



Bekämpfung der Kinderarmut und Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern in der EU

Wichtige Erkenntnisse

Synthesebericht

Unabhängiger Überblick auf der Grundlage der Länderberichte unabhängiger nationaler Sachverständiger zum Thema soziale Eingliederung aus dem ersten Halbjahr 2007

Hugh Frazer und Eric Marlier

(Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSTEAD)

Hinweis: Dieser Bericht gibt nicht unbedingt die Ansichten der Europäischen Kommission oder der EU-Mitgliedstaaten wieder.

September 2007



Für die
Europäische Kommission
GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Inhalt

Vorwort	3
1. Zusammenfassung und wesentliche Schlussfolgerungen.....	5
1.1. Zusammenfassung	5
1.2. Wesentliche Schlussfolgerungen.....	8
2. Einleitung.....	12
3. Ausmaß und Charakter der Kinderarmut und Kinderwohlfahrt	14
3.1. Ausmaß	14
3.2. Tendenzen.....	22
3.3. Hauptgruppen mit Armutsgefährdung.....	23
3.4. Gruppen mit hohem Risiko für schwere Armut und Ausgrenzung	31
3.5. Intergenerationelle Vererbung der Benachteiligung.....	35
3.6. Vielschichtiges Problem.....	36
3.7. Begrenztes Datenmaterial	42
3.8. Gemeinsame Herausforderungen.....	46
4. Allgemeine politische Ansätze.....	48
4.1. Politische Priorität.....	48
4.2. Klare Ziele und Vorgaben	51
4.3. Stand der durchgängigen Berücksichtigung und Koordinierung	53
4.4. Allgemein ausgerichtete und zielgruppenorientierte Ansätze	56
4.5. Ein zunehmend mehrschichtiger Ansatz.....	58
4.6. Wachsende Bedeutung von Kinderrechten	59
4.7. Synergien mit verschiedenen EU-Politikbereichen	62
5. Spezielle Politikbereiche	64
5.1. Politikmix	64
5.2. Adäquates Einkommen.....	64
5.2.1. Höheres Einkommen durch Beschäftigung	65
5.2.2. Sozialschutz und Steuern.....	67
5.2.3. Subventionierte Leistungen	69
5.3. Zugang zu Leistungen	70
5.3.1. Bildung.....	70
5.3.2. Kinderbetreuung	73
5.3.3. Wohnen und Wohnumfeld	74

5.3.4. Gesundheit	75
5.4. Betreuung, Schutz und Zugang zu Sozialdienstleistungen	77
5.5. Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen, sportlichen und Freizeitleben	79
5.6. Austausch vorbildlicher Praktiken	80
6. Überwachung und Bewertung	81
6.1. Überwachung und Berichterstattung	81
6.1.1. Entwicklung von Indikatoren	84
6.1.2. Begrenztes Datenmaterial und fehlende Auswertungen	85
6.2. Wirkungsbewertung	88
6.3. Beteiligung betroffener Akteure	91
6.4. Schlussfolgerungen in Bezug auf Überwachung und Bewertung	91

Vorwort

Dieser Bericht wird im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK) erstellt. Die OMK umfasst drei Hauptbereiche (soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege) und beschäftigt sich außerdem mit Fragen zum Thema „Arbeit lohnend machen“. Die drei Prozesse, die im Rahmen der OMK nach und nach implementiert wurden (ein Prozess für jeden Bereich), wurden 2006 zu einem einzigen „Prozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung“ *gebündelt*.¹

Die OMK stellt die soziale Dimension der Lissabon-Strategie der EU dar, die im Jahr 2000 festgelegt und 2005 überprüft und überarbeitet wurde.

Im Rahmen der Lissabon-Strategie ist eine Verstärkung der Rückkopplung zwischen der Wirtschafts-, der Beschäftigungs- und der Sozialpolitik beabsichtigt („Feeding-in“ und „Feeding-out“). Diese Intention wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten bei ihrem Treffen im Frühjahr 2007 nochmals bestätigt: In ihren Schlussfolgerungen betonten sie, dass in der Lissabon-Agenda „die gemeinsamen sozialen Ziele der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt“ werden sollen.

Im Rahmen des OMK-Prozesses erstellen die Mitgliedstaaten regelmäßig nationale Strategieberichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Die ersten dieser Berichte, die die drei Hauptbereiche der OMK für den Zeitraum 2006 bis 2008 (sowie Fragen zum Thema „Arbeit lohnend machen“) umfassen, wurden der Europäischen Kommission im September 2006 vorgelegt. Die Mitgliedstaaten und die Kommission kamen überein, dass sich die Staaten in Jahren, in denen sie keine Strategieberichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung erstellen, mehr und eingehender mit wichtigen Fragen in den verschiedenen Bereichen beschäftigen sollen. Hinsichtlich des Bereichs der sozialen Eingliederung wurde beschlossen, dass der für 2007 eingehend zu analysierende Themenbereich die Kinderarmut sowie die soziale Eingliederung von Kindern und das Kindeswohl sein soll.

Zwei wichtige Instrumente zur Unterstützung des OMK-Bereichs soziale Eingliederung sind die Peer Reviews vorbildlicher Praktiken und die regelmäßigen Berichte, die von einem Netz regierungsunabhängiger Sachverständiger erstellt werden. Diese Berichte sollen die GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission in ihrer Aufgabe, die Implementierung des Prozesses für soziale Eingliederung unabhängig zu bewerten, unterstützen.² Das Netz setzt sich aus unabhängigen Sachverständigen aus allen EU-Mitgliedstaaten und der Türkei zusammen. Der vorliegende Bericht gibt einen unabhängigen Überblick über die Berichte zu Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung, die die unabhängigen Sachverständigen im April 2007 angefertigt haben. Er deckt alle EU-Mitgliedstaaten ab. Auf der Grundlage der Berichte der 27 Sachverständigen informiert er über die Bekämpfung von Kinderarmut und die Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern in der gesamten EU. Wenn in dem Bericht die Erfahrungen in dem einen oder anderen Mitgliedstaat herausgestellt werden, geschieht dies deshalb, weil die betreffenden nationalen Sachverständigen den besonderen Punkt hervorgehoben haben oder weil dies das erörterte Thema gut illustriert. Deshalb bedeutet die Tatsache, dass bestimmte Mitgliedstaaten nicht erwähnt werden, nicht unbedingt, dass der betreffende Punkt für andere Mitgliedstaaten nicht gilt. In ihren Berichten zitieren die Sachverständigen zur Untermauerung ihrer Analysen verschiedene andere Quellen und Berichte. Diese wurden nicht in diesen Bericht aufgenommen. Leser, die der ursprünglichen Quelle nachgehen wollen, müssen dazu auf die Berichte der einzelnen

¹ Informationen zum EU-Prozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung und insbesondere zum Bereich soziale Eingliederung finden Sie auf der Website der Europäischen Kommission:
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_de.htm

² Weitere Informationen zum Programm der Kommission „Peer Review und Bewertung im Bereich soziale Eingliederung“, einschließlich der Liste der unabhängigen Sachverständigen, finden Sie unter: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/>

Sachverständigen zurückgreifen, die auf der Website „*Peer Review und Bereich soziale Eingliederung*“ verfügbar sind.³

Dieser Bericht folgt auf einen und ergänzt einen Synthesebericht für das erste Halbjahr 2006, dessen Spezialthema aktive Eingliederung und Mindesteinkommen war⁴, und einen im Mai 2007 abgeschlossenen Synthesebericht, der sich mit zwei Themen befasste:

„Feeding-in“ und „Feeding-out“ zwischen sozialer Eingliederung und dem „Nationalen Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung“ (auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten im Oktober 2006 vorgelegten Implementierungsberichte) und Überblick über die nationale Politik der Mitgliedstaaten zur Integration von Immigranten und ethnischen Minderheiten.⁵ Alle drei Syntheseberichte basierten auf den einzelnen Länderberichten, die von dem Netz der nationalen Sachverständigen für soziale Eingliederung erstellt wurden.

³ <http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/first-semester-2007/>

⁴ <http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/first-semester-2006/synthesis-report-2006-1/>

⁵ <http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/second-semester-2006/synthesis-report-2006-2/>

1. Zusammenfassung und wesentliche Schlussfolgerungen

1.1. Zusammenfassung

Ausmaß und Hauptprobleme

Aus den Berichten der nationalen Sachverständigen geht klar hervor, dass Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern ein allgemeines und gemeinsames Problem aller Mitgliedstaaten ist und dass für Kinder in den meisten Ländern ein höheres Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung besteht als für Erwachsene. Es gibt aber sowohl zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten als auch zwischen unterschiedlichen Regionen sowie zwischen ländlichen und städtischen Gebieten innerhalb der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich Ausmaß und Schwere des Problems. Es bestehen auch erhebliche Unterschiede in der Beschaffenheit der Kinderarmut und der sozialen Ausgrenzung. Diejenigen Mitgliedstaaten, in denen der Anteil der Kinder mit Einkommensarmutsrisiko am höchsten ist, sind in der Regel auch die Länder, in denen das Problem am gravierendsten ist und bei denen der Handlungsbedarf am dringendsten ist. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass es kein Patentrezept gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung gibt. Die Länder befinden sich auf sehr unterschiedlichen Entwicklungsstufen und müssen politische Maßnahmenpakete erarbeiten, die diese unterschiedlichen politischen Aufgaben berücksichtigen.

Trotz der erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt es auch einige Faktoren, die zwar nicht in allen Ländern im gleichen Maße auftreten, aber dennoch in vielen Mitgliedstaaten häufig anzutreffen sind. Bei diesen Faktoren wird man ansetzen müssen, wenn Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern entscheidend zurückgedrängt werden sollen. Zu diesen Faktoren zählen:

- die hohe Zahl armer und sozial ausgegrenzter Kinder, die in Arbeitslosen-Haushalten oder Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität leben
- das hohe Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern, die in alleinerziehenden Familien oder in größeren Familien mit drei oder mehr Kindern aufwachsen
- die große Zahl von Kindern, die in Haushalten leben, in denen ein Elternteil oder beide Eltern erwerbstätig sind, aber das Einkommen nicht ausreicht, um die Familie aus der Einkommensarmut zu befreien (Erwerbstätigenarmut)
- die nach wie vor vorhandene Geschlechterungleichheit im Hinblick auf Beschäftigungsmöglichkeiten, Verdiensthöhe und Kinderbetreuung
- das niedrige Niveau der Einkommensbeihilfen für Familien mit Kindern in manchen Staaten
- das hohe Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung vieler Migrantenkinder und von Kindern, die ethnischen Minderheiten angehören (z. B. Roma-Kinder)
- das besonders hohe Risiko extremer Armut und sozialer Ausgrenzung für manche Gruppen von Kindern wie etwa Kinder, die in Heimen aufwachsen, behinderte Kinder, Kinder, die Opfer von Gewalt, Missbrauch und Menschenhandel sind, oder unbegleitete Migrantenkinder
- die hohen Schulabbruch- und Schulversagensquoten unter Kindern, die in armen und sozial ausgegrenzten Familien aufwachsen
- der vielschichtige Charakter von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung, der zeigt, dass Einkommensarmut und fehlende Mittel oft auch mit gesundheitlichen Problemen, schlechten Wohnverhältnissen und einem gefährlichen Umfeld und/oder mit unzureichendem Zugang zu wesentlichen Leistungen etwa im Gesundheits-, Sozial- und Kinderbetreuungsbereich verbunden sind
- die häufig vorkommende intergenerationelle „Vererbung“ der Benachteiligung, insbesondere des Bildungsnachteils

- mangelnde Möglichkeiten zur vollen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und insbesondere an normalen gesellschaftlichen, kulturellen und sportlichen Aktivitäten für viele Kinder, die in Armut und sozialer Ausgrenzung aufwachsen

Allgemeine politische Ansätze

Aus den Berichten der Sachverständigen wird deutlich, dass Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern in den letzten Jahren in den Mitgliedstaaten zu einem vorrangigen politischen Thema geworden ist, und dies führt in vielen Ländern zu einem Ausbau des allgemeinen politischen Handlungsrahmens, besonders in einigen Ländern, in denen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung ein erhebliches Problem darstellen. Diese stärkere Aufmerksamkeit für das Problem scheint hauptsächlich durch zwei Dinge veranlasst zu sein: erstens durch die Folgen des demografischen Wandels, insbesondere Bevölkerungsalterung, sinkende Geburtenraten und Änderungen in der Familienstruktur, und zweitens durch den EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung und die politische Priorität, die jetzt dem Problem der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung eingeräumt wird. Die einzelnen Länder befinden sich aber in Sachen Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern in sehr unterschiedlichen Phasen der Politikentwicklung.

Es gibt immer noch viele Mitgliedstaaten, in denen Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern ein großes Problem darstellt, und die dem Thema Kinderarmut und Sozialschutz, obwohl sie es in ihrem nationalen Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung vielleicht herausgestellt haben, erst noch eine hohe politische Priorität einräumen müssen, die sich auf eine kohärente Strategie stützt. Manche dieser Länder gehen das Problem indirekt an, durch eine stärkere Betonung der Unterstützung für Familien. Nicht wenige Mitgliedstaaten mit einem hohen Maß an Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung haben das Problem zwar zu einem vorrangigen Thema gemacht, aber keine klaren Gesamtziele und keine quantitativen Zielvorgaben für die Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung festgelegt. In ihrem Ansatz fehlen zu oft spezifische Ziele in wichtigen politischen Bereichen oder in Bezug auf spezielle benachteiligte Gruppen von Kindern. Oft fehlen auch Ziele im Hinblick auf den Ausbau des institutionellen Rahmens, der zur Entwicklung wirksamer Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung von Kindern erforderlich ist. In anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es aber eine große und zunehmende Zahl vorbildlicher Praktiken, an denen man sich auf diesem Weg orientieren kann.

Die meisten Mitgliedstaaten scheinen allgemeine und präventive politische Maßnahmen mit zielgruppenorientierteren Maßnahmen zur Zurückdrängung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu kombinieren. Die Gewichtverteilung zwischen den beiden Arten von politischen Maßnahmen ist zwar entsprechend der Situation in den verschiedenen Ländern unterschiedlich, aber wie es scheint, sind diejenigen Mitgliedstaaten am erfolgreichsten, die aus einer starken Überzeugung heraus einen überwiegend allgemeinen, universellen Ansatz verfolgen, der in der Problemprävention und in der Gewährleistung von Chancengleichheit für alle besteht, nötigenfalls unterstützt durch zielgruppenorientierte Maßnahmen, mit denen auf besondere, extreme Situationen reagiert wird – eine Art Universalismus nach Maß also. Auch wenn es in Mitgliedstaaten mit den gravierendsten Problemen Druck geben mag, sich auf die Zurückdrängung des Problems zu fokussieren, darf dennoch nicht übersehen werden, dass Armut und soziale Ausgrenzung aufgrund des strukturellen Charakters dieses Phänomens unbedingt auch im Rahmen eines stärker präventiv ausgerichteten Ansatzes bekämpft werden müssen.

Es scheint einen breiten Konsens zu geben, dass zur Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern, gerade auf regionaler und lokaler Ebene, ein mehrschichtiger Ansatz erforderlich ist, der Maßnahmen in verschiedenen Bereichen der Politik einbezieht. In vielen Ländern ist dies in der Praxis jedoch immer noch wenig zu erkennen. Während beispielsweise in mehreren Ländern wichtige Fortschritte bei der durchgängigen Berücksichtigung und Koordinierung von Maßnahmen zur Förderung

der Eingliederung von Kindern gemacht werden, befinden sich die Zentralisierungsbemühungen in vielen Ländern immer noch in einer frühen Phase oder sind noch nicht zu erkennen, und die Koordinierung über die Regierungsbehörden hinweg und zwischen den verschiedenen Ebenen bleibt schwach. Wiederum gibt es eine zunehmende Zahl vorbildlicher Praktiken, auf die sich Mitgliedstaaten mit weniger gut entwickelten Vorkehrungen zur durchgängigen Berücksichtigung und Koordinierung der Maßnahmen stützen können.

Es fällt auf, dass in einer wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten Querverbindungen zwischen der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und der Entwicklung von politischen Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung von Kindern hergestellt werden. Zu oft allerdings scheinen die beiden Prozesse noch nebeneinanderher zu laufen, ohne ausreichende gegenseitige Information. Es fehlen weiterhin vielfach Regelungen zur Einbeziehung von Kindern in die Entwicklung von Strategien und Programmen zur Förderung der besseren sozialen Eingliederung.

Politikmix

In den Mitgliedstaaten sind drei Ziele zu erkennen, die auch in den Berichten der meisten nationalen Sachverständigen erscheinen und bei der Entwicklung der meisten Maßnahmen zur Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung ein wesentliches Element zu bilden scheinen. Das erste Ziel besteht darin, zu gewährleisten, dass Kinder in Familien mit ausreichend Mitteln zur Befriedigung ihrer wesentlichen Bedürfnisse aufwachsen. Das zweite Ziel besteht darin, zu gewährleisten, dass heranwachsende Kinder Zugang zu Angeboten und Möglichkeiten haben, die ihr gegenwärtiges und künftiges Wohlergehen verbessern und ihnen die Entwicklung ihres gesamten Potenzials ermöglichen, und zu gewährleisten, dass gefährdete Kinder geschützt werden. Das dritte, wenn auch weniger stark artikulierte Ziel ist die Förderung der Teilnahme von Kindern an der Gesellschaft und insbesondere am gesellschaftlichen, sportlichen, kulturellen und Freizeitleben.

Während es im Einzelnen und in der Gewichtung erhebliche Unterschiede von Land zu Land und in manchen Staaten von Region zu Region gibt, sind in den meisten Mitgliedstaaten vier Gruppen von politischen Maßnahmen zur Realisierung der drei im vorhergehenden Absatz umrissenen Ziele erkennbar. Die erste Gruppe beinhaltet die Entwicklung einer Beschäftigungs-, Steuer- und Sozialschutzpolitik zur Gewährleistung eines adäquaten Einkommens. Die zweite Gruppe beinhaltet die Verbesserung des Zugangs zu Leistungsangeboten (insbesondere Kinderbetreuung, Bildung, Gesundheit und Wohnen). Die dritte Gruppe umfasst die Entwicklung von Sozialdiensten und Kinderschutzdiensten zur Sicherung der Rechte von gefährdeten Kindern. Die vierte, weniger entwickelte Gruppe beinhaltet Maßnahmen zur Förderung der Einbindung von Kindern in gesellschaftliche, sportliche, kulturelle und Freizeitaktivitäten.

Innerhalb dieser verschiedenen Gruppen gilt das Augenmerk vor allem zwei Themen: bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für Eltern sowie Bekämpfung und Verhinderung von Bildungsnachteilen. Außerdem kristallisieren sich bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen zwei Themen heraus, die sich über meisten Bereiche der Politik erstrecken, nämlich zum einen die wichtige Bedeutung des frühzeitigen Eingreifens und der Gewährleistung eines guten Starts der Kinder in ihr Leben und zum anderen die Notwendigkeit, die Umsetzung von Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene zu verbessern.

Bewertung und Überwachung

Aus den Berichten der nationalen Sachverständigen wird deutlich, dass einige Länder wirksame Regelungen für die Überwachung und Bewertung von politischen Maßnahmen und für systematische Bewertungen der Auswirkungen der Politik entwickelt haben und andere Länder dabei sind, dies zu tun. Ihre Erfahrungen bilden eine gute Grundlage für gegenseitiges Lernen und gegenseitigen Austausch zwischen Mitgliedstaaten. Dies ist auch dringend notwendig, weil Überwachung und Bewertung in den meisten Staaten immer noch sehr schwach entwickelt oder sogar inexistent sind. Dies liegt zum Teil an Schwächen in der Datenerhebung und der Analyse. Mehr noch drückt sich darin aber das Fehlen klarer Ziele, die wichtig für die Entwicklung wirksamer Überwachungs- und Bewertungssysteme sind, sowie mangelndes politisches Engagement und fehlende politische Dringlichkeit aus.

Im Hinblick auf die Datensituation sind, wie aus den Berichten der Sachverständigen deutlich wird, fehlende Daten zu Kinderarmut und zum Kindeswohl im Zeitablauf sowie zur Dauer und Persistenz der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung (Längsschnitt-/Paneldaten) eine entscheidende Schwäche. Oft fehlen Daten und Analysen zur Situation von stark gefährdeten Kindern, wie etwa behinderte Kinder, Roma-Kinder, Heimkinder, Migrantenkinder und Straßenkinder. Ebenso fehlen in den meisten Ländern Informationen und Analysen zu den Querverbindungen zwischen verschiedenen Aspekten von Armut und sozialer Ausgrenzung (z. B. Einkommensarmut, schlechte Wohnverhältnisse und Umwelteinflüsse, schlechter Gesundheitszustand, Bildungsnachteile und Zugang zu gesellschaftlichen, sportlichen und kulturellen Aktivitäten). Dies ist ein bedeutsames Manko, weil es zu einem zu engen Blickfeld und zum Fehlen einer mehrschichtigen Analyse des Problems führen kann. Die verfügbaren Daten werden hauptsächlich auf Haushaltsebene erhoben und analysiert, und die haushaltsinterne Dimension wird vernachlässigt. Es werden auch mehr Daten und Analysen zu geschlechts- und altersspezifischen Unterschieden im Bereich der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern benötigt. In mehreren Ländern sind auch mehr Daten und Analysen zu den einzelnen Regionen und eine stärkere Untersuchung der Unterschiede zwischen den in städtischen und den in ländlichen Gebieten lebenden Kindern erforderlich.

In vielen Ländern wird die Entwicklung wirksamer Überwachungsmaßnahmen unterminiert durch mangelnde Klarheit im Hinblick auf Vorgaben und Zielsetzungen und durch das Fehlen verbindlich vereinbarter Indikatoren, die über die Erfassung des Einkommens oder der Beschäftigung hinausgehen und das Kindeswohl im breiteren Sinne erfassen. In den meisten Ländern scheint es auch einen gravierenden Mangel an Erfahrung oder Kompetenz im Zusammenhang mit der Entwicklung effektiver Systeme für die Bewertung der Wirkung von Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung zu geben.

