderarmut ein ernstzunehmendes, jahrzehntelanges² Thema in Europa: Im Jahr 2018 war jedes vierte Kind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht.³

Das europäische Parlament nutzt das „Europäische Semester“, ein jährliches Zeitintervall, dazu aus, die EU-Haushalts- und Wirtschaftspolitik zu koordinieren.⁴⁸ Da die Armutsbekämpfung ein zentraler Bestandteil der Strategie „Europa 2020“⁴¹ ist⁵¹, gehören auch die vereinbarten Regeln und Ziele^(5.52) zur Bekämpfung der Armut jeglicher Altersgruppen⁵¹ zum Inhalt des Europäischen Semesters dazu. Somit hätten, als ein festgesetztes Ziel, mindestens 20 Millionen Menschen bis 2020 aus der Armut geführt werden sollen.^{48, 49} Das entspricht in etwa der Anzahl an von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen Kindern in der EU.³

EU fokussiert Kinderarmut

Mit der eingetretenen Corona-Krise scheint es sogar sehr wahrscheinlich, dass stattdessen noch mehr Menschen in die Armut gedrängt werden – Erwachsene und damit ihre Kinder. Da die Kinderarmut allgemein und zukünftig noch eine Herausforderung darstellen wird⁸, hat der Europäische Rechnungshof im Jahr 2019 die erstmalige^{IV} Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung^{8,9} beschlossen, in der vor allem¹¹ die Beiträge der Europäischen Kommission zur Bekämpfung der Kinderarmut analysiert wurden^V. Die Kommission spielt eine tragende Rolle, um die Armutsgefährdung einzuschränken, denn sie soll die Mitgliedstaaten bei ihren Tätigkeiten unterstützen und somit die Sozialpolitik der einzelnen Staaten erleichtern.⁷

Hierzu bedient sie sich politischer Instrumente nicht-rechtsverbindlicher^{10,15,35} und finanzieller^{59,64,85} Natur.

EPIC ist nicht vollumfänglich

Die Kommission entwickelte eine Online-Plattform EPIC (European Platform for Investing in Children), deren Grundlage die Empfehlung „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ aus dem Jahr 2013 bildet.^{20, 21} Die Plattform dokumentiert evidenzbasierte Verfahren zur Verbesserung der Familien- und Kindersituation einzelner Mitgliedstaaten, die nach ihrer Art der Vorbildlichkeit eingestuft sind.²¹ Bisher wurden ungefähr 130 Verfahren gesammelt, wobei nur ungefähr 2% davon in die höchste Kategorie der Vorbildlichkeit eingestuft wurden.²² Des Weiteren ist durch reines Sammeln der Verfahren nicht gewährleistet, dass alle Aspekte der Empfehlung abgedeckt werden. Beispielsweise gab es im März nur drei vorbildliche Verfahren, die alle den Zugang zu erschwinglichen und hochwertigen Leistungen, aber nicht den Ressourcenzugang oder das Teilhaberecht des Kindes thematisierten.²² Weiterhin hat die Kommission keine genaue Information darüber, welche Verfahren von den Mitgliedstaaten übernommen oder wie umgesetzt wurden.²³

Kein effektives Monitoring zur Umsetzung der Empfehlung

Eine zur Transparenz und zum Vergleich koordinierte Dokumentation („Monitoring“) der Situationen pro Staat ist essentiell für die Beurteilung seiner Kinderarmut.²⁵ Hierzu gibt es jedoch noch keinen geeigneten²⁵ und vollständigen²⁹ Berichtsmechanismus. Die Empfehlung gibt 32 Indikatoren vor^{25, 26}, die jedoch nicht alle Aspekte der Empfehlung abdecken²⁷ und somit in ihrer Anzahl unvollständig sind. Ein

Vergleich über die Umsetzung der gesamten Empfehlung mithilfe der Indikatoren ist somit nicht möglich.²⁸

Die Empfehlung ist nicht empfehlenswert

Zu der Unvollständigkeit der Empfehlung aufgrund von z.B. fehlenden Meilensteinen²⁸ und zur Ineffektivität des Monitorings kommen erschwerend die Ergebnisse einer von der Kommission aufgetragenen Studie³¹ durch das ESPN (European Social Policy Network) hinzu: Demnach habe sich aufgrund der Empfehlung nur wenig geändert^{32, 33}, ihr Einfluss sei schwer abzuschätzen³³ und die weiterführenden Vorschläge³⁴ der ESPN-Studie wurden nicht weiter von der Kommission verfolgt.

Allgemein gehaltene Grundsätze ohne Strategie

Eine weitere, nicht-rechtsverbindliche Initiative, die Ende 2017 entstand und für die die Kommission ebenso zuständig ist, ist die EPSR (European Pillar of Social Rights¹⁰).³⁵ Diese ist ein Katalog von allgemein gehaltenen⁴² Grundsätzen³⁶, deren Umsetzung dokumentiert³⁸ wird. Berücksichtigt wird die Dokumentation im Europäischen Semester.³⁸ Die Ergebnisse, mit Fokus auf die Bekämpfung der Kinderarmut, könnten verbessert werden, indem zum ersten Mal – drei Jahre nach Verabschiedung der EPSR – ein strategischer Aktionsplan ausgearbeitet wird.⁴⁴ Leider bezieht sich von den 20 Grundsätzen auch nur ein einziger (Grundsatz 11) explizit auf den Schutz der Kinder vor Armut.^{39, 40}

Ungeklärte Mittelvergabe beim Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)

Da die vollständige⁴⁴ Umsetzung der EPSR und damit die Förderung von „sozialer In-

klusion“⁴⁶ ein politisches Ziel des zukünftigen Programmplanungszeitraums von 2021 bis 2027 ist⁴⁵, sollen die Mitgliedstaaten einem Vorschlag nach, 25% ihrer nationalen Mittel dem bestehenden ESF+-Fond zur Verfügung stellen⁴⁶. Dabei ist bisher noch nicht eindeutig definiert, für was und in welcher Höhe die Mittel bei der Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt werden sollen.⁴⁶ Auch hier fehlen die Indikatoren, Ziele und (Budget-)Pläne.