1.2. Wesentliche Schlussfolgerungen

Bei der Erstellung des Syntheseberichts haben wir viele wertvolle Erkenntnisse gewonnen. Anhand dieser Erkenntnisse haben wir die folgenden wesentlichen Schlussfolgerungen herausgearbeitet, von denen wir hoffen, dass sie den Verantwortlichen für die weitere Entwicklung des EU-Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung im Hinblick auf die Bekämpfung von Kinderarmut und Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern von Nutzen sein werden. Diese Erkenntnisse sind:

1. Das hohe Maß an Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern in EU-Staaten zeigt, dass diesem Problem über mehrere Jahre hinweg eine dauernde Priorität eingeräumt werden muss, wenn in der Frage der Beseitigung der Kinderarmut und der sozialen Ausgrenzung von Kindern Entscheidendes erreicht werden soll. Es ist unwahrscheinlich, dass auf EU-Ebene wesentliche Fortschritte erzielt werden, solange die Mitgliedstaaten, die derzeit im Hintertreffen sind, nicht einen strategischer ausgerichteten und gezielten Ansatz zur Verhinderung und Beseitigung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung entwickeln und umsetzen.

2. Obwohl es ein zunehmendes Bewusstsein und Engagement für die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung gibt, haben viele der Mitgliedstaaten, die die größten Probleme haben, dieses Thema in ihrer nationalen Politik noch nicht zu einem zentralen Thema gemacht. Um tatsächlich Fortschritte zu machen, werden sie strategisch ausgerichtete und umfassende Strategien zur Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung entwickeln müssen. Um wirksam zu sein, müssen diese Strategien auf klaren politischen Zielsetzungen und damit verbundenen quantitativen Zielvorgaben sowie auf systematisch koordinierten und umgesetzten politischen Maßnahmen auf allen Ebenen (national, regional und lokal) basieren.
3. In Anbetracht der Vielschichtigkeit des Problems reichen isolierte Maßnahmen nicht aus, um die soziale Eingliederung von Kindern zu realisieren. Die Statistik belegt, dass Mitgliedstaaten, die einen politischen Rahmen entwickeln, in dem mehr adäquat bezahlte Arbeitsmöglichkeiten für von Armut bedrohte Eltern, eine wirksame Einkommensunterstützung für alle Familien mit Kindern und ein besserer Zugang zu wesentlichen Leistungen (insbesondere Kinderbetreuung, Bildung, Wohnen, Gesundheits- und soziale Leistungen sowie Leistungen, die die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen, sportlichen und Freizeitleben unterstützen) kombiniert werden, bei der Verhinderung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung am erfolgreichsten sind. Dies zeigt, wie notwendig es ist, dass Staaten bei der Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung enge und wirksame Vernetzungen zwischen der Sozial-, der Beschäftigungs- und der Wachstumspolitik und insbesondere zwischen dem EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung und den integrierten Leitlinien der EU für Wachstum und Beschäftigung entwickeln. Die durchgängige Berücksichtigung und Koordinierung von politischen Maßnahmen zur Eingliederung von Kindern auf nationaler und subnationaler Ebene würden durch eine deutliche Verbesserung derartiger Vernetzungen sehr gestärkt werden.
4. Wenn man die Berichte der nationalen Sachverständigen insgesamt betrachtet, fällt ins Auge, dass viele der darin aufgeworfenen Fragen, die von zentraler Bedeutung für die Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern sind, nicht nur für den EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung relevant sind, sondern sich auch auf andere wichtige Politikbereiche auf EU-Ebene erstrecken. Deshalb ist es wichtig, dass das Problem der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung in einem breiten Politikspektrum auf EU-Ebene berücksichtigt wird, einschließlich Maßnahmen und Initiativen in den Bereichen Immigration, Diskriminierung, Gleichstellung der Geschlechter, aktive Eingliederung, flexible Arbeitsbedingungen und Früherziehung
5. Ein Thema, das für einige Sachverständige von zunehmendem Interesse ist, ist die Zunahme des Risikos von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung aufgrund der negativen Auswirkungen gegenwärtiger Entwicklungsmuster im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und dem Zugang zu ihnen. Dies ist ein wichtiger Punkt, der unterstreicht, wie wichtig es in Zukunft sein wird, dass die Mitgliedstaaten ihre Strategien gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung und ihre Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung eng verknüpfen. Dies ist im Einklang mit dem Schwerpunkt im derzeitigen EU-Ansatz der nachhaltigen Entwicklung, der die Notwendigkeit der Förderung der sozialen Eingliederung (besonders von Kindern) betont.
6. Die Erfahrungen der Länder, in denen Armut und soziale Ausgrenzung am geringsten sind, belegen, dass der auf längere Sicht erfolgreichste Ansatz die Entwicklung wirksamer politischer Maßnahmen für alle Kinder einschließt, unterstützt durch speziellere Maßnahmen für stark gefährdete Kinder, die besonderen Schwierigkeiten ausgesetzt sind (z. B. Roma-Kinder, Heimkinder oder Kinder, die von Gewalt und Missbrauch bedroht sind). In Anbetracht des strukturellen Charakters des Phänomens ist es wichtig, dass man – auch in Ländern mit sehr

- dringlichen Problemen – mit einem Ansatz, der Maßnahmen zur Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit Maßnahmen zur Abmilderung extremerer Situationen verbindet, an das Problem herangeht.
7. Die Durchbrechung des Kreislaufs von Armut und sozialer Ausgrenzung erfordert ein frühzeitiges Eingreifen, um gefährdete Kinder und ihre Familien so früh wie möglich zu unterstützen. Solche Maßnahmen scheinen am besten zu funktionieren, wenn sie – umfassend und ganzheitlich – auf lokaler Ebene erfolgen und ein breites Spektrum von Akteuren einbeziehen. Soziale Dienste können eine Schlüsselrolle bei der Durchführung und Koordinierung solcher ganzheitlicher Maßnahmen spielen.
 8. Die UN-Kinderrechtskonvention bietet einen wichtigen Rahmen für die Entwicklung einer mehrschichtigen Herangehensweise an die Problematik der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung. Viele Mitgliedstaaten müssen noch Synergien zwischen ihrem Ansatz zur Förderung der Rechte von Kindern und ihrem Ansatz zur Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern entwickeln. Ein enges Zusammenspiel zwischen dem EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung und der Umsetzung der Mitteilung der Europäischen Kommission vom Juli 2006 zu Kinderrechten⁶ kann dazu beitragen, dies zu realisieren, insbesondere durch Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes für das Indikatoren- und Datenproblem in beiden Bereichen. Den Sichtweisen der Kinder selbst Beachtung zu schenken, ist ein wichtiges Element in einem Kinderrechtsansatz, aber dieser Aspekt bleibt in den meisten Mitgliedstaaten sehr unterentwickelt. Eine Hauptschwierigkeit wird für mehrere Länder darin bestehen, sich über eine formale Anerkennung und Selbstverpflichtung hinaus auf die aktive Umsetzung von Kinderrechten zu konzentrieren.
 9. Das begrenzte Datenmaterial und begrenzte qualitative und quantitative Analysen verhindern in vielen Ländern die Entwicklung und Überwachung von politischen Maßnahmen, und alle Mitgliedstaaten müssen wirksame Strategien bereithalten, um diesbezügliche Lücken zu schließen. Insbesondere müssen sie für die Entwicklung nichtfinanzieller Indikatoren sorgen, die mit bereits vorhandenen Indikatoren für Einkommensarmut kombiniert werden können, um ein tieferes Verständnis des Kindeswohls zu ermöglichen. Mehr Aufmerksamkeit muss auch der Untersuchung der Persistenz und Dauer der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung geschenkt werden (was Längsschnitt-/Panelanalysen erfordert) sowie der Untersuchung der Situation von Kindern mit hohem Risiko.
 10. Die Schwäche vieler Mitgliedstaaten in der Frage der Überwachung und Bewertung unterstreicht die Notwendigkeit von mehr Anleitung und Unterstützung in diesem Bereich. Dies verstärkt die Bedeutung der Arbeit der Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt innerhalb der Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz, die Richtlinien zur Überwachung und Bewertung vorschlagen wird, die den Mitgliedstaaten auf nationaler und subnationaler Ebene dienlich sein können. Die Aufgabenstellung dieser Projektgruppe, ein stärkeres Rahmenwerk für die Überwachung und Bewertung von Fortschritten im Bereich Kinderarmut und soziale Ausgrenzung auf EU-Ebene zu entwickeln, dürfte auch viel zur Förderung von Fortschritten auf nationaler und subnationaler Ebene beitragen. Die analytische Untersuchung der Projektgruppe kann einen Bezugspunkt bieten, an dem zukünftige Fortschritte gemessen werden können, denn aus den Berichten der Sachverständigen geht hervor, dass ein derartiger Bezugspunkt bisher gefehlt hat.

⁶ Europäische Kommission: „Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie“, Mitteilung der Kommission KOM(2006) 367 endgültig, Brüssel 2006.

11. Die Berichte der Sachverständigen zeigen, dass das stärkere Augenmerk, das dem Thema Kinderarmut zuteil wird, und die Berichterstattung darüber auf EU-Ebene in vielen Mitgliedstaaten zu einer stärkeren politischen Dynamik in Sachen Kinderarmut beigetragen haben. Es ist anzunehmen, dass dies wahrscheinlich Bestand haben und sogar noch verstärkt werden wird, wenn eine regelmäßige Berichterstattung über die Fortschritte der Länder in diesem Bereich erfolgt. Eine solche Berichterstattung wird in Verbindung mit dem bereits eingeführten Berichtszyklus der OMK auch helfen, die Bereiche, in denen einzelne Länder Fortschritte machen müssen, klarer zu erkennen. Das Fehlen quantitativer Zielvorgaben in vielen Mitgliedstaaten bleibt ein Problem, das angegangen werden muss. Denn es ist offensichtlich, dass viele Länder bei der Entscheidung über adäquate Zielvorgaben von mehr Orientierungshilfen profitieren könnten. Ein Gedanke beispielsweise, dem nachzugehen sich lohnen könnte, besteht darin, Mitgliedstaaten dazu anzuregen, dass sie als Ziel festlegen, in jedem relevanten Politikbereich jeweils den Stand der drei besten Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Berichte der Sachverständigen machen deutlich, dass dies bedeuten würde, dass alle Mitgliedstaaten in mindestens einem Bereich Fortschritte machen müssen und viele in mehreren Bereichen.
12. Die Berichte der Sachverständigen zeigen die mangelnde Einbeziehung von Kindern und anderen Akteuren, die die Belange der Kinder schützen (z. B. nichtstaatliche Organisationen), in den politischen Gestaltungsprozess. Diese Einbeziehung ist wichtig, damit die Bedürfnisse der Kinder ihren adäquaten Niederschlag finden und um von der Basis ausgehende Benchmarking-Prozesse zu fördern, die dazu beitragen könnten, die politische Selbstverpflichtung aller Regierungsebenen (lokal, regional, national und international) auf die Agendapunkte Kinderarmut und Kindeswohl zu verstärken.
13. Es gibt viele Beispiele für vorbildliche Praktiken und für erfolgreiche politischen Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern in verschiedenen Bereichen, die eine solide Grundlage für einen ständigen Lernaustausch zwischen Mitgliedstaaten und die Einbeziehung aller relevanten Akteure bilden. Die weitere Strukturierung und Förderung eines solchen Austauschs kann sich außerordentlich positiv auf die Anstrengungen von Mitgliedstaaten auswirken, vor allem, wenn Kinderarmut und soziale Ausgrenzung ein relativ neues politisches Thema ist. Die verschiedenen Bereiche des neuen Aktionsprogramms der Gemeinschaft, PROGRESS⁷, können weiterhin eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielen. Die in den Berichten der nationalen Sachverständigen enthaltenen Informationen können eine sehr nützliche Quelle bei der Entwicklung von Lernaustausch und vorbildlichen Praktiken sein.

⁷ Ausführliche Informationen zu PROGRESS sind unter der folgenden Internet-Adresse zu finden:
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.htm.

2. Einleitung

Wie schon im Vorwort gesagt, ist eine Hauptpriorität des gestrafften europäischen Prozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung für 2007 die eingehendere Untersuchung des Problems von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern. Vor diesem Hintergrund besteht das ganze Jahr hindurch eine vorrangige Aufgabe des „Netzes unabhängiger nationaler Sachverständiger im Bereich soziale Eingliederung“ darin, zu dieser Untersuchung von Maßnahmen im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern beizutragen. Hierzu haben Mitglieder des Netzes im ersten Halbjahr 2007 Länderberichte über die Bekämpfung der Kinderarmut und Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern erstellt.⁸ Diese Berichte untersuchen den Charakter und Umfang der Kinderarmut im Land des jeweiligen Sachverständigen, beschreiben und bewerten den politischen Gesamtrahmen für die Koordinierung und Entwicklung von politischen Maßnahmen zur Verhinderung und Zurückdrängung der Kinderarmut, analysieren die Stärken und Schwächen der wichtigsten Maßnahmen, bewerten nationale Vorkehrungen zur Überwachung und Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen und bieten eine ausführliche Bibliografie der zu diesem Thema verfügbaren Studien und Berichte. Der vorliegende Synthesebericht basiert auf den Berichten der nationalen Sachverständigen und fasst wesentliche Erkenntnisse aus den Berichten zusammen.

Dieser Bericht ist Teil eines von den Mitgliedstaaten und der Kommission initiierten größeren Arbeitsprojekts zum Thema Kinderarmut und soziale Ausgrenzung. Die anderen im Jahr 2007 geleisteten Arbeiten umfassen die nachfolgend aufgeführten Arbeitsteile. Erstens ist in diesem Zusammenhang die Arbeit einer Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt zu nennen, die im Rahmen der Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz eingerichtet worden ist. Diese Projektgruppe bereitet derzeit einen Bericht vor, der einen ausführlichen bewertenden Überblick⁹ über Methoden der Messung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung in einer Reihe von EU-Staaten und konkrete Empfehlungen¹⁰ für einen gemeinsamen Rahmen zur Analyse und Überwachung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung auf EU-Ebene sowie auf nationaler und subnationaler Ebene enthält. Zweitens hat der Ausschuss für Sozialschutz im April 2007 einen Fragenkatalog (*Fragenkatalog zu Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern in den EU-Mitgliedstaaten*) an die Mitgliedstaaten ausgegeben, mit dem ausführliche Informationen zu den von den Mitgliedstaaten entwickelten politischen Maßnahmen zur Verhinderung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung eingeholt werden. Die Antworten der Mitgliedstaaten auf diesen Fragebogen werden von der Kommission ausgewertet werden, mit Beiträgen des Netzes der nationalen Sachverständigen und des Kernteams, das für die Koordinierung der Aktivitäten des Netzes verantwortlich ist. Drittens widmen sich – parallel zu den Arbeiten der Kommission, der Projektgruppe, der Mitgliedstaaten und der nationalen Sachverständigen – viele der europäischen Netzwerke, die in der Eingliederungsproblematik engagiert sind (z. B. EAPN, Eurochild, das Europäische Sozialnetz und FEANTSA) und die im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung unterstützt werden, im Laufe des Jahres besonders dem Problem der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung und bereiten Berichte zu diesem Thema vor. Viertens fließen alle diese Berichte, einschließlich des vorliegenden Syntheseberichts, im Oktober 2007 in ein Peer Review des Ausschusses für Sozialschutz zum Thema Kinderarmut ein. Diese Berichte und das Peer Review vom Oktober werden außerdem Datenmaterial

⁸ Diese Berichte sind auf der weiter oben genannten Website *Peer Review und Bewertung im Bereich soziale Eingliederung* zu finden.

⁹ Dieser Überblick wird sich weitgehend auf EU-SILC (*Community Statistics on Income and Living Conditions, Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen in der Europäischen Union*), das neu eingerichtete statistische Instrument der EU stützen. Dieses Instrument ist jetzt die Referenzdatenquelle der EU für Statistiken zu Einkommensverteilung, Armut und verschiedenen Aspekten der Lebensbedingungen.

¹⁰ Diese Empfehlungen werden auf den Antworten zu einem Fragenkatalog zu Fragen der Überwachung und Bewertung basieren, der von der Projektgruppe erstellt und im November 2006 allen Mitgliedstaaten übermittelt wurde.

für die Ausarbeitung des Gemeinsamen Berichts über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008 liefern.

In Abschnitt 3 des vorliegenden Syntheseberichts werden Ausmaß und Charakter der Kinderarmut und Kinderwohlfahrt in den Mitgliedstaaten untersucht. Es werden die Tragweite des Problems, Haupttrends, die Hauptrisikogruppen und die von extremer Armut bedrohten Kindergruppen untersucht. Außerdem werden die intergenerationelle „Vererbung“ der Benachteiligung und der vielschichtige Charakter von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung untersucht. Es werden Lücken im Daten- und Analysebereich aufgezeigt. Zum Schluss werden eine Reihe von Herausforderungen aufgeführt, mit denen die Mitgliedstaaten regelmäßig konfrontiert sind.

In Abschnitt 4 werden die allgemeinen politischen Ansätze der Mitgliedstaaten untersucht und Themen wie die Festlegung von Zielen und Zielvorgaben, der Stand der durchgängigen Berücksichtigung und Koordinierung von politischen Maßnahmen, die Gewichtverteilung zwischen allgemein ausgerichteten und zielgruppenorientierten Ansätzen sowie der mögliche Beitrag einer Kinderrechtsperspektive erörtert.

In Abschnitt 5 wird der Gesamtpolitikmix der Mitgliedstaaten betrachtet und es werden wichtige Ansätze in verschiedenen Politikbereichen aufgezeigt. Hierzu gehören die Bereiche Beschäftigung, Einkommensbeihilfen und Zugang zu wichtigen Leistungsangeboten (z. B. in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung, Wohnen und Wohnumfeld, Gesundheit, Sozialdienstleistungen und Kinderschutz). Außerdem wird die Teilnahme von Kindern an gesellschaftlichen, kulturellen sowie sportlichen und Freizeitaktivitäten untersucht.

In Abschnitt 6 werden die Stärken und Schwächen der Vorkehrungen der Mitgliedstaaten zur Überwachung und Bewertung der Wirkung von Maßnahmen zur Förderung der besseren sozialen Eingliederung von Kindern (einschließlich der Einbeziehung der verschiedenen Akteure in den Prozess) behandelt.

3. Ausmaß und Charakter der Kinderarmut und Kinderwohlfahrt

3.1. Ausmaß

Die Berichte der nationalen Sachverständigen bestätigen die Auffassung, dass die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung eine wichtige Aufgabe in der gesamten EU ist. Das Ausmaß und die Schwere des Problems variieren aber von Land zu Land stark und in vielen Ländern sogar von Region zu Region. Auch das Bild, das gezeichnet werden kann, ist sehr uneinheitlich, da die Untersuchungs- und Datensituation ebenfalls sehr uneinheitlich ist. In manchen Ländern gibt es gravierende Lücken.

Armutsrisiko

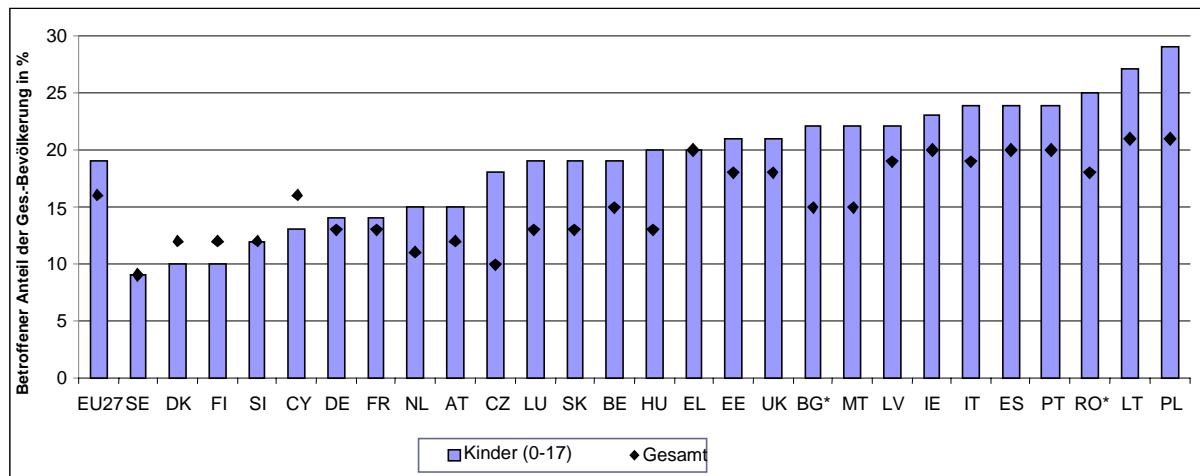
Die meisten Sachverständigen verwenden die EU-SILC-Daten¹¹ und den auf EU-Ebene gemeinsam vereinbarten relativen Indikator für Einkommensarmutsgefährdung als Ausgangsbasis. Danach waren 2005 19 % der Kinder (d. h. 19 Millionen Kinder) in der EU armutsgefährdet, gegenüber 16 % der Gesamtbevölkerung (siehe Abbildung 3.1).¹² Tatsächlich ist in allen Ländern außer den skandinavischen Ländern, Zypern, Griechenland und Slowenien das Armutsrisiko für Kinder größer als für die übrige Bevölkerung.

Während EU-weit die Abweichung zwischen Kindern und Gesamtbevölkerung drei Prozentpunkte beträgt, ist sie in manchen Ländern wesentlich größer. Die größten Unterschiede sind in der Tschechischen Republik und Polen mit acht Prozentpunkten, in Bulgarien, Ungarn, Malta und Rumänien mit sieben Prozentpunkten und in Litauen, Luxemburg und der Slowakei mit sechs Prozentpunkten zu verzeichnen.

¹¹ Um größtmögliche Aktualität und Kohärenz bieten zu können, basieren die meisten der in diesem Abschnitt präsentierten Zahlen zum Armutsrisiko auf der 2005-Serie von EU-SILC (siehe Abschnitt 2). Manche dieser Daten können kostenlos von der Eurostat-Website heruntergeladen werden. Andere (Tabelle 3.2 und 3.4 sowie Abbildung 3.4) wurden von der Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt, die im Rahmen der Untergruppe „Indikatoren“ des EU-Ausschusses für Sozialschutz eingerichtet wurde (nachfolgend: EU-Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt), anhand dieses Datenbestands (EU-SILC 2005) errechnet.

¹² Die in diesem Bericht genannten EU-Durchschnitte wurden als nach Bevölkerungszahl gewichteter Durchschnitt der zur Verfügung stehenden nationalen Werte ermittelt.

Abbildung 3.1: Armutsrisikoquote in der EU (%) – insgesamt und für Kinder – im Jahr 2005



Quelle: Eurostat; EU-SILC 2005 – Einkommensjahr 2004 (für IE und UK Einkommensjahr 2005); außer BG und RO – Schätzungen, basierend auf der nationalen Erhebung über die Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte (HBS) 2005.

Aus vielen der Sachverständigenberichte wird aber deutlich, dass der Indikator für Einkommensarmutsgefährdung allein ein unvollständiges und eventuell irreführendes Bild von der Situation von Kindern in ihren Ländern ergibt. Der tatsächliche Wert der Armutsgefährdungsschwelle in jedem Land muss ebenfalls berücksichtigt werden.¹³ Außerdem sind die Schwere der Einkommensarmut und andere Größen wie etwa Deprivationsindikatoren (siehe weiter unten), die subjektive Einschätzung der Armut und sozialen Ausgrenzung sowie Bereiche wie Gesundheit, Wohnen und Bildung zu beachten. Die britischen Sachverständigen weisen beispielsweise darauf hin, dass eine vergleichende Analyse des europäischen Haushaltspanels (ECHP)¹⁴ zeigt, dass das Vereinigte Königreich am Einkommen gemessen eine vergleichsweise höhere Kinderarmutsrate hat, als dies unter dem Gesichtspunkt von subjektiver Armut, Deprivation, persistenter Armut und Armutslücken der Fall ist.

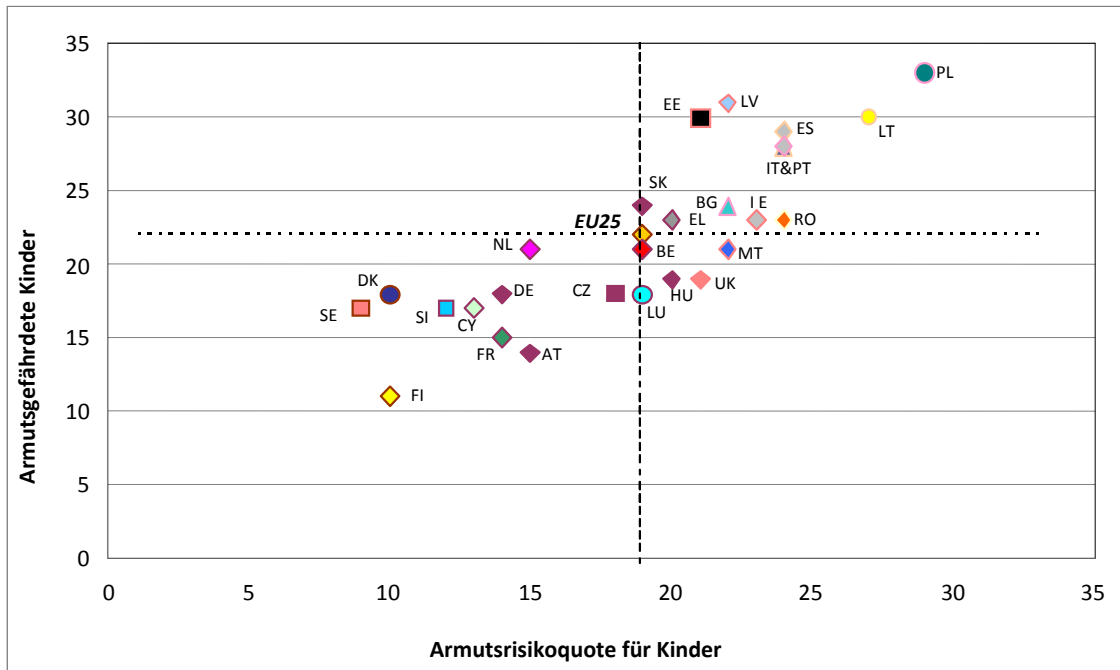
Armutstiefe/-intensität

Mehrere Sachverständige verwenden den EU-Indikator der relativen mittleren Armutsgefährdungslücke hinter der Gesamtzahl für das Armutsrisiko, um eine Vorstellung von der Schwere der Einkommensarmut zu vermitteln (siehe Abbildung 3.2). Wiederum gibt es innerhalb der EU große Unterschiede. Die Spanne reicht von 11 % in Finnland bis zu 33 % in Polen, während der Gesamtwert für die EU 22 % beträgt. Wenn man die EU insgesamt betrachtet, fällt auf, dass in den meisten Ländern mit einem hohen Anteil gefährdeter Kinder das Armutsniveau ebenfalls gravierender ist. Dies scheint insbesondere in mehreren „neuen“ Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen) und südeuropäischen Mitgliedstaaten (Italien, Spanien und Portugal) der Fall zu sein.

¹³ Dass der Indikator für Armutsgefährdete immer vom Wert der Armutsgefährdungsschwelle begleitet sein sollte, war bereits in der vom Europäischen Rat von Laeken angenommenen EU-Liste der gemeinsam vereinbarten Indikatoren im Bereich der sozialen Eingliederung betont worden.

¹⁴ Ritakallio, V.-M. / Bradshaw, J., „Family poverty in the European Union“, in: Bradshaw, J./Hatland, A. (Hgg.), in: *Social Policy, Family Change and Employment in Comparative Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

Abbildung 3.2: Relative mittlere Armutsgefährdungslücke von Kindern und Armutsrisikoquote für Kinder (in %) im Jahr 2005



Quelle: Eurostat; EU-SILC 2005 – Einkommensjahr 2004 (für IE und UK Einkommensjahr 2005); außer BG und RO. Schätzungen, basierend auf der nationalen Erhebung über die Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte (HBS) 2005.

Die Betrachtung der Einkommensarmutslücke unterstreicht also, wie wichtig es ist, die Gesamtzahlen für die Armut eingehender zu untersuchen, um unterschiedliche Grade der Einkommensarmut zu erkennen.

Armutsrisikoschwelle

Aus den Länderberichten geht ebenfalls hervor, dass in Anbetracht der sehr breiten Spanne innerhalb der EU (siehe Tabelle 3.1) der tatsächliche Wert der Armutsrisikoschwelle ein wichtiger Faktor ist, der bei der Betrachtung von Armutsgefährdungszahlen in der EU zu berücksichtigen ist. Der Durchschnitt der drei Länder mit den höchsten Werten, ausgedrückt in Kaufkraftstandards (PPS)¹⁵, ist größenordnungsmäßig etwa sechsmal so hoch wie der Durchschnitt der drei Länder mit den niedrigsten Werten.

¹⁵ Auf der Basis von Kaufkraftparitäten (PPP) werden mit den Kaufkraftstandards (PPS) Beträge, die in einer nationalen Währung ausgedrückt sind, in eine künstliche gemeinsame Währung umgerechnet, die die Kaufkraftunterschiede der verschiedenen nationalen Währungen (einschließlich Länder mit gemeinsamer Währung) ausgleicht.

Tabelle 3.1: Monatliche Armutsgefährdungsschwelle (illustrative Werte) für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern (EUR und PPS) 2005

	BE	BG*	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT
EUR	1 726	153	444	2 323	1 798	313	1 965	989	1 111	1 673	1 511	1 382	231	216
PPS	1 647	356	816	1 677	1 731	502	1 576	1 141	1 231	1 526	1 446	1 538	420	410
	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO*	SI	SK	FI	SE	UK	
EUR	2 990	362	816	1 783	1 889	266	752	98	924	297	1 828	1 817	1 956	
PPS	2 866	591	1 137	1 695	1 848	503	874	226	1 233	546	1 488	1 502	1 864	

Quelle: Eurostat; EU-SILC 2005 – Einkommensjahr 2004 (für IE und UK Einkommensjahr 2005); außer BG und RO. Schätzungen, basierend auf der nationalen Erhebung über die Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte (HBS) 2005.

Materielle Deprivation und Härten

Um einen fundierteren Eindruck vom Charakter und Ausmaß der Armut und sozialen Ausgrenzung zu vermitteln, sind mehrere Sachverständige über das Einkommen hinausgegangen und haben ein tiefgründigeres Bild von der Benachteiligung gegeben, indem sie das Ausmaß der Deprivation von Menschen untersucht haben, die in Armut leben und soziale Ausgrenzung erfahren. So weist die österreichische Sachverständige auf einen Ansatz des österreichischen statistischen Amtes hin, das zwischen fünf verschiedenen Formen der Benachteiligung unterscheidet. Wie sie betont, sind aber Familien mit drei oder mehr Kindern oder alleinerziehende Familien in der Regel immer noch am meisten von niedrigem Einkommen und Deprivation betroffen. Dies gilt auch für Spanien. Im Bericht zu Spanien wird auf Untersuchungen verwiesen, die zeigen, dass es bei Haushalten mit Kindern, insbesondere bei Haushalten mit drei oder mehr Kindern, und bei Alleinerziehenden-Haushalten einen viel größeren Anteil gibt, der sich keine Güter und Dienstleistungen oder langlebigen Gebrauchsgüter leisten kann und Wohnungs- und Milieuprobleme sowie finanzielle Probleme hat.

Im Bericht für Ungarn wird ebenfalls auf eine Reihe von Studien verwiesen, die über die Frage der Einkommensarmut hinausgehen und zeigen, dass etwa 5–8 % der Bevölkerung eine dauernde und tiefe Armut und soziale Ausgrenzung erfahren, die über die Einkommensarmut hinaus bis hin zu Konsumverzicht, ärmlichen Wohngebieten und schlechten Wohnverhältnissen sowie dem subjektiven Erleben von Verelendung als kumulative Armut reicht. Laut Schätzungen leben in Ungarn ca. 100 000 bis 200 000 Menschen im Alter bis zu 18 Jahren in tiefer Deprivation. Im Bericht für Italien wird ein absolutes Armutsmaß dargestellt, das das Ausgabevermögen für Grundbedürfnisse wie Lebensmittel, Wohnen und andere unverzichtbare Güter und Dienstleistungen betrifft. Italienische Untersuchungen zeigen auch, dass Haushalte mit vielen Kindern, vor allem in Süditalien, in ihrem täglichen Leben Härten ausgesetzt sind und in der Regel von einer ganzen Reihe von Problemen wie etwa wirtschaftlicher Belastung, dem Fehlen wichtiger Geräte oder einem schlechten Wohn- und Sozialumfeld stärker betroffen sind als der Bevölkerungsdurchschnitt.

Im Bericht für Irland wird auf das von der irischen Regierung verwendete „ständige“ Armutsmaß hingewiesen, das auf der Kombination von finanzieller Armut und fehlendem Zugang zu elementaren Ressourcen basiert: 2005 lebten in Irland 10,2 % der irischen Kinder in ständiger Armut und 21,2 % waren armutsgefährdet. Von den verschiedenen Deprivationen, die untersucht wurden, waren Schuldenprobleme aufgrund der normalen Lebenshaltungskosten die verbreitetste Einschränkung für Familien mit Kindern. Sich keine neue Kleidung leisten zu können, war die zweite Einschränkung und zu irgendeinem Zeitpunkt des vergangenen Jahres ohne Heizung ausgekommen sein zu müssen, war die dritte.

Im Bericht für Portugal wird eine neuere Studie angeführt, die zeigt, dass sich der Grad der Deprivation von Familien zwischen 1995 und 2001 unter Zugrundelegung eines Gesamtdeprivationsindex (der Dinge wie Wohnen, soziale Netze, Gebrauchsgüter, Grundbedürfnisse, finanzielle Leistungsfähigkeit,

Arbeitsmarkt, Bildung und Berufsbildung umfasst) nachhaltig gebessert hat. Allerdings war zwischen 1996 und 2000 auch ein häufigeres Auftreten von Deprivationssituationen unter portugiesischen Familien zu verzeichnen. Ebenso heißt es im Bericht für Polen, dass eine Maßgröße für extreme Armut und soziale Ausgrenzung, die definiert ist durch einen Korb von Waren und Dienstleistungen, die nur elementare Bedürfnisse abdecken, deren Befriedigung unaufschiebbar ist, für Haushalte mit Kindern zwischen 2003 und 2005 einen leichten Anstieg verzeichnete.

Aus den Berichten ist aber auch ersichtlich, dass der Umfang der Informationen zur Deprivation in den einzelnen EU-Staaten recht unterschiedlich ist. Mehrere Sachverständige weisen aber auf Studien hin, die zu einem besseren Vergleich beitragen. Beispielsweise wird im Bericht für Dänemark betont, dass Dänemark beim Deprivationsindex einen niedrigen Wert zu verzeichnen hat, aber eine Studie über Deprivation in der erweiterten EU aus dem Jahr 2006 darauf hinweist, dass Deprivation in armen und in reichen Ländern nicht wirklich vergleichbar ist. In den „reichen“ Ländern erfahren selbst die „Ärmsten“ weniger Deprivation als die „Reichsten“ in „armen“ Ländern.¹⁶

Viele Sachverständige ziehen zum Vergleich der Wohlfahrt von Kindern in ihrem Land mit anderen Ländern sowohl die neueren Studien von Bradshaw, Hoelscher und Richardson¹⁷ (siehe Abbildung 3.3) als auch die der UNICEF¹⁸ heran. Zwar werden Fragen hinsichtlich der gemischten Einstufungsmethode und der Aktualität mancher der verwendeten Daten erhoben, aber allgemein besteht doch die Auffassung, dass die Bandbreite der verschiedenen abgedeckten Bereiche sehr sinnvoll ist und einen besseren Eindruck von der Situation von Kindern vermittelt als eng auf das Einkommen fixierte Ansätze.

¹⁶ Siehe Guio, A.-C./Museux, J.-M.: „The situation of children in the EU: Comparisons between income poverty and material deprivation approaches“, Referat bei der 29. Generalkonferenz der I.A.R.I.W. im August 2006 in Joensuu, Finnland, erhältlich auf http://www.iaiw.org/papers/2006/Museux_childrenEU.pdf, 2006.

¹⁷ Siehe Bradshaw, J./Hoelscher, P. / Richardson, D.: „An index of child well-being in the European Union“, *Social Indicators Research*, 80, 2007, S. 133–177.

¹⁸ Siehe insbesondere:
UNICEF: *Child Poverty in Rich Countries, Innocenti Report Card No 6*, Innocenti Research Centre, Florenz, 2005.
UNICEF: *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-Being in Rich Countries, Innocenti Report Card No. 7*, Innocenti Research Centre, Florenz, 2007.

Abbildung 3.3: Rangfolge der EU-Länder im Bereich Kindeswohl

Land	DURCHSCHN. RANG	Indikatoren							
		Gesundh.	Subjektives Wohlbefinden	Kinder-bezieh'gen	Materiell	Gefahr u. Sicherh.	Bildung	Bürgerl. Mitwirkung	Wohnen
Zypern	4,6	5			1	2		1	14
Niederlande	4,9	2	1	5	10	5	6		5
Schweden	5,9	1	6	15	2	3	2	14	4
Dänemark	6,4	3	9	10	6	15	3	4	1
Spanien	8,7	13	3	9	8	1	15		12
Finnland	9,8	7	12	17	3	7	4	18	10
Deutschland	9,9	10	7	12	12	12	9	10	7
Belgien	10,4	20	15	6	18	16	1	5	2
Slowen.	10,7	15	8	4	4	18		13	13
Irland	12,1	18	5	8	19	20	7		8
Ital.	12,3	16	11	2	15	6	19	11	18
Luxemburg	12,4	11	20	19	5	9	20		3
Griech.	12,5	25	4	11	17	8	16	2	17
Österr.	12,6	21	2	16	7	19	17		6
Portugal	12,9	9	16	3	13	17	18	7	20
Ungarn	13,0	22	10	7	14	14	12	3	22
Polen	13,0	6	19	13	23	11	5	6	21
Frankr.	13,0	14	13	14	11	10	14		15
Malta	13,5	24	17	1	24	4			11
Tschechien	14,1	4	14	22	9	21	10	17	16
Slowakei	16,6	17	22		25	13	11	9	19
Verein. Königr.	17,0	23	18	23	20	22	13	8	9
Lettld.	17,6	19	21	18	16	23	8	12	24
Estland	19,9	12	23	21	21	24		15	23
Litauen	20,0	8	24	20	22	25		16	25

Quelle: Bradshaw / Hoelscher / Richardson, 2007.

Dauer und Persistenz

Ein weiteres wichtiges Element zum Verständnis der Realität von Armut und sozialer Ausgrenzung unter Kindern sind Informationen über die Dauer und Persistenz von Armut und sozialer Ausgrenzung. Leider wird aus den Länderberichten deutlich, dass neuere Daten zu Dauer und Persistenz von Armut und sozialer Ausgrenzung (Längsschnitt-/Paneldaten) in den meisten Ländern nur sehr begrenzt verfügbar sind. Diese Situation hat sich mit der Beendigung des Europäischen Haushaltspanels (ECHP) und seiner Ersetzung durch EU-SILC kurzfristig verschlechtert. In einigen Ländern gibt es aber wichtiges Belegmaterial. So wird beispielsweise im Sachverständigenbericht für Irland von bedeutsamen neueren Untersuchungen über die Dauer von Einkommensarmut bei Kindern berichtet, die gezeigt haben, dass trotz einer gewissen Bewegung in der von Kinderarmut betroffenen Bevölkerungsgruppe annähernd eines von fünf irischen Kindern fünf Jahre oder länger in Einkommensarmut lebt und dass Kinder aus alleinerziehenden Familien wesentlich mehr Zeit in Armut zubringen als Kinder, die in Familien mit zwei Elternteilen aufwachsen. Drei oder mehr Kinder im Haushalt bedeuten ebenfalls einen besonders markanten Anstieg in der Persistenz von Kinderarmut. Andere wichtige Faktoren, die die Persistenz von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern erhöhen, sind ein hohes Maß an Abhängigkeit von Sozialleistungen und das Leben in einem Haushalt mit arbeitslosen oder nicht erwerbstätigen Eltern. Im Sachverständigenbericht für Belgien wird herausgestellt, dass die Dauer der Einkommensarmut in Arbeitslosen-Haushalten länger zu sein scheint und dass Alleinerziehende offenbar ein höheres Risiko für persistente Einkommensarmut haben als andere Familien mit Kindern. Ebenso ist im Bericht für Polen von Untersuchungen die Rede, die darauf

hindeuten, dass Armut ein persistentes Merkmal wird: Jeder Zweite, der 2001 in extremer Armut lebte, tat dies auch 2003. Dies wird insbesondere mit Arbeitslosigkeit und der Größe des Haushalts in Verbindung gebracht, aber auch mit dem Leben in ländlichen Gebieten. Im Bericht für Dänemark wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Persistenz von Armut offensichtlich ein Problem darstellt. Je länger ein Kind bereits in Armut gelebt hat, umso wahrscheinlicher ist es, dass dieses Kind auch weiterhin in Armut leben wird. Kinder, die ein Jahr lang in Armut gelebt haben, haben eine 45-prozentige Wahrscheinlichkeit, auch im darauf folgenden Jahr in Armut zu leben. Ein Kind, das seit vier Jahren in Armut lebt, hat eine 70-prozentige Wahrscheinlichkeit, auch im darauf folgenden Jahr in Armut zu leben. Im Bericht für die Niederlande heißt es dagegen, die Persistenz von Armut nehme ab, auch wenn 2004 immer noch eine von acht bis neun alleinerziehenden Familien – dreimal mehr als der Landesdurchschnitt – mindestens vier Jahre lang mit einem niedrigen Einkommen auskommen musste.

Regionale und geografische Unterschiede

Eine weitere wichtige Dimension, die bei der Betrachtung der Situation in verschiedenen Ländern zu berücksichtigen ist, ist die geografische Verteilung der Kinderarmut. Aus vielen Berichten ist ersichtlich, dass der Wohnort ein wichtiger Faktor im Hinblick auf das Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung ist. Die Sachverständigen aus mehreren Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien, Ungarn, Zypern) stellen regionale Unterschiede und Unterschiede zwischen Stadt und Land heraus. Im Sachverständigenbericht für Belgien beispielsweise wird darauf hingewiesen, dass die Gefahr der Einkommensarmut für Kinder in Wallonien beinahe doppelt so hoch ist wie in Flandern. Die deutschen Sachverständigen betonen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, und im Bericht für Italien wird auf das sehr deutliche Nord-Süd-Gefälle hingewiesen. Ebenso verweist der Bericht für Dänemark auf Untersuchungen, die eine sehr ungleiche Verteilung der Einkommensarmut bei Kindern zeigen. Danach haben Kinder, die in den Gemeinden und Stadtbezirken mit der höchsten Einkommensarmutsquote (14,7–15,9 %) leben, ein fünfmal so hohes Armutsrisiko wie Kinder in Gemeinden und Stadtbezirken mit niedrigen Armutsquoten (3,1–3,7 %). Im Bericht für Griechenland wird festgestellt, dass die Einkommensarmutsquoten für Kinder in drei Regionen (Ostmazedonien und Thrakien, Westgriechenland und Südägäis) wesentlich höher sind als im Landesdurchschnitt, nämlich zwischen 35 % und 37 % im Vergleich zum Landesdurchschnitt von 23 %. Im Sachverständigenbericht für Schweden wird auf erhebliche geografische Unterschiede hingewiesen, die eng mit ethnischen Unterschieden zusammenhängen: In einigen der extremsten Bezirke der drei größten Städte haben etwa 90 % aller Kinder einen Migrationshintergrund, und etwa 60 % der Kinder in diesen Gebieten leiden unter wirtschaftlicher Not.

In mehreren Ländern fällt auf, dass die Armut in ländlichen Gebieten höher ist. Der Sachverständigenbericht für Polen beispielsweise weist darauf hin, dass es in ländlichen Gebieten ein höheres Risiko für persistente extreme Armut und soziale Ausgrenzung gibt und dass in ländlichen Gegenden lebende Menschen ein doppelt so hohes Armutsrisiko haben. Der Bericht für Rumänien zeigt, dass eine Analyse der Armutsquote von Kindern in Abhängigkeit vom Beruf des Haushaltsvorstands (basierend auf einer Erhebung über die Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte aus dem Jahr 2004) darauf schließen lässt, dass Familien aus ländlichen Gegenden, deren Haushaltsvorstand keinen legalen Beschäftigungsstatus hat (und die zu statistischen Zwecken als Subsistenzlandwirte oder als „selbständig Erwerbstätige in der Landwirtschaft“ eingestuft werden), das höchste Risiko für schwere Armut und soziale Ausgrenzung haben. Ebenso stellt der Sachverständigenbericht für Frankreich fest, dass in benachteiligten geografischen Zonen häufiger arme Kinder anzutreffen sind. Besonders Kinder in abgelegenen ländlichen Gebieten und in den Überseedepartements sind mit sehr schwerer Armut und sozialer Ausgrenzung konfrontiert. Ebenso wird im Bericht für Litauen betont, dass Benachteiligung besonders in ländlichen Gegenden gehäuft zu beobachten ist und dass Kinder auf dem Land offensichtlich unter schlechteren Bedingungen leben als

Stadtkinder. Auch im Bericht für Ungarn wird festgestellt, dass viele der gefährdetsten Haushalte mit Kindern in bestimmten Regionen mit niedrigem Beschäftigungsstand (vor allem in ländlichen Gebieten) angesiedelt sind.