Europäische Kindergarantie scheint totgeboren

Aufgrund dessen folgten im Jahr 2018 dann die Idee und die Machbarkeitsstudie⁸⁶ der politischen Initiative^(5,39) „Europäische Kindergarantie“. Sie manifestierte sich als Änderung⁸⁵ der ESF+-Verordnung für den Zeitraum 2021 bis 2027. Die Änderung besagt, dass die Mitgliedstaaten 5% ihrer ESF+-Mittel in Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut investieren müssen.⁸⁵ Bis April 2020 wurde eruiert, ob die Initiative durchführbar ist und ob diese Mehrwert generieren kann.⁸⁶ Da es zuvor schon keine Bedingungen und eindeutigen Zuweisungen gegen Kinderarmut für die Mittelausgabe gab, sind die Ergebnisse lediglich Schätzungen über die Investitionen, die sich bei der Bekämpfung der Kinderarmut als wirksam erweisen können.⁸⁸ Schlussfolgernd gibt es für die Europäische Kindergarantie noch keinen optimalen Fahrplan.^{89, 90}

Keine methodische Priorisierung der Kinderarmut bei länderspezifischen Empfehlungen

Im Europäischen Semester hat die Kommission zusätzlich folgende Aufgabe: Sie formuliert Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen.⁵¹ Hierzu besitzt sie bspw. den EU-weiten Indikator über die

Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder.⁵⁴ Obwohl die Quote im Zeitraum von 2015 bis 2019 öfters als „hoch“ oder „sehr hoch“ eingestuft wurde, hat bisher nur Irland^(S.28) im Jahr 2016 eine spezifische Empfehlung bzgl. der Kinderarmut erhalten.^{54,55,56} Das liegt daran, dass die Anzahl an länderspezifischen Empfehlungen pro Jahr und pro Mitgliedstaat begrenzt ist und somit anscheinend andere Probleme als die explizite Bekämpfung von Kinderarmut priorisiert wurden.⁵⁷ Grund hierfür ist, dass es noch kein System zur Priorisierung von Kinderarmut gibt.⁵⁸

Intransparenz durch Unverbindlichkeit und Ziellosigkeit

Die Kommission kann den Mitgliedstaaten über Umwege unverbindlich empfehlen, wie und für was sie die EU-Mittel (ESIFonds⁶¹) verteilen sollen.⁵⁹ Auf EU-Ebene gibt sie hierzu Vorschläge bei der Ausgestaltung der Dachverordnung.^{59, 61} Hieraus resultierten unter anderem 57 Investitionsprioritäten (IP) im Rahmen zweier untergeordneter Fonds-Verordnungen, wobei keine dieser IP speziell die Bekämpfung der Kinderarmut thematisiert.⁶³ Auch die neu eingeführte „Ex-ante-Konditionalität“ weist den unverbindlichen Charakter auf, dass die Mitgliedstaaten keine konkreten Zielvorgaben nennen müssen.⁶⁶ Die Unverbindlichkeit bei der Nennung von bspw. Kriterien, Zielvorgaben oder -gruppen^{71, 72} zieht sich ebenso durch die Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programme hindurch (OP).⁷⁴ Dadurch ist nicht rückführbar, wie viele Mittel aus den ESIFonds tatsächlich für die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen Kinder ausgegeben wurde und zusätzlich, wie wirksam diese Ausgaben waren.^{71, 72, (S.29)} Das ursächliche Problem bei allem ist, dass

die Vergabe der EU-Mittel für die Bekämpfung der Kinderarmut rechtlich nicht festgelegt ist.⁶⁶

Bewertung der Kinderarmut divergiert
Jeder Mitgliedstaat besitzt eigene Indikatoren, um die soziale Lage seiner Landsleute abzubilden und statistisch auswerten zu können.⁸³ Um einen einheitlichen Vergleich ziehen zu können, existieren auch standardisierte, EU-weite Indikatoren⁸², mit denen die Armut gemessen wird: AROPE (At Risk Of Poverty or social Exclusion) und der im Jahr 2013 vorgeschlagene Indikator „Materielle Deprivation von Kindern“.^{82, 76, 78} Letzterer, der erst im Jahr 2018 akzeptiert wurde⁷⁹, weist ein paar Eigenarten auf: Bisher existieren nur die Werte aus dem Jahr 2014, er wird nur alle drei Jahre ab 2021 erhoben⁷⁹, seine Listenelemente sind vielzähliger^(S.49) und Kinder werden nur bis einschließlich 15 Jahren gezählt⁷⁸. Das jedoch nicht überraschende Ergebnis dieses Indikators ist, dass die materielle Deprivation von Kindern aller EU-Mitglieder höher ist als die des entsprechenden Teilindikators von AROPE.⁸⁰