Alters- und geschlechtsspezifische Unterschiede

Dass es wichtig ist, Unterschiede im Ausmaß der Armut und sozialen Ausgrenzung nach Alter und Geschlecht zu berücksichtigen, wird für mehrere Länder betont. In Bezug auf das Alter ist offensichtlich, dass das Muster in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ist. In manchen Ländern wie etwa in Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland und Zypern nimmt die Armutsrisikoquote mit dem Alter zu. Dies ist aber nicht immer der Fall. Der Sachverständigenbericht für Dänemark beispielsweise stellt fest, dass 10 % der Kinder (im Alter bis zu einem Jahr) in Einkommensarmut leben. Dies trifft aber nur für 5 % der 16- bis 17-Jährigen zu. In Schweden ist die Einkommensarmutsquote für Kleinkinder bis zu 5 Jahren besonders hoch. In Bulgarien haben Kinder unter sechs Jahren ein höheres Risiko als andere Kinder. Wie im Sachverständigenbericht für Bulgarien dargelegt wird, korreliert dies international gesehen wiederum mit dem niedrigen Kinderanteil an der Bevölkerung. Eine weitere Erklärung, auf die der Bericht für Bulgarien hinweist, besteht darin, dass sich mit den neuen Geburtsjahrgängen die Situation im Hinblick auf Kinderarmut und soziale Ausgrenzung verschlechtert. Das liegt vermutlich daran, dass Familien mit niedrigem Einkommen weiterhin höhere Geburtenraten haben, aber auch dass sie zunehmend von einem angemessenen Zugang zu wichtigen Gemeingütern ausgeschlossen werden.

Auch beim Geschlecht zeigen sich sehr unterschiedliche Muster. So wird beispielsweise im Sachverständigenbericht für Estland darauf hingewiesen, dass die Armutsrisikoquote für männliche Personen in allen Altersgruppen und besonders bei den 15- bis 17-Jährigen höher ist als für weibliche Personen, die Intensität der Einkommensarmut dagegen für weibliche Personen höher ist (ausgenommen die Gruppe der 10- bis 14-Jährigen). Auf der anderen Seite wird im Bericht für Spanien festgestellt, dass der Grad der Einkommensarmut von Mädchen um 3 % höher ist als für Jungen. Bei der Betrachtung geschlechtsspezifischer Unterschiede ist zu beachten, dass es dabei nicht nur um verschiedene Armutsgrade geht. Es ist zu bemerken, dass bei der Ermittlung der Armut auf Haushaltsebene die Gründe für diese geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Einkommensarmut nicht unmittelbar erkennbar sind und eine weitere Untersuchung verdienen würden.¹⁹

Es bestehen auch Unterschiede im Hinblick auf die Auswirkungen von Armut und sozialer Ausgrenzung auf Jungen und Mädchen und, wie sie diese bewältigen. Im Bericht der deutschen Sachverständigen wird dies ausführlich beschrieben (siehe Textkasten 3.1).

¹⁹ Tatsächlich hat die Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz in Anbetracht dessen, dass der Aufschlüsselung der Armutsrisikoquote für Kinder nach Geschlecht (zumindest in der EU) kein normativer Wert zugemessen werden kann, beschlossen, solche Aufschlüsselungen nicht zu veröffentlichen.

Textkasten 3.1

Geschlechtsspezifische Unterschiede in Deutschland

Das Geschlecht spielt bei allen Ausgrenzungsfaktoren eine wichtige Rolle, auch wenn sich daraus beispielsweise im Hinblick auf die Armutsrisikoquoten oder das Beziehen von Sozialleistungen keine besonders großen Unterschiede ergeben. In der Regel haben Mädchen in Deutschland eine höhere Sekundarschulqualifikation als Jungen. Insbesondere ist die Schulabbrecherquote an weiterführenden Schulen bei Mädchen viel niedriger als bei Jungen. Dennoch greifen bei der Lehrstellensuche und bei Sekundärqualifikationen im tertiären Bildungsbereich Auswahlfilter, die weiblichen Jugendlichen insgesamt schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt geben. Ein anderes Beispiel ist der Gesundheitsbereich: Mädchen fühlen sich häufiger unwohl als Jungen. Ganz offensichtlich internalisieren sie ihre soziale Ausgrenzung viel mehr als Jungen, die eher durch Protestverhalten auf ihre Situation aufmerksam machen. Und schließlich versuchen männliche Jugendliche – vor allem, wenn sie sozial ausgegrenzt sind – mehr, sich in Cliques zusammenzutun, während junge Frauen eher die individuelle Anlehnung an einen Partner suchen.

Quelle: Bericht der deutschen Sachverständigen

3.2 Tendenzen

Der Wechsel vom Europäischen Haushaltspanel (ECHP) zu EU-SILC hat zu einer Diskontinuität im Datenbestand geführt, die es in vielen Mitgliedstaaten erschwert, aktuelle Tendenzen in der Einkommensarmut zu erkennen. In den meisten Ländern scheint es jedoch kaum Anzeichen dafür zu geben, dass in letzter Zeit wesentliche Änderungen im Gesamtniveau der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern eingetreten wären – entweder weil es keine wesentlichen Änderungen in den Daten gegeben hat oder weil keine entsprechenden Daten verfügbar sind. Für manche Länder stellen die Sachverständigen aber sehr wohl Änderungen in der Beschaffenheit und Schwere von Armut und sozialer Ausgrenzung fest, obwohl in den einzelnen Ländern oft unterschiedliche Indikatoren verwendet werden.

Es gibt jedoch einige Länder, für die die Sachverständigen eine Zunahme der Quote der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung feststellen. Hierzu gehören Deutschland, Finnland, Malta, Spanien und die Tschechische Republik. In Deutschland nimmt auch die Tiefe oder Intensität der Armut zu, während es in Spanien trotz Wirtschaftswachstums eine zunehmende oder beständige Quote der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung gibt. Außerdem ist die Zahl der neuen Fälle von Armut und sozialer Ausgrenzung höher und weniger finden wieder aus der Armut und sozialen Ausgrenzung heraus.

Andererseits stellen einige Sachverständige fest, dass in manchen Ländern in den letzten zehn Jahren Besserungen eingetreten sind, wenn auch oft von einem relativ niedrigen Ausgangsniveau aus (Estland, Griechenland, Irland, Portugal, Vereinigtes Königreich), auch wenn die neuesten Daten in manchen Fällen auf einen leicht negativen Trend hinweisen (Portugal, Vereinigtes Königreich). Der Sachverständigenbericht für Estland stellt fest, dass der Anteil von Haushalten mit Kindern unter den subjektiv Armen im Jahr 2004 auf 18 % zurückgegangen ist (von 27 % im Jahr 2000) und die Zahl der in solchen Haushalten aufwachsenden Kinder in fünf Jahren von 13 900 auf 7 100 gesunken ist (darunter 1 400 Kinder unter drei Jahren), was teilweise ein Effekt der 2004 eingeführten Elternbeihilfe ist. In Irland hat es einen deutlichen Rückgang der „ständigen“ Armut gegeben, auch wenn wenig Änderungen an der hohen Zahl armutsgefährdeter Kinder zu verzeichnen sind.

3.3. Hauptgruppen mit Armutsgefährdung

Die Familienstruktur, die finanzielle Situation der Familie und ihre ethnische Herkunft und/oder ihr Migrationsstatus sind in den meisten Ländern die Faktoren, die die Hauptgruppen armutsgefährdeter Kinder bestimmen. Praktisch alle Sachverständigen betonen das hohe Armutsrisiko für Kinder in kinderreichen Familien (drei oder mehr Kinder) oder in alleinerziehenden Familien EU-SILC ist die Hauptdatenquelle, anhand deren die Sachverständigen diese Gruppen als die Hauptgruppen armutsgefährdeter Kinder bestimmt haben. Aber zwei weitere Aspekte, denen fast ebenso viel Aufmerksamkeit geschenkt wird, sind das sehr hohe Armutsrisiko für Kinder in Arbeitslosen-Haushalten und Kinder aus Migrantenfamilien oder für Familien, die ethnischen Minderheiten angehören.

Alleinerziehende Familien und kinderreiche Familien

Praktisch alle Sachverständigen berichten von einem hohen Armutsrisiko für Kinder in alleinerziehenden Familien Es gibt aber, ebenso wie für die Einkommensarmut insgesamt, innerhalb der EU immer noch sehr große Unterschiede hinsichtlich des Risikograds für solche Familien, der von 20 bis 57 % reicht, bei einem EU-Durchschnitt von 35 % (siehe Tabelle 3.2). Interessanterweise wird im Sachverständigenbericht für Frankreich darauf hingewiesen, dass das Ausmaß der Einkommensarmut zwar je nach Haushaltsstruktur variieren kann, die Intensität der Armut aber unabhängig von der Zusammensetzung der Familie recht stabil bleibt (einschließlich alleinerziehender Familien).

Tabelle 3.2: Armutsrisikoquoten für Kinder (in %) nach Haushaltstyp – EU-25, 2005

Haushaltstyp	Alle Kinder	Alleinerziehend	Paar mit 1 Kind	Paar mit 2 Kindern	Paar mit 3 oder mehr Kindern	Komplex mit Kindern
EU-25	19	35	12	14	25	20
SE	9	20	4	4	9	23
FI	10	21	7	5	12	13
DK	10	23	5	4	15	10
SI	12	26	9	11	18	8
CY	13	42	9	10	15	11
DE	14	33	10	7	14	7
FR	14	28	8	9	20	18
AT	15	28	9	12	21	9
NL	15	31	9	10	21	9
CZ	18	47	10	12	24	16
SK	19	37	14	17	24	16
BE	19	40	8	10	22	21
LU	19	36	12	17	22	19
HU	20	33	15	16	28	13
EL	20	46	13	18	33	32
UK	21	38	9	12	27	15
EE	21	44	13	13	26	16
MT	22	54	11	16	35	13
LV	22	31	13	18	39	17
IE	23	50	12	13	27	13
ES	24	42	13	23	39	23
IT	24	38	15	22	35	24
PT	24	41	16	25	40	20
LT	27	57	14	18	44	16
PL	29	46	17	23	47	26

Quelle: Eurostat; EU-SILC 2005 – Einkommensjahr 2004 (für IE und UK Einkommensjahr 2005). Berechnung durch die EU-Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt.

Ein Schlüsselfaktor, der das hohe Ausmaß der Einkommensarmut unter Alleinerziehenden und ihren Kindern erklärt, ist ihre niedrige Beschäftigungsquote. Wie aus dem Sachverständigenbericht für Belgien hervorgeht, ist die Beschäftigungsquote, die auch sehr stark von der Verfügbarkeit einer erschwinglichen Kinderbetreuung abhängt, am niedrigsten, wenn das jüngste Kind sehr klein und die Zahl der Kinder hoch ist. Wie aus dem Bericht für Finnland klar hervorgeht, ist auch die finanzielle Situation berufstätiger alleinerziehender Mütter nicht sehr gut, weil sie in der Regel in Niedriglohnbeschäftigungsverhältnissen sind. Ebenso stellt der Sachverständigenbericht für Slowenien fest, dass die erkannten Hauptrisikofaktoren für Armut und Deprivation Alleinerziehender Bildungs-, Beschäftigungs- und ungelöste Wohnprobleme sind. Die soziale Situation und soziale Sicherheit

Alleinerziehender hängen sehr stark von ihrer Integration in den Arbeitsmarkt ab. Ein Beschäftigungsverhältnis ist aber, besonders in Verbindung mit einem niedrigen Bildungsgrad, nicht unbedingt eine Garantie für ein ausreichendes Einkommen. Es ist festzustellen, dass das Risiko für Kinderarmut bei alleinerziehenden Familien zwar durchgängig bestehen mag, der Beitrag dieser Familien zur Kinderarmut insgesamt aber von Land zu Land erheblich variiert (siehe Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3: Verteilung armer Kinder nach Haushaltstyp (in %) im Jahr 2005

Haushaltstyp	Alleinerziehend (%)	Paar mit 1 Kind	Paar mit 2 Kindern	Paar mit 3 oder mehr Kindern	Komplex mit Kindern	Insgesamt
EU-25	23	10	28	27	11	100
SE	41	5	17	28	9	100
FI	27	11	17	40	5	100
DK	38	7	17	36	3	100
SI	15	10	37	26	13	100
CY	18	8	35	28	11	100
DE	48	11	18	20	3	100
FR	23	9	29	33	6	100
AT	18	11	29	34	9	100
NL	18	8	27	44	3	100
CZ	28	10	32	19	11	100
SK	11	9	32	28	20	100
BE	30	6	16	39	9	100
LU	13	10	32	36	10	100
HU	19	12	25	32	12	100
EL	11	11	56	9	13	100
UK	44	6	19	26	5	100
EE	37	11	17	22	13	100
MT	16	7	28	38	10	100
LV	22	11	23	24	21	100
IE	34	5	15	37	8	100
ES	7	11	41	25	16	100
IT	11	12	41	22	14	100
PT	10	16	36	21	17	100
LT	30	9	22	29	9	100
PL	8	9	24	34	25	100

Quelle: Eurostat; EU-SILC 2005 – Einkommensjahr 2004 (für IE und UK Einkommensjahr 2005). Berechnung durch die EU-Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt.

Die meisten Sachverständigen betonen, dass Kinder in größeren Familien (d. h. Familien mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr Kindern) ein hohes Risiko für Einkommensarmut haben. Es gibt aber große Unterschiede im Grad des Risikos, das – bei einem EU-Gesamtdurchschnitt von 25 % – von 9 % bis 47 % reicht (siehe Tabelle 3.2). Wieder variiert die Gesamtrelevanz in Abhängigkeit vom Anteil der Kinder in dem jeweiligen Land, die in diesem Familientyp leben (siehe Tabelle 3.3). Es gibt in den verschiedenen Berichten auch zahlreiche Hinweise auf den Rückgang der Geburtenrate und damit auf den Rückgang der Zahl kinderreicher Familien. Ebenso wie bei alleinerziehenden Familien ist ein Schlüsselfaktor für die höhere Einkommensarmutsquote größerer Familien eine niedrigere Beschäftigungsquote. So wird im Sachverständigenbericht für Polen beispielsweise auf Untersuchungen hingewiesen, die belegen, dass die Erwerbsintensität von Erwachsenen in Haushalten mit Kindern niedriger ist als in kinderlosen Haushalten. In Haushalten mit drei oder vier Kindern nimmt sie deutlich ab.

Es sei an dieser Stelle betont, dass in den drei südeuropäischen Mitgliedstaaten das Armutsrisiko für Kinder in alleinerziehenden Familien und für Kinder in kinderreichen Familien sehr hoch ist und dicht beieinander liegt: in Italien 38 % bei alleinerziehenden Familien bzw. 35 % bei kinderreichen Familien (siehe Tabelle 3.2), in Spanien 42 % bzw. 39 % und in Portugal 41 % bzw. 40 %. Ein ähnliches Muster ist auch in Polen zu finden (46 % bzw. 47 %). Lettland ist der einzige EU-Mitgliedstaat, in dem das Armutsrisiko für Kinder in kinderreichen Familien (39 %) – deutlich – höher ist als für Kinder in alleinerziehenden Familien (31 %).

Arbeitslosen-Haushalte

Viele Sachverständige (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Italien, Lettland, Luxemburg, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern) verweisen besonders auf das hohe Armutsrisiko für Kinder in Haushalten, in denen niemand erwerbstätig ist oder die Erwerbsintensität sehr niedrig ist. So wird im Sachverständigenbericht für die Slowakei auf eine Studie über die materielle Deprivation von Kindern in Arbeitslosen-Haushalten verwiesen. Ebenso wird im Bericht für Bulgarien festgestellt, dass Kinder in Arbeitslosen-Haushalten überproportional vertreten sind. Im Jahr 2006 lebten 14,5 % der bis zu 17-Jährigen in Arbeitslosen-Haushalten, aber nur 11,6 % der Erwachsenen. Die von Eurostat veröffentlichten Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebungen der Einzelstaaten (Frühjahr 2006) zeigen, dass diese Situation (höherer Anteil von in Arbeitslosen-Haushalten Lebenden unter Kindern als unter Erwachsenen) in den neuen Mitgliedstaaten keine Ausnahme ist (denn diese Situation ist in Estland, Lettland, Malta, Rumänien, in der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn zu beobachten). In den alten Mitgliedstaaten ist dies nur im Vereinigten Königreich und in Irland der Fall. Im Bericht für Tschechien wird darauf hingewiesen, dass die Armutsrisikoquote auf bis 90 % steigen kann, wenn kein Elternteil im Haushalt erwerbstätig ist.

Die Bedeutung der Beschäftigung als wichtiges Mittel zur Verhinderung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung wird aus vielen der in den Länderberichten zitierten Untersuchungen deutlich. Wie im Sachverständigenbericht für Polen angemerkt wird, unterstreichen die Untersuchungsergebnisse indirekt die wichtige Bedeutung der Beschäftigungspolitik bei der Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Unter Beschäftigungspolitik sind in diesem Zusammenhang sowohl politische Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit als auch solche zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verstehen. Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Aktivierungspolitik durch eine adäquate Politik im Bereich der Einkommensunterstützung unterstützt werden muss. Dies gilt besonders im Hinblick auf die Unterstützung von Familien mit drei oder mehr Kindern, bei denen der Einkommenseffekt bei einem Anstieg der Erwerbsintensität des Haushalts am geringsten ist. In ganz ähnlicher Weise wird im Sachverständigenbericht für Belgien darauf hingewiesen, dass die Verbindung zwischen Kinderarmut und Arbeitslosen-Haushalten ein Hinweis darauf ist, dass das verfügbare Paket

an Förderleistungen für Familien und Kinder allein nicht ausreicht, um das Armutsrisiko zu reduzieren, und dass die Erwerbstätigkeit einen wichtigen Schutz vor Armut darstellt.

Kinderbetreuung

Das Fehlen einer ausreichenden und erschwinglichen Kinderbetreuung tritt im Zusammenhang mit dem Ausmaß der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung in vielen Ländern (Deutschland, Griechenland, Italien, Lettland, Polen) als wichtiger Faktor in Erscheinung und ist eng mit der Frage der Erwerbsintensität verbunden. Wie im Bericht für Italien festgestellt wird, spielen Kindertagesstätten und Kinderkrippen eine wichtige Rolle – nicht nur für den Bildungsweg der Kinder, sondern auch für die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen, da sie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. Es wird deutlich, dass die begrenzte Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen einer der Schlüsselfaktoren ist, der sich stark negativ auf die Beschäftigungsmöglichkeiten (besonders von Frauen mit kinderreichen Familien und von Alleinerziehenden) auswirkt. Im Sachverständigenbericht für Polen heißt es, der Zugang zur institutionellen Kleinkindbetreuung werde nicht nur als Werkzeug zur Schaffung von Chancengleichheit für Kinder betrachtet, sondern auch als grundlegendes Instrument der Sozialpolitik zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen. Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf führten zu einer Zunahme der Nichterwerbstätigkeit von Frauen mit kleinen Kindern und zu Problemen bei ihrem Wiedereintritt ins Arbeitsleben. Eine bessere Kinderbetreuung sei eine Voraussetzung für die Verbesserung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, für einen Zuwachs der erwerbstätigen Frauen und damit auch für die Verbesserung der finanziellen Situation von Familien mit Kindern. Im Bericht für Griechenland wird betont, dass eine erschwingliche Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter (bis zum Schulalter und besonders für Kleinkinder) immer noch nicht auf breiter Basis angeboten wird. Außerdem sind Kinderbetreuungsplätze eher für erwerbstätige Frauen reserviert, was die Schwierigkeiten erwerbsloser Frauen bei der Arbeitssuche noch verstärkt. Besonders für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie etwa Alleinerziehende wird es dadurch immer schwerer, Familie und Erwerbstätigkeit miteinander in Einklang zu bringen. Ergebnisse verschiedener empirischer Untersuchungen weisen darauf hin, dass es ein akutes „Fürsorgedefizit“ im Hinblick auf Leistungen für Kinder und Familien, die sich in Schwierigkeiten befinden, gibt. Die deutschen Sachverständigen stellen fest, dass – vor allem in der Gruppe der Drei- und Vierjährigen – ganz offensichtlich weniger Kinder aus den unteren sozialen Schichten und insbesondere weniger Kinder mit Migrationshintergrund eine Tagesstätte besuchen.

Erwerbstätigenarmut und Haushalte mit niedriger Erwerbsintensität

Arbeitslosigkeit ist nicht die einzige Erklärung für Armut bei Kindern. Mehrere Sachverständige weisen auf den hohen Anteil armer Kinder in Haushalten hin, in denen ein Elternteil oder beide Elternteile erwerbstätig sind. Wie im Sachverständigenbericht für Portugal dargelegt wird, leben 81 % der armen Kinder in Portugal in Haushalten, in denen mindestens eine Person erwerbstätig ist. Ebenso wird im Bericht für das Vereinigte Königreich darauf hingewiesen, dass bei 57 % der armen Kinder ein Elternteil erwerbstätig ist. Sie sind arm, weil sie mit nur einem Arbeitseinkommen auskommen müssen und die Förderleistungen für Kinder zu niedrig sind, um sie über die Einkommensarmutsgrenze zu heben. Im Bericht für Spanien wird festgestellt, dass das Risiko für alleinerziehende Familien, für Haushalte mit drei und mehr Kindern und für Kinder in Haushalten mit Arbeitslosen, mit Nichterwerbstätigen oder mit Personen, die einen qualitativ niederwertigen Arbeitsplatz haben, am größten ist. Die Mehrheit der Kinder lebt aber in Haushalten mit mindestens einem erwerbstätigen Elternteil. Einige neuere Untersuchungen in Spanien zeigen, dass 17 % der extrem armen Kinder in Haushalten erwerbstätiger Familien leben, für die charakteristisch ist, dass der Hauptverdiener in einem befristeten Arbeitsverhältnis steht. Die Untersuchungen zeigen ebenfalls, dass solche Arbeitsverhältnisse zugenommen haben. Im Sachverständigenbericht für die Tschechische Republik wird herausgestellt,

dass selbst die volle Teilnahme am Arbeitsmarkt keine Garantie gegen Einkommensarmut ist, denn in voll erwerbstätigen Haushalten leben genauso viele von Einkommensarmut betroffene Kinder wie in nicht erwerbstätigen Haushalten. Von den von Einkommensarmut betroffenen Kindern in voll erwerbstätigen Haushalten leben nur 18 % in alleinerziehenden Familien und 25 % in Zweielternfamilien mit drei und mehr Kindern. Der Rest sind „Kleinfamilien“ von Paaren mit ein bis zwei Kindern, in den meisten Fällen mit einem mittleren Bildungsniveau (mindestens ein Erwachsener hat Sekundarschulbildung). In voll erwerbstätigen Familien, die von Einkommensarmut betroffen sind, beträgt der Anteil der sozial Transferzahlungen am verfügbaren Gesamteinkommen 33 % (gegenüber 75 % in Haushalten, die überwiegend nicht erwerbstätig sind, und 93 % in Haushalten, die überhaupt nicht erwerbstätig sind). Im Sachverständigenbericht für Griechenland wird festgestellt, dass die große Mehrheit der Haushaltsvorstände armer Haushalte erwerbstätig sind: Von insgesamt 240 000 Haushaltsvorständen armer Haushalte sind über 193 000 erwerbstätig. Der griechische Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Erwerbstätigkeit allein nicht ausreicht, um Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern auszumerzen, wenn sie nicht mit angemessenen Vergütungen oder Einkünften für Erwerbstätige mit Kindern verbunden ist. Im Bericht der niederländischen Sachverständigen wird betont, dass über die Hälfte der Alleinerziehenden erwerbstätig sind, aber der Umfang oder das Niveau der bezahlten Tätigkeit nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten oder mehr als das Mindesteinkommen zu verdienen.

Eine Teilerklärung für die Erwerbstätigenarmut ist ganz offensichtlich, dass viele Eltern in Niedriglohnbeschäftigungen und Beschäftigungen niederer Qualität sind. Ein weiterer wichtiger Faktor ist aber die Erwerbsintensität. Wie im Bericht für Österreich dargelegt wird, waren die Mehrzahl der Haushalte mit drei oder mehr Kindern (60 %) nur teilerwerbstätig, was ihre hohe Armutsrisikoquote miterklärt. Ebenso stellt der Bericht für Polen fest, dass die Erwerbsintensität der Haushalte ein entscheidender Faktor ist, und betont den großen Unterschied zwischen Haushalten, bei denen alle Erwachsenen erwerbstätig sind, und Haushalten, bei denen ein oder mehrere erwachsene Haushaltsmitglieder nicht erwerbstätig sind. Es ist wichtig festzuhalten, dass die politischen Implikationen der Erwerbstätigenarmut ganz unterschiedlich sind, je nachdem, welche Ursache in dem jeweiligen Land die verbreitetste ist. Wie von vielen Sachverständigen betont, sind Kinderbetreuungsmöglichkeiten ein kritischer Faktor, um Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Häufig gibt es – wenig überraschend – einen gewichtigen geschlechtsspezifischen Aspekt, und oft ist es die Beschäftigungsquote von Müttern, an der dieser Aspekt am augenfälligsten ist. Wie die österreichische Sachverständige darlegt, hängt das Armutsrisiko von Haushalten mit Kindern weitgehend davon ab, ob die Mütter erwerbstätig sind. Sie betont, dass die Erwerbstätigkeit sowohl der Väter als auch der Mütter ein wichtiger Schutz gegen Armutsbedrohung und manifeste Armut in Österreich ist.

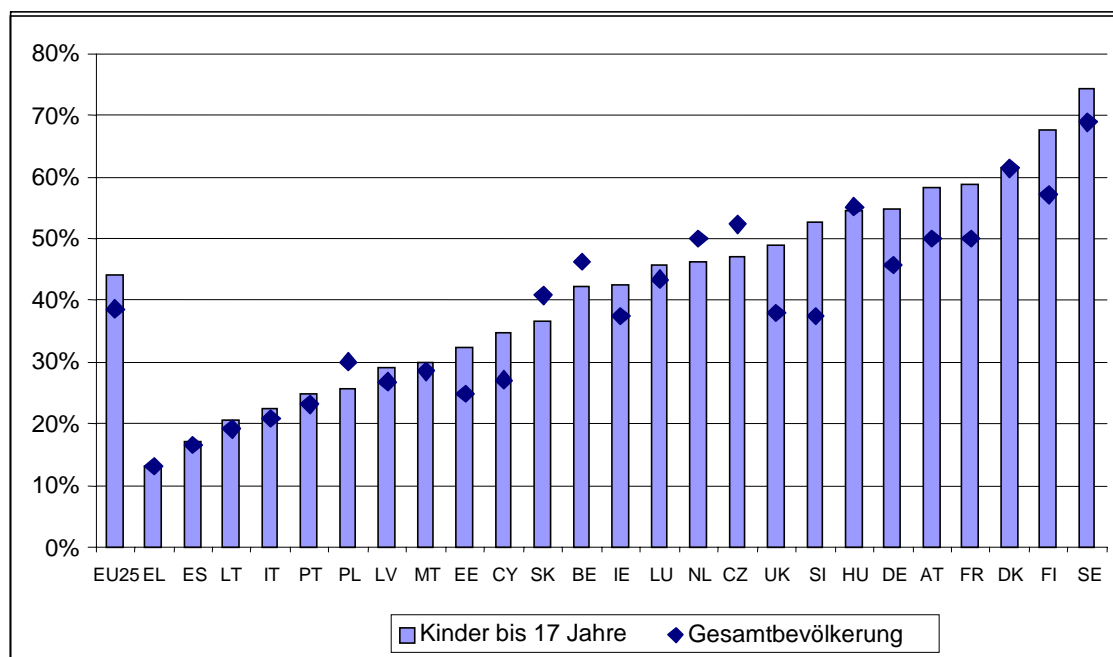
Es ist aber festzustellen, dass die Bedeutung der Erwerbstätigenarmut für die Einkommensarmut von Kindern in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist. In manchen Mitgliedstaaten ist sie sehr gering oder auf bestimmte Gruppen begrenzt. So wird beispielsweise im Sachverständigenbericht für Dänemark darauf hingewiesen, dass nur Alleinerziehende mit vielen Kindern und selbständige Unternehmer – besonders wenn es sich um Immigranten handelt – betroffen sind.

Wirksamkeit staatlicher Transferleistungen

Es gibt auch wichtige Hinweise von mehreren Sachverständigen, dass das Steuer- und Wohlfahrtssystem erhebliche Auswirkungen auf das Ausmaß der Einkommensarmut hat und dass dieses System in manchen Ländern effizienter als in anderen ist. So führen beispielsweise die spanischen Sachverständigen neuere Studien an, die gezeigt haben, dass staatliche Transferleistungen für Haushalte mit Kindern im Hinblick auf die Reduzierung der Armut und sozialen Ausgrenzung bei Kindern sehr viel weniger wirksam waren als bei anderen Altersgruppen, und kommen zu dem Schluss,

dass dies die schwache Umverteilungswirkung des Steuer- und Sozialleistungssystems und das Fehlen spezifischer Leistungen für Kinder belegt (die meisten Sozialleistungen sind Einkommensunterstützungen für Erwachsene). Die Hauptdatenquelle der Sachverständigen bei der Frage der Wirkung von Transferleistungen ist wiederum EU-SILC (Abbildung 3.4).

Abbildung 3.4: Armutsrisikoquote vor und nach sozialen Transferleistungen: Wirkung von sozial Transferleistungen (ohne Renten) auf das Armutsrisiko von Kindern und der Gesamtbevölkerung (in % des Armutsrisikos, unter Berücksichtigung aller sozial Transferleistungen) im Jahr 2005:



Quelle: Eurostat; EU-SILC 2005 – Einkommensjahr 2004 (für IE und UK Einkommensjahr 2005). Berechnung durch die EU-Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt.

Immigrantenfamilien und ethnische Minderheiten

Mehrere Sachverständige stellen das hohe Risiko von Immigrantenfamilien und gewissen ethnischen Minderheiten für Armut und soziale Ausgrenzung besonders heraus (z. B. Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Österreich, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich). Dies scheint in den älteren Mitgliedstaaten ein Thema von wachsendem Interesse zu sein. Die belgischen Sachverständigen beispielsweise zitieren neuere Untersuchungen, die für Immigrantenhaushalte sehr hohe Quoten bei Armut und sozialer Ausgrenzung zeigen. In Anbetracht dessen, dass diese Familien mehr Kinder haben als belgische Familien, ist es wahrscheinlich, dass die Armut und soziale Ausgrenzung unter Migrantenkindern ebenfalls höher ist. Auch unbegleitete Minderjährige und Kinder von Asylbewerbern sind in Belgien sehr armutsgefährdet. Die Internierung von Kindern zusammen mit ihren Eltern in geschlossenen Zentren ist ein besonderes Problem.

Die österreichische Sachverständige stellt fest, dass 31 % aller armen Kinder in Haushalten leben, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied Migrant ist (einschließlich Haushalten ehemaliger Migranten, die inzwischen die österreichische Staatsbürgerschaft erworben haben). Die deutschen Sachverständigen weisen darauf hin, dass die Armutsgefährdungszahlen für ausländische Einwohner und damit auch für Ausländerkinder und -jugendliche besonders hoch sind Studien zeigen, dass selbst Kinder der dritten Generation keineswegs besser integriert sind als ihre Eltern und Großeltern. Die

Hauptursache bei Kindern und Jugendlichen türkischer Abstammung sind Sprachprobleme. Das Armutsrisiko vieler Ausländer rührt von Faktoren wie dem Nichtbesuch von Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter, der späten Einschulung usw. her. Neben den ethnischen Komponenten gibt es auch religiöse, familiäre und andere eng mit den verschiedenen ethnischen Gruppen verbundene Faktoren. Ebenso verweisen die britischen Sachverständigen auf neuere Untersuchungen, die krasse Unterschiede in den Armutsquoten der verschiedenen ethnischen Gruppen zeigen, wobei Bangladescher, Pakistaner und Schwarzafrikaner das höchste Risiko haben: Über die Hälfte der Kinder aus diesen Familien wachsen in Armut auf. Schulabschluss, Beschäftigungsbereich, Arbeitsmarkterfahrung, Diskriminierung, Wohnort, Behinderung, Krankheit und Familienform und -struktur – alle diese Faktoren tragen zur Erklärung der Unterschiede bei. Im Sachverständigenbericht für Italien wird festgestellt, dass Migrantenkinder in der schulischen und beruflichen Ausbildung mit größeren Problemen zu kämpfen haben. Außerdem sind Immigrantenhaushalte mit Problemen im Bereich der Beschäftigung (z. B. schmutzige, gefährliche und niedrig qualifizierte Arbeiten), mit schlechten Wohnverhältnissen, Sozial- und Betreuungsdienstleistungen, mit kulturellen Problemen usw. konfrontiert.

In Dänemark besteht ein besonderes Problem, auf das im Sachverständigenbericht hingewiesen wird, darin, dass Kinder aus Immigranten- und Flüchtlingsfamilien ein höheres Maß an Armut und damit verbundenen Problemen zu haben scheinen als die übrige Bevölkerung. Die niederländischen Sachverständigen stellen fest, dass von den Kindern mit nichtwestlichem Hintergrund 37 % in einkommensschwachen Haushalten leben. Von niedrigem Einkommen sind diese Kinder viermal so stark betroffen wie andere in den Niederlanden lebende Kinder. Im Sachverständigenbericht für Spanien heißt es, dass Immigrantenfamilien eine hohe Wahrscheinlichkeit für drei oder mehr Kinder und schlechte Chancen auf adäquaten und erschwinglichen Wohnraum haben und dass Roma-Kinder mit großer Wahrscheinlichkeit in Haushalten leben, die sämtliche Merkmale für ein hohes Armutsrisiko aufweisen. Im Bericht für Portugal wird auf das besondere Problem der Bildungsbenachteiligung der Kinder von Immigranten aus portugiesischsprachigen afrikanischen Ländern sowie der Immigrantenkinder der zweiten und dritten Generation hingewiesen.

Es gibt aber auch Mitgliedstaaten, in denen Immigranten nicht mit extremer Armut und sozialer Ausgrenzung konfrontiert sind. Im Sachverständigenbericht für die Tschechische Republik wird beispielsweise festgestellt, dass die meisten nichteuropäischen Immigranten (insbesondere die Vietnamesen) mit Gewerbebescheinigung in der Tschechischen Republik arbeiten, während sich viele Immigranten aus Osteuropa durch ihre Tätigkeit im Bausektor und in verwandten Sektoren wirtschaftlich integrieren konnten. Anders als bei den Roma gibt es aber keine Hinweise darauf, dass Immigranten in großer Zahl in verarmten oder gettoähnlichen Verhältnissen leben.

Geschlechtsspezifische Unterschiede

Die Gesamtaussage der Sachverständigen zu der Frage, welches die hauptsächlich armutsgefährdeten Gruppen sind, zeigt die große Bedeutung des Geschlechts beim Thema Kinderarmut. Der geschlechtsspezifische Charakter des Arbeitsmarkts und der Arbeitsvergütungen, besonders die niedrigere Bezahlung von Frauen, ist ein Aspekt. Die Tatsache, dass Alleinerziehende in der großen Mehrzahl Frauen sind, ist ein anderer Aspekt. Ebenfalls von Bedeutung ist, dass die Aufgabe der Kinderbetreuung in den meisten Ländern nicht gleichmäßig auf die Geschlechter verteilt ist und dass Frauen immer noch einen größeren Teil zu tragen haben. Außerdem werden Frauen oft immer noch als „Zweitverdiener“ in Paarhaushalten betrachtet und haben oft schlechtere Aussichten auf Vollzeitbeschäftigung und angemessen bezahlte Arbeit. Daraus ergibt sich der Schluss, dass die Verbesserung der Situation von Frauen und Verbesserungen auf dem Gebiet der Gleichberechtigung wichtige Aspekte bei der Bekämpfung der Kinderarmut sind.

3.4. Gruppen mit hohem Risiko für schwere Armut und Ausgrenzung

Zwei Gruppen von Kindern stechen in vielen Ländern als Gruppen mit sehr hohem Risiko für schwere Armut und soziale Ausgrenzung hervor: Kinder, die in Heimen untergebracht sind bzw. aus Heimen stammen, und Roma-Kinder. Aber auch zahlreiche andere Umstände werden oft angeführt: Kinder, die zu Kinderarbeit gezwungen werden; Kinder, die Opfer von Gewalt, sexuellem Missbrauch, Menschenhandel und Sucht sind und in die Kriminalität verstrickt sind; Kinder mit einer Behinderung; unbegleitete Minderjährige; Kinder in Obdachlosenfamilien und Straßenkinder.

Heime

In mehreren Ländern (Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien) weisen die Sachverständigen auf die anhaltend hohe Zahl von Kindern hin, die in Heimen (z. B. großen Waisenhäusern) aufwachsen, und auf die begrenzte Zahl von Pflegefamilien und anderen Formen der Betreuung. Im Bericht für Bulgarien wird hervorgehoben, dass die zu starke Betonung der Heimbetreuung typisch für die ersten 10 Jahre des Übergangs war und viele Kinder außerhalb des Familienverbands untergebracht wurden. Armut und soziale Ausgrenzung können in diesem Fall sowohl mit Blick auf schlechte Mittelausstattung der Heime als auch im Hinblick auf das Fehlen grundlegender Fertigkeiten aufgrund der Heimunterbringung definiert werden, was die Chancen auf ein angemessenes Einkommen weiter senkt. Im Sachverständigenbericht werden neuere Untersuchungen für den Zeitraum Dezember 2004 bis September 2005 angeführt, die zeigen, dass die Tagegelder für Kinder in verschiedenen Heimen nicht ausreichend sind und zu Engpässen in der Lebensmittelversorgung und in der Versorgung mit adäquaten Kleidern und Schuhen führen. Ebenso wird im Sachverständigenbericht für Polen festgestellt, dass eine zu große Zahl von Kindern in großen Zentren untergebracht ist und die Ausbildungsverhältnisse in solchen Zentren unzureichend sind. Ebenso heißt es im Sachverständigenbericht für Litauen, dass 2005 über dreizehntausend Kinder (oder 1,8 %) von ihren Eltern getrennt in Pflege lebten. Die Mehrzahl von ihnen war in Heimen untergebracht.

In vielen Ländern, in denen die Heimbetreuung ein großes Problem dargestellt hat (Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Ungarn) scheint es aber einen Rückgang in der Heimunterbringung und einen Wechsel hin zur Unterbringung in Familien und/oder eine Umstellung von größeren zu kleineren Heimen zu geben. Für Ungarn wird beispielsweise berichtet, dass die Zahl der bis zu 17-Jährigen in Heimen in den letzten 20 bis 30 Jahren (wenn auch nicht in letzter Zeit) dynamisch zurückgegangen ist und Zahl der in Pflegefamilien Unterbrachten erheblich zugenommen hat. Außerdem wurden die großen Wohnheime zu kleineren Kinderheimen mit höchstens 40 Kindern verkleinert, und immer mehr Kinder werden in Kleingruppen mit Familienatmosphäre untergebracht. Aus Rumänien wird berichtet, dass die Zahl der Kinder in Unterbringungszentren deutlich zurückgegangen ist, während die Zahl der in Ersatzfamilien unterbrachten Kinder zugenommen hat. Dies wurde zum Teil durch die Steigerung der Zahl der professionellen Pflegeeltern erreicht. Besonders zu beachten sind die fast 7 000 Jugendlichen, die das 18. Lebensjahr erreicht haben und die Heime verlassen müssen, aber in der Regel nicht die für ein selbständiges Leben erforderlichen Fertigkeiten besitzen. Ein weiteres wichtiges Anliegen ist die Situation behinderter Kinder in Heimen. Im Sachverständigenbericht wird auf einen aktuellen Bericht von UNICEF und dem Centre of Judicial Resources in Bukarest verwiesen, der zu dem Ergebnis kam, dass die Rechte vieler behinderter Kinder, die in staatlichen Heimen untergebracht sind, verletzt werden. Schlecht ausgebildete Mitarbeiter arbeiten mit den Kindern, und viele Heime erfüllen nicht die für solche Einrichtungen vorgeschriebenen Mindestanforderungen. Die Unterbringungsbedingungen in zwei Drittel der besuchten Einrichtungen entsprechen nicht den Mindeststandards, und in manchen Fällen ist die Behandlung „unmenschlich und entwürdigend“. Im Sachverständigenbericht für Portugal wird eine 2005 durchgeführte Studie des Instituts für soziale Sicherheit angeführt, in der Armut und soziale Ausgrenzung aufgrund der dadurch fehlenden Familienstrukturierung und der Herabsetzung der elterlichen Fähigkeiten als Hauptfaktoren für die Notwendigkeit der Heimbetreuung genannt werden.

Verwahrlosung – laut dieser Studie der Hauptgrund für Heimunterbringung – ist sehr oft mit dem Fehlen der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse verbunden, die es der Familie ermöglichen, die Entwicklung des Kindes zu gewährleisten. Im Sachverständigenbericht für Dänemark heißt es, dass Kinder, die in Pflege leben, sehr viel geringere Chancen haben, ein gutes Bildungsniveau, Vollzeitbeschäftigung und ein hohes Einkommen zu erreichen, als andere Kinder. Im Allgemeinen ist das Risiko für Kriminalität und Gewalt in der Jugend bei Kindern in Pflege wesentlich höher als bei anderen. Für Malta wird berichtet, dass Heimkinder nach dem Verlassen des Heims eine der Hauptgruppen mit Armutsgefährdung sind.

Dem Sachverständigenbericht für Tschechien zufolge gibt es frappierende Hinweise, dass ein großer Teil der Obdachlosen (30 bis 40 %) Erfahrung mit Kinderheimen gemacht hat. Etwa 20 000 Kinder unter 18 Jahren sind in Kinderheimen untergebracht. Der tschechische Sachverständige bemerkt, dass Schätzungen des Kultusministeriums zufolge (das diese Einrichtungen betreibt) im Zeitraum von Oktober 2006 bis September 2007 1 208 Jugendliche mit Vollendung des 18. Lebensjahrs diese Einrichtungen verlassen. Jugendliche, die solche Einrichtungen durchlaufen haben, haben es schwer, wirtschaftlich selbständig zu werden, und nur ein Bruchteil davon kann in Übergangsheimen für Jugendliche von 18 bis 25 Jahren unterkommen, weil diese Übergangsheime maximal 500 Bewerber aufnehmen können. Es gibt für diese gefährdete Gruppe kein systematisches Regierungsprogramm zur Prävention von Obdachlosigkeit. Vielmehr werden die Fälle individuell und ad hoc behandelt.

Roma-Kinder

In mehreren Ländern (z. B. in Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik, Ungarn) haben Kinder von Roma, Sinti und Fahrenden ein sehr hohes Risiko für extreme Armut und soziale Ausgrenzung. Im Sachverständigenbericht für Bulgarien beispielsweise wird ein Bericht der Weltbank zitiert, in dem geschätzt wird, dass die Roma-Gemeinschaft zehnmal ärmer ist als die ethnische Gruppe der Bulgaren. Die Sterblichkeitsrate von Roma-Kindern ist sechsmal so hoch wie die anderer Kinder. Viele leben in abgesonderten Gegenden und in armen Vierteln mit schlechten sanitären Verhältnissen. Viele besuchen gesonderte Schulen, und sie haben den höchsten Schulabbrecheranteil. Sie erleben Diskriminierung in der Bildung, in der Beschäftigung und beim Zugang zu öffentlichen und Gesundheitsdienstleistungen. Im Sachverständigenbericht für die Tschechische Republik wird festgestellt, dass viele Roma-Kinder in Gemeinschaften leben, die mit verschiedenen Formen der Ausgrenzung sowie Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert sind. In der Tschechischen Republik haben viele Roma Mühe, ihre Miete zu bezahlen, werden infolgedessen zwangsgeräumt – meistens durch die Gemeindeverwaltungen selbst – und sind dadurch gezwungen, in Notunterkünften, Pensionen und anderen Ersatzunterkünften zu wohnen. Viele dieser Ersatzunterkünfte sind in schlechtem technischem Zustand, ohne ausreichende Infrastruktur und von anderen Wohngebieten isoliert. Im Bericht für Griechenland wird eine neuere Studie über die Bildungssituation von Roma-Kindern zitiert. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass nur eine Minderheit von Roma-Kindern die obligatorische Sekundarschule erreicht, während 60 % Analphabeten sind. Im Sachverständigenbericht für Irland wird festgestellt, dass Kinder aus der „Travelling Community“ (Gemeinschaft der Fahrenden) deutlich schlechtere Ergebnisse als Kinder der Gesamtbevölkerung zu verzeichnen haben. Auch im Sachverständigenbericht für Frankreich heißt es, dass sich die Kinder von Fahrenden ernsthaften Schwierigkeiten gegenübersehen.

Kinderarbeit

Das Thema Kinderarbeit wird von einigen Sachverständigen (Italien, Griechenland, Portugal, Rumänien) behandelt. So wird beispielsweise im Bericht für Rumänien eine Erhebung des statistischen Amtes Rumäniens aus dem Jahr 2003 über die Aktivitäten von Kindern angeführt, derzufolge viele Kinder an Aktivitäten teilnehmen mussten, die als „schlimmste Formen der Kinderarbeit“ bezeichnet werden (z. B. Betteln, Drogenhandel, Diebstahl, Prostitution); manche Kinder werden auch Opfer von Kinderhandel. Im Sachverständigenbericht für Portugal wird festgestellt, dass die Kinderarbeit zwar stark zurückgegangen ist, aber immer noch ein gravierendes Problem darstellt, auch wenn sie nicht mehr so offensichtlich ist, weil die Kinder zu Hause arbeiten. Sie wird, wie sich der Sachverständigenbericht ausdrückt, als ein strukturelles Phänomen gesehen, das unmittelbar mit persistenter Armut und nicht mit vorübergehenden Armutssituationen zusammenhängt. Dem Sachverständigenbericht für Italien zufolge blüht Kinderarbeit in der Schattenwirtschaft, und laut den verschiedenen Studien sind zwischen 147 300 und 400 000 Kinder betroffen. Ebenso wird im Bericht für Griechenland herausgestellt, dass arme 12- bis 17-Jährige in größerem Maße als nichtarme Kinder in Beschäftigungen gezwungen werden.

Opfer von Gewalt, sexuellem Missbrauch, Kriminalität, Menschenhandel, Sucht

Viele Sachverständige führen an, dass Kinder Opfer von Gewalt, sexuellem Missbrauch, Menschenhandel oder Sucht werden und auch in die Kriminalität verstrickt sind. Genaue Zahlenangaben sind aber sehr unterschiedlich, und selbst wenn Zahlen vorliegen, werden nur sehr selten Korrelationen mit Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung hergestellt.

Mehrere Sachverständige (Estland, Deutschland, Irland, Lettland, Malta, Portugal, Ungarn) weisen auf das Problem von Gewalt und Missbrauch gegenüber Kindern hin und betonen, dass Kinder aus einem armen Milieu stärker gefährdet sind. So wird beispielsweise im Bericht für Lettland eine Studie zitiert, die einen Zusammenhang zwischen von Schülern angegebenen Fällen von Gewalt und der Einschätzung des materiellen Wohlstands ihrer Familien aufzeigt. Auch im Sachverständigenbericht für Irland wird eine neuere qualitative Studie zitiert, derzufolge Kinder aus armen Haushalten diversem Druck von außen und negativen Erfahrungen ausgesetzt sind (z. B. Druck von anderen Kindern und Mobbing). Die portugiesische Sachverständige stellt einen Zusammenhang zwischen der Misshandlung von Kindern im weitesten Sinne (einschließlich Vernachlässigung, mangelnder Hygiene, ungenügender Ernährung und Unfällen durch mangelnde Beaufsichtigung) einerseits und der Persistenz eines hohen Grads an Armut und sozialer Ausgrenzung sowie mangelndem Wohlergehen portugiesischer Kinder und ihrer Familien andererseits fest. Sie zitiert eine neuere portugiesische Studie, die zu dem Schluss kommt, dass bei Kindern aus einem unterprivilegierten sozialen Milieu physische Gewalt, die zu sichtbaren Verletzungen und schwerer Verwahrlosung im Hinblick auf Gesundheit, Schule und Ernährung führt, häufiger anzutreffen ist, während bei den privilegierten Schichten die emotionale Verwahrlosung häufiger ist.

Stichhaltige Zahlen zum Ausmaß von Menschenhandel und Prostitution mit Jugendlichen liegen nur begrenzt vor. Das Thema wird aber von Sachverständigen aus verschiedenen Staaten (Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Spanien) behandelt.

In vielen Ländern ist man beunruhigt über die Kinder- und Jugendkriminalität. Obwohl Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen armen und sozial ausgegrenzten Kindern und kriminell gewordenen Kindern selten sind, gibt es Anzeichen für einen solchen Zusammenhang. So wird beispielsweise im Bericht für Lettland festgestellt, dass jede dritte Straftat von Minderjährigen begangen wird, die weder arbeiten noch zur Schule gehen oder studieren, und dass sich die Gefahr der sozialen Ausgrenzung für jugendliche Straftäter durch ihr niedriges Bildungsniveau noch erhöht. Die niederländischen Sachverständigen bemerken, dass Studien tatsächlich eine starke Beziehung zwischen dem Maß, in dem Kinder Regeln verletzen oder straffällig werden, und dem Maß ihrer Deprivation in der Familie

zeigen. Dies gilt für fast alle Formen regelverletzenden Verhaltens, unabhängig davon, mit welcher Methode die Deprivation bestimmt wird. Einige Sachverständige (z. B. Deutschland) weisen auch auf Zusammenhänge zwischen Kriminalität und Alkohol- und Drogenmissbrauch einerseits und einem hohen Risiko für soziale Ausgrenzung andererseits hin. Untersuchungen in Deutschland zeigen auch, dass das organisierte Verbrechen manchmal Kinder und Jugendliche aus Südosteuropa systematisch für Einbruchdiebstähle missbraucht. Außerdem gibt es in Deutschland ansässige Banden und Gruppen, die systematisch stehlen, bedrohen und zum Teil Geld erpressen. Auch in diesem Fall sind die Jugendlichen sehr oft Opfer von Erwachsenen, die ihre schwierige Lage ausnutzen.

Behinderte

Der Zusammenhang zwischen Armut und Ausgrenzung von Kindern und Behinderung wird von den Sachverständigen nur für wenige Länder (Italien, Litauen, Polen, Slowenien, Ungarn) oder nur im Zusammenhang mit Bildung oder dem Leben in Heimen erwähnt. Im Sachverständigenbericht für Ungarn wird festgestellt, dass es Hinweise für die schwierige Lage von Kindern gibt, die in einem Haushalt mit einer behinderten Person (ein Elternteil oder ein Kind) leben.

Unbegleitete Minderjährige

In mehreren Ländern (Belgien, Frankreich, Italien, Slowenien, Spanien, Schweden) stellen die Sachverständigen eine hohe Gefährdung für unbegleitete Minderjährige fest. Dem Sachverständigenbericht für Italien zufolge wird die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen ohne gültige Papiere auf 15 000 geschätzt. Im Bericht für Schweden wird bemerkt, dass die Zahl der unbegleiteten Flüchtlingskinder sehr dramatisch zugenommen hat.

Kinder mit im Ausland arbeitenden Eltern

Ein aufkommendes Problem ist die Zahl von Kindern mit einem im Ausland arbeitenden Elternteil. Die rumänische Sachverständige führt im Dezember 2006 veröffentlichte Zahlen der nationalen Behörde für den Schutz der Kinderrechte an, die zeigen, dass es in Rumänien sehr viele Kinder mit im Ausland arbeitenden Eltern gibt. Allerdings weist sie darauf hin, dass nicht alle diese Kinder arm oder sozial ausgegrenzt sind. 2 707 davon sind im Rahmen des besonderen Schutzsystems registriert (bei Pflegeeltern, Kinderunterbringungszentren, Verwandten oder anderen Personen). Im Sachverständigenbericht für Litauen heißt es, dass aufgrund der Wirtschaftsmigration mindestens zwanzigtausend Kinder mit nur einem Elternteil aufwachsen oder sogar von beiden Eltern getrennt sind. Manche von ihnen sind ohne Vormund, d. h. ohne einen gesetzlichen Vertreter. Im Bericht für Bulgarien wird darauf hingewiesen, dass die Sozialarbeiter der Jugendämter im Zusammenhang mit Kindern von im Ausland lebenden Eltern mit dem gleichen Problem konfrontiert sind. Es scheint hierzu weder amtliche noch inoffizielle Zahlen zu geben, aber das Problem tritt in Schulen und in den Gremien, die sich mit verhaltensauffälligen Kindern befassen, deutlich zutage.

Straßenkinder

Das Thema Straßenkinder sehen Sachverständige aus mehreren Ländern (Bulgarien, Deutschland, Rumänien) als Problem, auch wenn wenig Material zur Zahl der auf der Straße lebenden Kinder und der noch teilweise zu Hause lebenden Kinder vorliegt. Die rumänische Sachverständige weist darauf hin, dass zwar viele Kinder, denen elterliche Fürsorge fehlt, letztlich in Heimen untergebracht werden, dass dies aber nicht zwangsläufig so ist und das Fehlen elterlicher Fürsorge auch zu Aussetzung, schwerer Verwahrlosung und Obdachlosigkeit führen kann (wie im Falle der Straßenkinder). In Rumänien können

sich manche Familien einfach keine Wohnung mehr leisten und landen mit ihren Kindern schließlich auf der Straße oder in improvisierten Unterkünften, verlassenen Gebäuden usw. Provisorische Unterkünfte für Familien mit Kindern gibt es fast nicht. Bei vielen dieser in extremer Armut und sozialer Ausgrenzung lebenden Familien müssen die Kinder durch Betteln, Stehlen oder verschiedene Formen illegaler Gelegenheitsarbeiten zum Unterhalt beitragen.

3.5. Intergenerationelle Vererbung der Benachteiligung

Trotz lückenhafter Informationen gibt es in mehreren Ländern klare Hinweise auf die intergenerationelle Vererbung der Armut und sozialen Ausgrenzung. Im Sachverständigenbericht für Luxemburg beispielsweise werden neuere Untersuchungen des CEPS/INSTEAD-Forschungsinstituts angeführt, die die Weitergabe der Armut und sozialen Ausgrenzung von einer Generation zur nächsten zeigen. Die Analyse zeigt, dass häufige finanzielle Schwierigkeiten in der Jugend in direktem Zusammenhang mit Schwierigkeiten beim Zugang zu qualifizierter Ausbildung und damit bei der Integration des späteren Erwachsenen in den Arbeitsmarkt stehen. Dadurch verstärkt sich die Einkommensarmut, und der gesundheitliche Zustand ist oft nicht sehr gut. Mit anderen Worten: Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung haben eine klare Tendenz, sich von Generation zu Generation zu vererben. Ebenso werden im Sachverständigenbericht für Irland neuere Untersuchungen angeführt, die zeigen, dass das Risiko, als Erwachsener anhaltende Armut und soziale Ausgrenzung zu erfahren, mit dem sozioökonomischen Umfeld in der Kindheit und insbesondere mit Armut und sozialer Ausgrenzung in der Kindheit zusammenhängt. Solche Effekte wirken nicht nur über die begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Eltern, in das „Humankapital“ ihrer Kinder zu investieren, sondern auch über den sozioökonomischen Status, über Erziehungsstile, über das heimische Umfeld und über den Vorbildcharakter. Die Effekte der sozialen Herkunft wirken über zwei sehr unterschiedliche Mechanismen: Der erste Mechanismus hat mit den Familienverhältnissen und der Förderung durch die Eltern, besonders in der frühen Kindheit, zu tun; der andere Mechanismus reflektiert die Entscheidungen, die an entscheidenden Übergangspunkten im Bildungssystem und im Arbeitsleben getroffen werden. Dem Sachverständigenbericht für Litauen zufolge besteht für Menschen, die in ihrer Kindheit und Jugend mit Armut und sozialer Ausgrenzung konfrontiert waren, ein besonderes Risiko, auch als Erwachsene Armut und soziale Ausgrenzung zu erfahren. Die Armutsrisikoquote von Erwachsenen, die in ihrer Kindheit ständig Armut erlebt haben, ist fast doppelt so hoch wie die von Menschen, die in ihrer Jugend nie Armut und soziale Ausgrenzung erlebt haben. Der Sachverständigenbericht für Malta stellt fest, dass bei der intergenerationellen Arbeitslosigkeit ein erheblicher Unterschied zwischen Armen und Nichtarmen besteht.

In einer Reihe von Ländern (Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Polen, Ungarn, Zypern) ist die Weitergabe von einer Generation zur nächsten besonders bei der Bildung evident. Dies scheint sowohl in Ländern mit einem hohen Maß als auch in Ländern mit einem geringen Maß an Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern zu gelten. So wird im Sachverständigenbericht für Bulgarien bemerkt, dass eine direkte Korrelation zwischen einem niedrigen Bildungsniveau der Eltern und einer schlechten Situation beim Kindeswohl besteht. Zum einen sind Eltern mit mangelhafter Bildung in materieller Hinsicht (also im Hinblick auf Geld und Konsum) meist arm. Dies erhöht das Risiko der Kinder für materielle Entbehrungen. Zum anderen können Eltern mit mangelhafter Bildung ihren Kinder weniger den Zugang zu dem für das Kindeswohl unerlässlichen Grundangebot (Bildung, Gesundheit, Freizeit, Infrastruktur usw.) gewährleisten. Im Sachverständigenbericht für Polen heißt es, dass Alleinerziehende und Paare mit drei oder mehr unterhaltsberechtigten Kindern im Durchschnitt im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ein niedrigeres Bildungsniveau haben und dass zwischen Alleinerziehung und einem erhöhten Risiko der Bildungsbenachteiligung ein starker Zusammenhang besteht. Ebenso wird im Bericht für Zypern festgestellt, dass Kinder, die in Haushalten leben, denen eine Person mit einem niedrigen Bildungsstand vorsteht, als gefährdet gelten, denn 20 % der armen Kinder leben in Haushalten, denen ein Analphabet oder eine Person vorsteht, die lediglich

Grundschulbildung hat. Im Bericht für Italien wird bemerkt, dass zu den gefährdetsten Haushalten diejenigen mit niedrigem Bildungsniveau der Eltern gehören. In Italien ist ebenfalls eine Weitergabe des Risikos für Armut und soziale Ausgrenzung innerhalb ähnlicher sozialer Gruppen zu verzeichnen. Der Sachverständigenbericht für Estland weist auf neuere Untersuchungen hin, die zeigen, dass zwar nicht vom Ererbten einer deutlich entwickelten Ungleichheit von den Eltern gesprochen werden kann, aber sehr wohl die Gefahr der Weitergabe der Ungleichheit besteht und die größte Gefahr von der Differenzierung des Bildungssystems ausgeht. Im Bericht für Frankreich wird bemerkt, dass das Bildungsniveau der Eltern und auch ihr Alter das Ausmaß der Armut und sozialen Ausgrenzung beeinflussen. Unter dem Aspekt des Alters ist das Risiko für Kinder mit den jüngsten Eltern (unter 30) und für Kinder mit den ältesten Eltern (über 45) am größten. Im Bericht für Ungarn wird angeführt, dass in 86 % der armen Haushalte mit Kindern der Haushaltsvorstand keinen Sekundarschulabschluss hat. Die Bildungsbenachteiligung von Kindern mit Benachteiligungshintergrund wird während ihrer Schulzeit in den meisten Fällen nicht geringer, sondern nimmt im Gegenteil zu. Das Abschneiden in der Schule steht im Allgemeinen in enger Beziehung zum kulturellen Kapital der Eltern. Der griechische Bericht kommt zu dem Schluss, die Bildung scheine ein „reproduktiver“ Faktor zu sein. Das bedeutet, dass sich ein niedriges Bildungsniveau der Eltern in einem höheren Risiko der Kinder für Armut und soziale Ausgrenzung niederschlägt (einschließlich eines höheren Risikos, nur ein niedriges Bildungsniveau zu erreichen). Außerdem und vor allem aber scheint es, dass Kinder von verarmten Eltern ein viel höheres Risiko haben, durch das Raster des Bildungssystems zu fallen (Schulabgang, Abbruch), und sogar ein noch höheres Risiko, nie mehr auf die Schulbank zurückzukehren, um ihre Grundbildung abzuschließen oder um ein Handwerk oder einen Beruf zu erlernen. Diese Faktoren sind entscheidende Determinanten für das Abrutschen in Armut und soziale Ausgrenzung. Obwohl Dänemark, wie andere skandinavische Länder, einen relativ hohen Grad an sozialer Mobilität aufweist, wird im Sachverständigenbericht für Dänemark festgestellt, dass zahlreiche Studien belegen, dass die Weitergabe der Benachteiligung von einer Generation zur nächsten dennoch ein Problem bleibt. Besonders in Bezug auf Kultur und Bildung scheint Ungleichheit ein Problem zu sein, während wirtschaftliche Mobilität und ökonomische Ungleichheit heute kein so großes Problem mehr zu sein scheinen.

Wie die rumänische Sachverständige betont, bedeutet die Tatsache, dass ein Kind in einem armen und sozial ausgegrenzten Haushalt aufwächst, nicht notwendigerweise, dass aus ihm ein armer oder sozial ausgegrenzter Erwachsener werden wird. Eine stabile Familie, angemessene Wohnverhältnisse und Zugang zu Bildung sind entscheidende Faktoren für das Kindeswohl, und wenn genügend Förderung und Möglichkeiten angeboten werden, werden Armut und soziale Ausgrenzung der Familie nicht zwangsläufig von einer Generation zur nächsten weitergegeben.

3.6. Vielschichtiges Problem

Mehrere Sachverständige zeigen klar auf, dass es eine starke Verbindung zwischen Einkommensarmut und anderen Aspekten des Wohlergehens gibt. Mit anderen Worten: Das Fehlen ausreichender wirtschaftlicher Mittel hat vielschichtige Auswirkungen. Wie die britischen Sachverständigen es ausdrücken: Kinderarmut ist ein wichtiges Thema, weil es, wie kürzlich in einem Dokument des britischen Finanzministeriums angeführt, eine Vielzahl von Belegen dafür gibt, dass arme Kinder eine eingeschränkte Lebensqualität, eine schlechtere Gesundheit und sehr schlechte Ernährung haben, in kälteren und schlechteren Verhältnissen wohnen, ein höheres Unfall- und Verletzungsrisiko haben, mehr körperlich misshandelt werden, mehr Mobbing ausgesetzt sind und weniger Zugang zu Kinderbetreuung haben. Auch in der Schule schneiden sie nicht so gut ab, und im Hinblick auf berufliche Qualifikation und Beschäftigung stehen sie ebenfalls schlechter da. Eine neuere Arbeit, die Daten der Erhebung für den Geburtsjahrgang 1980 verwendet, zeigt, dass sich Benachteiligungen im Alter von 22 Monaten bis ins spätere Leben auf Beschäftigung und Einkommen auswirken. Im Sachverständigenbericht für Frankreich werden drei Probleme genannt, die die gesamte arme Bevölkerung betreffen und sich stark auf Kinder und Jugendliche auswirken: Wohnverhältnisse,

Gesundheit und Ausbildung. Wie bei der Einkommensarmut belegen die verfügbaren Informationen zu diesen drei Bereichen die Tragweite von Ungleichheiten. Im Sachverständigenbericht für Finnland wird auf statistische Belege für eine Korrelation zwischen dem Aufwachsen in alleinerziehenden Familien und dem höheren Risiko für das Wohlergehen (einschließlich eines höheren Risikos für Schulabbruch, für frühzeitiges Verlassen des Elternhauses, für einen schlechteren Gesundheitszustand, für niedrige Qualifikation und für schlechte Entlohnung) hingewiesen. Auch die Studien von Bradshaw und der UNICEF (siehe weiter oben) beweisen, dass häufig starke Korrelationen zwischen Einkommensarmut und anderen für das Wohlergehen wichtigen Aspekten bestehen (z. B. schlechter Gesundheitszustand, Bildungsbenachteiligung und schlechte Wohnverhältnisse). Dies wird auch durch Untersuchungen in der Tschechischen Republik bestätigt, die zeigen, dass materielle Armut die Entwicklungsaussichten von Kindern durch den begrenzten Zugang zu wichtigen Ressourcen wie Gesundheitsversorgung, Bildung, sozialen Beziehungen und gemeinschaftlichen Netzwerken verschlechtert. Dies ist aber nicht immer der Fall. Im Sachverständigenbericht für Finnland wird darauf hingewiesen, dass internationale Untersuchungen wie etwa im Auftrag der UNICEF durchgeführte Untersuchungen zwar belegen, dass es gute Gründe dafür gibt, das Aufwachsen in alleinerziehenden Familien und ein höheres Risiko für das Wohlergehen (einschließlich des höheren Risikos für Schulabbruch, für frühzeitiges Verlassen des Elternhauses, für schlechtere Gesundheit, für niedrige Qualifikation und für schlechte Entlohnung) miteinander in Verbindung zu bringen, aber dass dies in Finnland nicht zutrifft. In Finnland lässt sich zwar eine Verbindung zwischen Kinderarmut in alleinerziehenden Familien und schlechter Entlohnung herstellen, aber nicht unbedingt zu Dingen wie schlechter Gesundheit oder niedriger Qualifikation. Andererseits wird im Sachverständigenbericht für Schweden festgestellt, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass bei Kindern in Haushalten, die Sozialhilfeleistungen erhalten, Drogenmissbrauch, Schwangerschaften in jugendlichem Alter, psychische Erkrankungen, Suizidversuche und Gewalt häufiger anzutreffen sind. Im Bericht für Ungarn werden Untersuchungen genannt, denen zufolge einer von fünf Haushalten im untersten Drittel der Bevölkerung in schwerer kumulativer Deprivation lebt. Dies sind beinahe 6 % der Gesamtbevölkerung. Während dies auf Haushalte mit ein oder zwei Kindern weniger zutrifft, hat einer von drei Haushalten mit drei oder mehr Kindern kumulative Benachteiligungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Einkommen, Wohnen und Konsum erfahren.

Schlechter Gesundheitszustand

Zwar stellen mehrere Sachverständige fest, dass sich in ihren Ländern (z. B. in Frankreich, Deutschland, Italien, Lettland, Malta, den Niederlanden, Österreich, Portugal, der Slowakei, Spanien, Ungarn) die Situation im Gesundheitsbereich allgemein verbessert hat, betonen aber gleichzeitig, dass es Anhaltspunkte für eine enge Korrelation zwischen niedrigem Einkommen und einer schlechten Gesundheitssituation gibt. Die portugiesische Sachverständige weist darauf hin, dass die Gesundheit von Kindern in armen Familien schon vor ihrer Geburt von der Situation ihrer Familien beeinflusst wird und dass es neben diesen frühen Auswirkungen auf die Gesundheit der Kinder andere wichtige Faktoren gibt, die die Gesundheit armer Kinder im Laufe ihrer Entwicklung beeinflussen – nämlich das späte Erkennen von Gesundheitsproblemen (z. B. Hör- oder Sehprobleme), die die Genesungschancen verschlechtern und erhebliche Hindernisse für die schulische Entwicklung der Kinder und ihre Chancen im späteren Leben bedeuten. Im Sachverständigenbericht für Italien wird festgestellt, dass 32,5 % der Menschen mit niedrigem Bildungsprofil unter schlechten gesundheitlichen Bedingungen leben (z. B. mindestens mit einer schweren chronischen Erkrankung), gegenüber 8,2 % der Menschen mit Abitur oder Hochschulabschluss. Die deutschen Sachverständigen stellen fest, dass der Gesundheitszustand von Kindern und Jugendlichen aus niedrigeren sozialen Schichten deutlich schlechter ist als von Kindern und Jugendlichen aus höheren Schichten. Ein Grund hierfür ist ihre Einstellung gegenüber der Gesundheit. Ein weiterer Grund ist, dass Kinder und Jugendliche aus den niedrigeren sozialen Schichten eine gefährlichere Lebensführung haben. Im Sachverständigenbericht für Lettland wird darauf hingewiesen, dass Ärzte bei armen Familien mit Kindern – besonders bei auf dem Land lebenden

armen Familien mit Kindern, bei denen lange andauernde Erkrankungen häufiger sind als bei in der Stadt lebenden armen Familien mit Kindern, weil die medizinische Versorgung für sie wegen der Kosten für die Fahrt in die Stadt zu Fachärzten teurer ist – eine stärkere Beeinträchtigung der Gesundheit feststellen. Ebenso ist dem Bericht für Malta zu entnehmen, dass langfristige Gesundheitsprobleme unter den Armen signifikant häufiger anzutreffen sind und dass es bei alleinerziehenden Familien unter der Einkommensarmutsgrenze einen höheren Anteil mit langfristigen Gesundheitsproblemen gibt. Die niederländischen Sachverständigen weisen auf eine Studie in *einer* Provinz hin, die bestätigt, dass die Gesundheit von Kindern durch Armut gefährdet ist. Die Studie zeigt, dass die Gruppen von Kindern mit Gesundheitsgefährdung in drei Haushaltsarten zu finden sind: in alleinerziehenden Familien, in Familien, bei denen beide Eltern im Ausland geboren wurden, und in kinderreichen Familien. Bei diesen Haushaltstypen ist die Gesundheitsgefährdung aufgrund von Armut drei- bis achtmal so hoch wie in anderen Familien. Im Sachverständigenbericht für Spanien wird auf Anhaltspunkte für geografische Unterschiede in der Kindergesundheit und auf Zahlen verwiesen, die auf starke regionale Unterschiede in der perinatalen und neonatalen Sterblichkeit hindeuten.

Von manchen Sachverständigen (Estland, Deutschland) wird starker Alkohol- und Drogenkonsum als schweres Risiko für die Gesundheit armer Kinder herausgestellt, und von einigen Sachverständigen (Italien, Polen) wird auch die benachteiligte Stellung behinderter Kinder besonders betont.

Das hohe Risiko von Roma-Kindern für einen schlechten Gesundheitszustand (der oft mit schlechten Wohn- und Umgebungsbedingungen im Zusammenhang steht) wird von mehreren Sachverständigen betont (Bulgarien, Portugal, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik). In Spanien beispielsweise hat die Roma-Bevölkerung eine Reihe von sozioökonomischen Problemen, die sich unmittelbar auf die Gesundheit von Kindern auswirken. Der Sachverständigenbericht verweist auf eine Veröffentlichung des Gesundheitsministeriums und der Fundación Secretariado Gitano, die eine Reihe von Gesundheitsproblemen behandelt, von denen die Roma-Gemeinschaft betroffen ist. So ist die Säuglingssterblichkeit 1,4-mal so hoch wie im Landesdurchschnitt und die Lebenserwartung um vier bis acht Jahre kürzer. Bei den am stärksten ausgegrenzten Roma ist sie sogar um 10 Jahre kürzer. Infektionskrankheiten, insbesondere Hepatitis B und C, treten häufiger auf, ebenso wie HIV/AIDS (hauptsächlich durch intravenöse Verabreichung von Drogen).

Ein mit schlechter Gesundheit im Zusammenhang stehender Aspekt ist schlechte Ernährung, und einige Sachverständige (Portugal, Slowakei) betonen, dass sich das Leben in Armut und sozialer Ausgrenzung auf die Ernährung der Kinder auswirkt. So weist die portugiesische Sachverständige darauf hin, dass sich der hohe Anteil portugiesischer Familien, die in Armut leben, aufgrund der Nahrungsmittelunsicherheit für diese Familien (schlechter Zugang zu Lebensmitteln aus wirtschaftlichen Gründen) zweifellos auf die Ernährung der Kinder auswirkt.

Bildungsbenachteiligung

Viele Sachverständige (Dänemark, Estland, Griechenland, Lettland, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Ungarn) heben den Zusammenhang zwischen Bildungsbenachteiligung und materieller Deprivation sowie deren negativen langfristigen Auswirkungen auf die Zukunftsaussichten der Kinder hervor. So stellt die österreichische Sachverständige fest, dass eine starke Korrelation zwischen Armutsgefährdung und dem erreichten Bildungsniveau besteht. Die portugiesische Sachverständige führt Belege für sehr niedrige Bildungsabschlüsse an und bemerkt, dass es Untersuchungen gibt, die den Zusammenhang zwischen schulischem Versagen und den folgenden Faktoren unterstreichen: der Bildungsgrad der Eltern (oder der für die Kinder Verantwortlichen), die Unterstützung der Kinder bei den Hausaufgaben, die Vorschulerziehung und der Besuch des Kindergartens sowie der Zugang zu bzw. die Verfügbarkeit von Schulmaterial. Ein höheres Bildungsniveau der Eltern, die Unterstützung der Kinder zu Hause, die Teilnahme an der Vorschulerziehung und der Zugang zu Schulmaterial – all dies hat den schulischen Erfolg von

400 Kindern aus armen Lissabonner Vierteln positiv beeinflusst. Schließlich wurde das hohe Ausmaß des schulischen Versagens unter diesen 400 armen Kinder auch eindeutig von den Wohnverhältnissen der Kinder und ihrer Familien beeinflusst, genauer gesagt, von der Überbelegung und den schlechten Wohnbedingungen in ihren Unterkünften. Bei armen Kindern in Portugal besteht auch eine enge Verbindung zwischen Schulabbruch und frühem Eintritt ins Arbeitsleben. Desgleichen wird im Sachverständigenbericht für Griechenland festgestellt, dass Kinder aus armen Haushalten eine höhere Schulabbruchquote haben als Kinder aus wohlhabenden Haushalten. Hierbei gibt es auch geografische Unterschiede, wobei ländliche Gebiete und bestimmte Regionen höhere Abbruchquoten aufweisen. In Lettland hat die Zahl der Kinder, die nicht zur Schule gehen, von der Schule abgehen bzw. die Schule ohne Abschluss beenden, zugenommen, was die Gefahr in sich birgt, dass diese Jugendlichen später keine Möglichkeit haben, eine ausreichend bezahlte Arbeit zu finden und somit der Gefahr von Armut und Ausschluss aus dem aktiven gesellschaftlichen Leben ausgesetzt sind. Im Sachverständigenbericht für Estland werden Untersuchungen angeführt, die zeigen, dass viele der Kinder, die den Pflichtschulbesuch abbrechen, aus Familien stammen, die nicht genügend Zeit oder Energie haben bzw. nicht in der Lage oder willens sind, ihre Kinder auf die Schule vorzubereiten und ihnen bei den Hausaufgaben zu helfen. Im Sachverständigenbericht für Spanien wird auf Untersuchungen hingewiesen, die zeigen, dass diejenigen mit den niedrigsten Bildungsabschlüssen die höchsten Einkommensarmutsquoten und die höchsten Persistenzquoten in Sachen Einkommensarmut haben. Der Bericht für Luxemburg weist auf den frappierenden Umstand hin, dass Schüler ausländischer Nationalität höhere Schulabbruchquoten haben.

Der Sachverständigenbericht für Ungarn stellt fest, dass die Bildung und die Ungleichheiten unter Jugendlichen von der Region, in der sie leben, und von der Größe des Wohnorts abhängen. Die Lage von Roma-Kindern wird dabei besonders herausgestellt. Die rumänische Sachverständige stellt heraus, dass die Familien zwar von Schulgebühren für die Pflichtschule befreit sind, dass aber zusätzliche Kosten anfallen, die sich Familien mit niedrigem Einkommen nicht leisten können (z. B. Kleidung, Schuhe, Alternativbücher, Fahrtkosten usw.). In vielen Fällen können sich ärmere Familien die zusätzlichen Kosten für die Schulausbildung ihrer Kinder nicht leisten, und manche Kinder leiden unter schlechter Ernährung, was sich negativ auf ihre Gesundheit, ihre Entwicklung und auf ihre Lernfähigkeit auswirkt. Auch hier ist die Lage von Roma-Kindern ein wichtiges Problem. Die Einschulungsquote von Kindern aus Roma-Gemeinschaften ist viel niedriger als der Landesdurchschnitt, und Diskriminierung ist immer noch unübersehbar. Roma-Kinder – vor allem Mädchen – haben auch eine höhere Schulabbruchquote. Ebenso wird im Bericht für Bulgarien betont, dass Roma-Kinder einen gravierenden Bildungsnachteil haben. Das Bildungsniveau von Roma in Bulgarien ist sehr niedrig und deutlich schlechter als der bulgarische Durchschnitt. Je nachdem, welche Quellen man zugrunde legt, haben zwischen 48 und 63 % der Roma nur eine Grundbildung oder gar keine Schulbildung (gegenüber 16 % der ethnischen Bulgaren), und die Roma-Kinder haben die höchste Schulabbruchquote. Die Analphabetenquote ist bei den Roma fünfzehnmal so hoch wie bei der Nicht-Roma-Bevölkerung. Viele Roma-Kinder besuchen gesonderte Schulen. In Spanien spiegelt der Anteil der Roma mit niedrigem Bildungsniveau ihre Situation der sozialen Ausgrenzung wider. Dies erklärt auch die Beschäftigungsmuster. Dem Bericht für Spanien zufolge haben laut einer Studie aus dem Jahr 2005 über die Arbeitsmarktergebnisse von Roma in Spanien 85 % der wirtschaftlich aktiven Roma höchstens die Grundschule absolviert. Der Prozentsatz erhöht sich auf 92 %, wenn man diejenigen einbezieht, die die Sekundarbildung zwar begonnen, aber vorzeitig abgebrochen haben. Demgegenüber haben 80 % der spanischen Bevölkerung mindestens Sekundarbildung. Auch im Bericht für Lettland wird betont, dass Roma-Kinder ein hohes Risiko für Bildungsbenachteiligung haben.

Andere Gruppen von Kindern, denen die Experten ein besonderes Risiko für Bildungsbenachteiligung attestieren, sind behinderte Kinder sowie Kinder mit besonderen Bedürfnissen (Estland, Lettland, Polen) und Schüler mit Migrationshintergrund (Italien, Österreich, Spanien). Ein besonderes Problem ist, wie sich durch Aussonderung mancher Kinder (indem man sie auf Sonderschulen schickt) ihre soziale Ausgrenzung verstärkt.

Der Zusammenhang zwischen Bildungsbenachteiligung einerseits sowie Armut und sozialer Ausgrenzung andererseits ist nicht immer eindeutig. So berichten beispielsweise die niederländischen Sachverständigen, dass die verfügbaren Untersuchungen zu den Bildungschancen armer Kinder zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Manche Forscher unterstreichen den Einfluss von Armut und sozialer Ausgrenzung auf das Abschneiden in der Schule, während andere diesen Effekt nicht feststellen können. Die meisten Wissenschaftler stellen aber einen Zusammenhang zwischen dem Einkommen der Eltern und dem Abschneiden in der Schule fest.

Unzureichende Wohnverhältnisse und schlechtes Umfeld

Viele Sachverständige (Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Lettland, Luxemburg, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien) zeigen einen Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und schlechten Wohnverhältnissen auf. Besonders zu erwähnen ist, dass oft ein Zusammenhang mit den Besitzverhältnissen besteht, wobei Personen in selbstgenutzten Häusern oder Wohnungen in der Regel ein niedrigeres Armutsrisiko haben als Personen, die zur Miete wohnen. So waren beispielsweise 2005 in Luxemburg Personen, die zur Miete wohnten, viel häufiger armutsgefährdet (25 %) als Wohnungseigentümer (9 %). In Polen bestehen schlechte Wohnverhältnisse für kinderreiche Familien und Alleinerziehende. Auch in der Gruppe der Haushalte, die 2005 am häufigsten mit ihren Zahlungen für Unterkunft sowie für Gas und Strom in Rückstand waren, waren Haushalte von kinderreichen Familien (21 % bzw. 12 % der Haushalte) und alleinerziehende Familien (über 19 % bzw. fast 12 % der Haushalte) stark vertreten. In Estland waren die ärmeren Schichten in Wohnungen mit wenig Komfort (meist in der Nähe der Stadtmitte) überrepräsentiert, und die estnische Wohnungspolitik hat zu einer zunehmenden räumlichen Trennung geführt. In Portugal hat es in den letzten Jahrzehnten zwar deutliche Verbesserungen im Wohnungsbestand und einen Rückgang der Zahl der Barackenwohnungen gegeben, aber es gibt immer noch gravierende Wohnungsprobleme. Diese Wohnverhältnisse und das unmittelbare Umfeld beeinflussen die Entwicklung von Kindern. Die portugiesische Sachverständige stellt fest: Das Fehlen elementarer Infrastrukturen und Annehmlichkeiten, die Überbelegung und fehlende Privatsphäre, die Doppelnutzung von Schlafräumen, das Fehlen eigener Schlafräume, das unsichere Umfeld und die räumliche Absonderung waren einige der in den Studien genannten Probleme, die stark zu der insgesamt mangelnden Wohlfahrt armer Kinder (z. B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Verhalten) beigetragen haben.

Auch in Italien stehen schlechte Wohnverhältnisse einerseits sowie Armut und soziale Ausgrenzung andererseits in engem Zusammenhang. Untersuchungen sowie die Medien (Zeitungen und Fernsehen) unterstreichen die sehr schwierige Situation für Immigranten und ethnische Minderheiten, aber auch für die Ärmsten der einheimischen Bevölkerung. Diese Verhältnisse wirken sich auch auf die Kinder aus, denn sie schränken ihre Chancen auf Verbesserung der Lebensqualität ein. In Deutschland fehlt es oft an erschwinglichem Wohnraum für Menschen aus den unteren sozialen Schichten, vor allem in den westdeutschen Ballungsräumen und besonders für Familien. Sehr häufig haben Kinder und Jugendliche aus armen Haushalten zu Hause keine Rückzugsmöglichkeiten, kein soziales und ökologisches Lebensumfeld, das ihre Entwicklung fördert. In Ungarn leben Familien mit Kindern im Durchschnitt in besseren Wohnverhältnissen als die Gesamtbevölkerung. Allerdings leben viele arme Menschen mit Kindern in unzureichenden Unterkünften ohne Toilette oder Badezimmer in der Wohnung, ohne fließendes Wasser, ohne richtige Heizung und/oder in überbelegten Wohnungen. In Dänemark gibt es Hinweise dafür, dass die Wohnverhältnisse sowohl die gesundheitlichen Verhältnisse als auch den schulischen Erfolg beeinflussen und dass Gettos den schulischen und beruflichen Erfolg von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen. In Frankreich leben arme Kinder häufiger in unzureichenden Wohnverhältnissen. In Slowenien haben Haushalte mit Kindern – besonders alleinerziehende Familien – oft Wohnungsprobleme. Auch junge Familien erleben Wohnungsprobleme, insbesondere weil sie sich keine Eigentumswohnung leisten können und, selbst wenn sie mehr als zwei Kinder haben, oft in kleinen Wohnungen leben. In Rumänien ist ein großer Teil des Wohnungsbestands in einem schlechten

Zustand. Da dies mit einer allgemeinen Wohnungsknappheit und einem extremen Mangel an Sozialwohnungen einhergeht, leben viele Kinder unter unannehmbaren Bedingungen, die sich negativ auf ihre Gesundheit und Entwicklung auswirken.

In den Berichten der Sachverständigen fallen im Zusammenhang mit der Unterbringung zwei Probleme ins Auge. Ein Problem sind die Mietkosten und der sehr hohe Anteil vom Einkommen armer Familien, der für Miete und Nebenkosten aufgewendet werden muss. Das zweite Problem ist der Mangel an Sozialwohnungen. Dies ist besonders in vielen der neuen Mitgliedstaaten ein Problem, wo ein großer Teil des kommunalen Wohnungsbestands privatisiert wurde. So kam beispielsweise ein Bericht des Ministeriums für Kinder und Familienangelegenheiten in Lettland kürzlich zu dem Schluss, dass Familien mit Kindern in der gegenwärtigen Wohnungsmarktsituation am gefährdetsten seien. Aufgrund ihres niedrigen Einkommensniveaus liefen diese Familien, so der Bericht, häufiger Gefahr, mit ihren Mietzahlungen oder Zahlungen für Nebenkosten, die größtenteils nach der Wohnfläche oder der Zahl der in der Wohnung lebenden Personen berechnet werden, in Rückstand zu geraten.

Das Problem ist aber nicht allein ein Wohnungsproblem, sondern auch ein Problem der sozialen und räumlichen Absonderung von Wohnvierteln, denn dies bedeutet, dass arme Kinder oft in Gegenden mit einem ärmlichen Umfeld und höheren Risiken wohnen. In den Niederlanden etwa scheinen nicht die schlechten Wohnverhältnisse das Hauptproblem für Kinder zu sein. Vielmehr liegt, wie die niederländischen Sachverständigen hervorheben, der Fokus, soweit es um die Lebensbedingungen geht, auf problematischen Vierteln oder Gegenden. Nach dieser Definition ist der Anteil der Kinder, die in bedürftigen Wohnvierteln leben, zwischen 2000 und 2004 von 14,6 % auf 15,9 % gestiegen. 2005 betrug der Anteil 16,5 %. In verschiedenen Ländern weisen die Sachverständigen darauf hin, dass das Problem der Abschottung in einem ärmlichen Umfeld für Roma-Kinder besonders ausgeprägt ist (siehe Abschnitt 3.4. weiter oben).

Mehrere Sachverständige betonen, dass das Leben in einem ärmlichen Umfeld auch gefährlich ist. So ist in Lettland etwa die Zahl der Unfälle in den ärmsten Schichten der Bevölkerung am höchsten, weil die ärmsten Kinder an Orten mit hoher Verkehrsdichte in Häusern am Straßenrand mit wenig sicheren Orten für Spielplätze wohnen. In Estland ist die jährliche Zahl der Toten je 100.000 Einwohner durch Unfälle und Verletzungen sehr hoch. In Deutschland liegen benachteiligte Viertel oft im belebten Innenstadtbereich und an großen Verkehrsadern. Dort ist das Leben deutlich gefährlicher als in grünen Wohnvierteln in der Peripherie. Die Belastung durch Lärm, Abgase und Staub ist höher, und die Möglichkeiten, an der frischen Luft zu spielen, sind stark eingeschränkt.

Familiäre Bindungen

Manche Sachverständigen betonen, dass die Auswirkung anderer Faktoren auf das Wohlergehen von Kindern durch die Qualität ihrer persönlichen Beziehungen und insbesondere durch die Stärke des Rückhalts und der Bindungen in der Familie beeinflusst wird. In diesem Zusammenhang hebt die portugiesische Sachverständige die nach wie vor große Bedeutung der Familie in südeuropäischen Ländern hervor und kommt zu dem Schluss, dass die Familie weiterhin eine wichtige Rolle als informelles, aber wirkungsvolles emotionales und praktisches Sicherheitsnetz (wirtschaftliche Unterstützung, Betreuungshilfe) spielt. Dies wird bestätigt durch den besonders hohen Rang, den Italien, Griechenland und Portugal in den Studien von Bradshaw und der UNICEF unter dem Aspekt der Beziehungen einnehmen, ungeachtet der niedrigen Einstufung bei vielen anderen wichtigen Indikatoren im Bereich Kinderarmut und soziale Ausgrenzung (siehe Abbildung 3.1, 3.2 und 3.3 in Abschnitt 3). Auch aus Dänemark gibt es Hinweise auf die Bedeutung des familiären Umfelds und dass Kinder, die in Familien mit Eltern aufwachsen, um deren Gesundheit es schlecht bestellt ist (d. h. chronische oder lang andauernde körperliche Probleme oder gravierende psychische Probleme), ein hohes Risiko haben, mit wenig Ressourcen und damit weniger Unterstützung aufzuwachsen.

Die von den niederländischen Sachverständigen zitierten Belege zeigen, dass sich Armut und soziale Ausgrenzung nicht auf alle Familien und Eltern in gleicher Weise auswirken. Geldmangel ist für all diese Familien ein ernstes Problem, aber für manche Familien ist es lediglich ein rein finanzielles Problem. Die Eltern in diesen Familien kommen einigermaßen mit der Situation zurecht und zeigen fast keine Anzeichen von Depression. Diesen Familien wäre mit ein klein wenig finanzieller Unterstützung wirklich geholfen. Bei anderen Familien ist das Problem sehr viel komplizierter, weil hier Armut und soziale Ausgrenzung nur ein Aspekt des Problems sind. Diese Eltern sind durch eine Häufung von Rückschlägen und Misserfolgen im Leben niedergedrückt worden, und ihre Armut und soziale Ausgrenzung kann von starkem psychischem Stress und anderen Problemen begleitet sein. Für diese Familien wird finanzielle Unterstützung oder ein Stellenangebot allein nicht ausreichen. Die Forscher kommen zu dem Schluss, dass einschneidendere Maßnahmen erforderlich sind, um solchen Familien wirksam zu helfen.

Begrenzte Teilnahme

In mehreren Ländern (Dänemark, Deutschland, Lettland, Niederlande, Polen, Slowakei) weisen die nationalen Sachverständigen darauf hin, dass Kinder aus armen Haushalten – insbesondere aus alleinerziehenden und kinderreichen Familien – sowie aus Arbeitslosen-Haushalten weniger an kulturellen, sportlichen und Freizeitaktivitäten teilnehmen. So wird im Sachverständigenbericht für Lettland festgestellt, dass nur manche Kinder an Bildungs-, Abenteuersport-, Freizeit- und Integrationscamps teilnehmen können. In Deutschland zeigen Untersuchungen ganz klar eine geringere Teilnahme armer Kinder an Aktivitäten von Sportclubs und anderen Vereinen aufgrund des Abbaus von Freizeitmöglichkeiten. Die Schließung von Schwimmbädern und öffentlichen Bibliotheken sowie die Streichung von fahrenden Bibliotheken und Ferienprogrammen für Kinder und Jugendliche trifft Kinder und Jugendliche aus Haushalten mit niedrigem Einkommen ganz besonders. Arme Kinder sind auch weniger in soziale Prozesse und Strukturen eingebunden. Auch in den Niederlanden ist Armsein nicht allein eine Frage des Geldes, sondern ist mit dem Ausschluss von vielerlei Aktivitäten verbunden. Menschen mit einem niedrigen Einkommen geben relativ wenig für Sport, Spiele, Urlaub sowie Fahrt- und Beförderungskosten aus. Eine neuere Studie aus Dänemark ergab, dass die meisten armen Kinder, die an der Studie teilnahmen, sich gegenüber anderen Kindern benachteiligt fühlten (und wie die Studie zeigt, vergleichen sie sich sehr wohl mit Gleichaltrigen). Kinder aus armen Familien haben bei Aktivitäten, die Geld kosten (z. B. Kino oder Reisen), im Allgemeinen weniger Möglichkeiten, die gleichen Dinge wie ihre Freunde und Klassenkameraden zu tun. Auch die Teilnahme an Freizeitaktivitäten wie Sport ist diesen Kindern nur begrenzt möglich. Außerdem bringen Kinder aus armen Familien aus Platzmangel und aufgrund fehlender Spielmöglichkeiten nicht gerne Freunde mit nach Hause. Insgesamt stellt dies für in Armut und sozialer Ausgrenzung lebende Kinder wahrscheinlich eine soziale Einschränkung dar.

3.7. Begrenztes Datenmaterial

Länder mit gravierenden Datenlücken

Zwar stellen die meisten Sachverständigen bei der Problematik der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern erhebliche Daten- und Forschungslücken fest, aber in mehreren Ländern sind diese Lücken besonders gravierend. Dies scheint besonders in mehreren der neueren Mitgliedstaaten (Lettland, Malta, Polen, Slowakei und Slowenien) der Fall zu sein. Der Sachverständigenbericht für die Slowakei beispielsweise stellt fest, dass verschiedene Daten, besonders Daten zu den subjektiven Erfahrungen und Wahrnehmungen des Kindeswohls durch das Kind selbst, aber auch Daten zu den Wohnverhältnissen gänzlich fehlen. Es gibt wenig Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern in der Frage der Gewinnung und Interpretation relevanter Sozialdaten. Verschiedene offizielle Berichte oder Dokumente haben eher formalen Charakter und

keine praktische Relevanz. Im Sachverständigenbericht für Malta heißt es, eines sei sicher: „Wenn nicht mehr systematische Untersuchungen durchgeführt werden (und damit meine ich mehr als nur Zahlen; die Interpretation ist wichtig) gestaltet sich das Abfassen eines solchen Berichts für Malta und die Überwachung des Prozesses in der Tat sehr schwierig.“ Im Bericht für Slowenien wird festgestellt, dass es aufgrund des Fehlens von Untersuchungen oder Analysen zu Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern schwierig ist, die entsprechenden Gruppen zu erkennen.

Spezielle Informationslücken

Spezielle Daten- und Untersuchungslücken werden von den meisten Sachverständigen festgestellt. Im Sachverständigenbericht für die Niederlande wird angemerkt, dass die finanzielle Situation von Kindern kein klar definierter Untersuchungsgegenstand sei, obwohl Kinder das höchste Risiko hätten, in Armut aufzuwachsen. Entweder gelte das Interesse den Haushalten (mit oder ohne Kinder) oder Kindern „mit Problemen“ (persönliche Probleme, familiäre Probleme, Nachbarschaftskontext). Außerdem gebe es wenig Untersuchungen über die Auswirkungen von Armut und sozialer Ausgrenzung auf das Wohlergehen des Kindes in verschiedenen existenziellen Bereichen. Es gebe ausreichend Erkenntnisse zu den Auswirkungen auf die gesellschaftliche Teilnahme, aber das Datenmaterial für andere Bereiche wie Gesundheit, Wohnen usw. sei spärlich. Ebenso wird im Bericht für die Tschechische Republik angemerkt, dass es trotz der zahlreichen Untersuchungen über Familien und Kinder erhebliche Lücken gebe. Beispielsweise gebe es in den üblichen Einkommenserhebungen wenig Analysen oder politische Bewertungen zum großen Prozentsatz von Kindern, die mit Einkommensarmut konfrontiert sind. Der *Nationale Familienbericht 2004* habe sich wenig mit dem relativen Lebensstandard von Familien mit Kindern in ihrer ganzen Differenziertheit beschäftigt. Ferner wird im tschechischen Sachverständigenbericht festgestellt, dass in offiziellen Dokumenten zwar oft betont werde, dass die Tschechische Republik zu den EU-Ländern mit den niedrigsten Armutsrisikoquoten gehöre, aber die „andere Wahrheit“, nämlich die Tatsache, dass die spezifische Armutsrisikoquote für Kinder im Vergleich zur Gesamtbevölkerung die höchste in der EU ist, sei weder je erwähnt noch analysiert worden. Die Möglichkeiten zum Vergleich zwischen den beiden Hauptquellen für eine solche Analyse zum Lebensstandard von Familien – Einkommenserhebungen und Erhebungen zu den Ausgaben von Familien – seien nie genutzt worden.

Ein Bereich, in dem viele Experten das Fehlen von Daten und Analysen monieren, betrifft die Dauer und Persistenz von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern. So stellt der Sachverständigenbericht für Belgien fest, dass es keine Längsschnittstudien gibt, die in Armut lebende Kinder über einen längeren Zeitraum verfolgen. Viele Länder müssen deutlich mehr tun, um die Dynamik der Kinderarmut zu untersuchen. In einigen Ländern wie Deutschland, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich gibt es aber maßgebliche Vorbilder, auf die man sich dabei stützen kann.

Fehlende Untersuchungen zu Hochrisikogruppen

Die Begrenztheit des Datenmaterials zum Thema Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern insgesamt wird noch deutlicher, wenn es um spezielle Gruppen von stark gefährdeten Kindern geht. So stellt der Sachverständigenbericht für Belgien fest, dass detailliertere Studien, einschließlich Untersuchungen zur Armut bei bestimmten Gruppen von Kindern (behinderten Kindern), nicht vorhanden sind. Ebenso stellt die lettische Sachverständige einen Mangel an Informationen über Straßenkinder, Kinder, die nicht zur Schule gehen (einschließlich Jugendlichen bis zu 18 Jahren), Kinder, die betteln gehen oder in Armut und sozialer Ausgrenzung leben, Kinder, die unter psychischer, körperlicher oder sexueller Gewalt in Familie, Schule oder Gesellschaft leiden, Kinder, die zur Prostitution gezwungen werden, Kinder in Untersuchungshaft oder Kinder, die zu anderen Risikogruppen gehören, fest. Sie weist darauf hin, dass der Staat und die kommunalen Einrichtungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Register in Form einer Datenbank über solche sog. „Problemkinder“

führen. Der italienische Sachverständige betont, dass eingehende Analysen zu wichtigen Aspekten (z. B. Immigranten, unbegleitete Migrantenkinder, Behinderte, Menschenhandel, Prostitution, Gewalt gegen Kinder, Kindesmissbrauch, ethnische Minderheiten usw.), d. h. zu den Gruppen mit besonders hohem Risiko, fehlen. Außerdem weist er auf das Fehlen von Untersuchungen zu den Zusammenhängen zwischen Armut und sozialer Ausgrenzung einerseits und nachhaltiger Entwicklung andererseits hin. Der Sachverständigenbericht für Malta stellt fest, dass das Datenmaterial, das erforderlich wäre, um die Sozialindikatoren der EU voll anwenden zu können, derzeit nicht zur Verfügung steht. Kinder aus ethnischen Minderheiten (Roma), behinderte Kinder und Immigrantenfamilien mit Kindern werden in neueren Untersuchungen zu Armut und sozialer Ausgrenzung in Spanien nicht erfasst. In Frankreich fehlen Informationen zum Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen. Themen wie Suizid, Alkoholismus und Schulabbruch müssen gründlicher dokumentiert und Informationen breiter verfügbar gemacht werden. In Irland fehlt es an detaillierten Informationen zum Ausmaß der Armut und sozialen Ausgrenzung unter Immigrantenkindern. In den meisten Ländern scheint es einen Mangel an Informationen zur Jugendobdachlosigkeit zu geben.

Zu starke Fokussierung auf Familie/Haushalt

Wie die belgischen Sachverständigen angemerkt haben, legen die meisten der zur Verfügung stehenden Indikatoren die Familie als Analyseeinheit zugrunde. Deshalb ist es schwierig, etwas über die Besonderheiten von Kindern und ihre Auswirkungen auf die Armut auszusagen.

Ebenso berichten die deutschen Sachverständigen von einer neueren Studie, die deutlich gezeigt hat, dass es nicht gerechtfertigt ist, Armut des Haushalts/der Familie einfach mit Kinder- und Jugendlichenarmut gleichzusetzen. Auch wenn eine starke Korrelation zwischen der Armut der Familie und der der Kinder besteht, können die Verfasser nachweisen, dass Kinder, die nicht in einer Armutssituation leben, dennoch bedürftig sein können, während es umgekehrt Kindern, die aus einer Armutssituation kommen, durchaus gut gehen kann. Dies hängt von der Verteilung innerhalb des Haushalts sowie vom sozialen und kulturellen Kapital ihrer Eltern ab. Es sei betont, dass nicht nur mehr Informationen über die Verteilung des Einkommens innerhalb des Haushalts erforderlich sind, sondern allgemein über die Verteilung der Ressourcen im weitesten Sinne (Lebensmittel, Raum, Urlaub usw.).

Begrenzte Differenzierung nach dem Geschlecht

In vielen Ländern sind die Daten zu Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung nicht ausreichend nach dem Geschlecht differenziert. Der italienische Sachverständige beispielsweise stellt fest, dass detaillierte Daten zu geschlechtsspezifischen Fragen im Zusammenhang mit Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung nicht vorliegen. Auch die deutschen Sachverständigen haben die unter Umständen unterschiedliche Auswirkung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf Jungen und Mädchen betont. Diese Art von Informationen scheint für die meisten Länder nicht zur Verfügung zu stehen. Wie bereits weiter oben betont (Abschnitt 3.1.), ist festzustellen, dass die Gründe für diese geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Einkommensarmut bei der Messung der Armut auf der Ebene des Haushalts nicht unmittelbar ersichtlich werden und eine weitere Untersuchung verdienen würden.

Einkommensarmut und mehrfache Deprivationen

Während es sehr viel Informationen über verschiedene Politikbereiche wie Bildung, Gesundheit, Wohnen und Kriminalität gibt, ist der Zusammenhang zwischen diesen Informationen und der Einkommensarmut nicht ausreichend untersucht. So wird im Sachverständigenbericht für Irland darauf hingewiesen, dass es wenig öffentlich zugängliche aktuelle Informationen zu den Verbindungen zwischen Einkommensarmut und mehrfachen Deprivationen gibt. Obwohl der Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und Problemen oder Benachteiligungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich bekannt ist, gibt es in Irland keine öffentlich zugänglichen neueren Studien, die sich detailliert mit diesen Zusammenhängen befassen, obwohl es natürlich Statistiken zum Einkommen sowie zu Gesundheit und Bildungsergebnissen von Kindern gibt.

Begrenzte altersspezifische Daten

Nur eine Minderheit der Sachverständigen kann eine detaillierte Aufschlüsselung zu Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung nach dem Alter geben, und in der Regel werden die Gründe für altersspezifische Unterschiede nicht genügend untersucht. Dies ist ein wichtiger Bereich für künftige Forschungen, der wesentlich zur Entwicklung gezielterer Maßnahmen beitragen kann. In mehreren Ländern wird hierzu das verfügbare Datenmaterial über Kinder verbessert werden müssen (der zu kleine Stichprobenumfang erklärt sicherlich oft zumindest teilweise den Mangel an Untersuchungen in diesem Bereich).

Wenig Daten zur gesellschaftlichen Teilnahme

Nur wenige Sachverständige können Informationen zur Teilnahme von in Armut und sozialer Ausgrenzung lebenden Kindern an gesellschaftlichen, kulturellen und Freizeitaktivitäten liefern. Der italienische Sachverständige stellt fest, dass es zwar wahrscheinlich ist, dass die ärmsten Kinder nur sehr begrenzten Zugang zu Kultur, Sport und anderen Freizeitaktivitäten haben, dass aber sehr wenig spezifische Daten hierüber vorliegen. Es müssten spezielle Stichproben zu armutsgefährdeten Kindern untersucht werden, um besser zu verstehen, ob und in welchem Maß ein Zugang zu Kultur, Sport und Freizeitmöglichkeiten besteht.

Positive Beispiele

Ganz offensichtlich sind zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit umfangreicher und aussagekräftiger Daten zu verzeichnen. In manchen Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland, Schweden und dem Vereinigten Königreich stehen sehr umfangreiche und differenzierte Daten und Analysen zur Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern zur Verfügung. In mehreren Ländern verbessert sich die Situation. So wurde in Spanien vor Kurzem eine Beobachtungsstelle für Kinder (Observatorio de la Infancia) eingerichtet, die bereits eine sehr informative Internetseite zu Kinderthemen mit allen diesbezüglichen politischen Dokumenten bereitgestellt hat. Irland ist dabei, eine wichtige neue Erhebung zu Armut und Wohlergehen von Kindern zu starten. In Schweden wurde die schwedische Erhebung über Lebensbedingungen durch eine Erhebung über die Lebensbedingungen von Kindern ergänzt, was die Bewertung anderer Arten von Problemen im Zusammenhang mit dem Wohlergehen ermöglicht hat. Diese hat gezeigt, dass Gesundheitsprobleme, psychisches Leiden und psychosomatische Symptome unter wirtschaftlich benachteiligten Kindern und vor allem unter Mädchen verbreiteter sind. Im Allgemeinen besteht aber eine sehr große Lücke an Daten, die den Blickwinkel der Kinder selbst zu Armut und sozialer Ausgrenzung wiedergeben. In Slowenien wurde innerhalb des Instituts für Sozialschutz eine Beobachtungsstelle für Kinder eingerichtet.

Eurostat-Daten zu Armut und sozialer Ausgrenzung und insbesondere EU-SILC sind eine sehr wichtige Quelle, die weiter an Bedeutung gewinnt. In einigen Mitgliedstaaten haben die Sachverständigen aber auf andere wichtige nationale Daten zu Kindern hingewiesen, die die EU-SILC-Daten sinnvoll ergänzen können. Ein Beispiel ist die britische Datenreihe über Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen (Households Below Average Income Series). Weitere Beispiele für andere Arten der Ermittlung der Einkommensarmut sind zwei wichtige italienische Datenquellen: die jährliche Erhebung über die Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte (HBS), die vom italienischen statistischen Amt durchgeführt wird (und den Geldwert der Konsumausgaben verwendet), und die alle zwei Jahre durchgeführte nationale Erhebung der italienischen Zentralbank über Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte (die die Armutsschwelle bei 50 % des nationalen Median-Äquivalenzeinkommens ansetzt). Auch in Deutschland gibt es viele verschiedene Quellen zur Erforschung der Armut (von Kindern). Die wichtigsten sind die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), der Mikrozensus, das deutsche sozio-ökonomische Panel (SOEP), die Zahlen zu Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosengeld II sowie auch spezielle Untersuchungen mit eigener Datenbasis wie etwa die AWO/ISS-Studie zur Kinderarmut. Diese deutschen Quellen unterscheiden sich voneinander hinsichtlich der Stichprobe, der Untersuchungseinheit, der Armutsschwelle, der Verwendung der alten bzw. der „modifizierten“ OECD-Äquivalenzskala usw.

3.8. Gemeinsame Herausforderungen

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass zwar erhebliche Unterschiede in Umfang, Intensität und Charakter von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung bestehen, es aber auch eine Reihe immer wiederkehrender Themen und gemeinsamer Herausforderungen gibt. Diese Herausforderungen gelten zwar nicht für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen, aber es sind allesamt Aufgaben, die es in vielen Ländern zu lösen gilt. Diese Aufgaben sind:

- Reduzierung des Anteils der Arbeitslosen-Haushalte
- Erhöhung der Erwerbsintensität von Haushalten mit Kindern und insbesondere Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen (besonders alleinerziehender Mütter)
- Verbesserung der Qualität von Arbeitsplätzen für Eltern von Kindern und Sicherstellung, dass sich Arbeit lohnt und Familien mit Kindern ein angemessenes Einkommen bietet
- Konzertierte Anstrengungen zur Erhöhung der Teilnahme am Arbeitsmarkt mit der Bereitstellung einer hochwertigen Kinderbetreuung und Betreuung nach der Schule
- Verbesserung der Gleichberechtigung der Geschlechter im Hinblick auf Beschäftigungsmöglichkeiten, Verdiensthöhe sowie Betreuung der Kinder
- Gewährleistung angemessener Einkommensbeihilfesysteme sowohl für erwerbstätige als auch für arbeitslose Familien mit Kindern
- besondere Beachtung der Lage von Immigrantenkindern und Kindern gewisser ethnischer Minderheiten (besonders Roma-Kinder) sowie Zurückdrängung von Diskriminierung und Absonderung
- Verstärkung der Bemühungen zur Senkung der Zahl der Schulabbrecher und Schulversager, um den direkten Zusammenhang zwischen niedrigem Bildungsabschluss und Armut und sozialer Ausgrenzung anzugehen
- besserer Zugang zu angemessenem und erschwinglichem Wohnraum
- besserer Zugang sowie bessere Verfügbarkeit und Qualität von Sozialdienstleistungen, insbesondere Gesundheitsfürsorge- und Kinderbetreuungsleistungen

- Verbesserung der Möglichkeiten für Kinder zur vollen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, einschließlich gesellschaftlicher, kultureller und sportlicher Aktivitäten
- Unterstützung für gefährdete Familien und weniger Heimunterbringung von Kindern
- besondere Beachtung der Bedürfnisse von Kindern in extremen Lagen
- volle Berücksichtigung von regionalen Unterschieden sowie Unterschieden zwischen Stadt und Land, einschließlich der Absonderung von Wohngebieten in bestimmten Gegenden
- Verbesserung der Qualität und Informationstiefe von Daten und Analysen

4. Allgemeine politische Ansätze

4.1. Politische Priorität

Aus den Berichten der Sachverständigen ist ersichtlich, dass die Problematik der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern und die Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung von Kindern in den meisten Mitgliedstaaten ein Thema von zunehmendem politischem Interesse ist. Für manche Staaten ist es ein Langzeitthema, während es für andere eine neuere Entwicklung ist. In vielen Ländern muss das wachsende Bewusstsein für das Problem aber noch in die Entwicklung kohärenter und mehrschichtiger durchgängiger Strategien umgesetzt werden.

Aus den Sachverständigenberichten wird deutlich, dass manche Mitgliedstaaten langfristige Eingliederungsstrategien verfolgt haben, die auf die Unterstützung aller Kinder und Familien abzielen und in der Tat das Auftreten von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung weitgehend verhindert haben. Das Ausmaß der Kinderarmut ist in diesen Staaten denn auch gering. Die skandinavischen Staaten sind typische Beispiele für diese Gruppe von Ländern.

Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Slowenien haben ebenfalls eine schon länger etablierte Priorität für die Unterstützung von Familien mit Kindern, was deren soziale Eingliederung gefördert hat. Obwohl in Deutschland Familien traditionell stark gefördert werden, kommen die deutschen Sachverständigen zu dem Schluss, dass die Verhinderung und Bekämpfung von Kinderarmut bislang nicht als politische Priorität bezeichnet werden kann, die tatsächlich mit konkreten politischen Zielen und Maßnahmen verbunden wäre, um notwendige Schritte zu einer schnellen und erheblichen Reduzierung der Kinderarmut durchzuführen und allen Kindern, unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund, gleiche Chancen zu bieten. Ebenso kommt der Sachverständigenbericht für Slowenien zu dem Urteil, dass es trotz des kürzlich angenommenen neuen „Programms für Kinder und Jugendliche 2006–2016“ keine konsistente und klare Politik zur Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung in diesem Land gibt. Auf der anderen Seite haben Belgien und Luxemburg, die ebenfalls eine schon seit Langem etablierte Politik zur Unterstützung von Familien haben, in jüngerer Zeit zusätzlich eine besondere Fokussierung auf das Thema Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern entwickelt. Ebenso legen die niederländischen Sachverständigen dar, dass der politische Gesamtrahmen zur Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung in ihrem Land schwach ist und dass es keine umfassende politische Verantwortlichkeit für dieses Thema gibt. Die neue Regierung hat dies aber erkannt und einen integrierten politischen Ansatz für das Problem formuliert.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten sind besorgt über das Problem und haben der gezielten Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern oder zumindest der Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung von Familien mit Kindern seit einiger Zeit hohe Priorität eingeräumt. Hierzu gehören einige der Mitgliedstaaten mit einem hohen Maß an Kinderarmut wie Irland, Italien, Rumänien und das Vereinigte Königreich. Für Rumänien beispielsweise ist die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung und die Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern eine wichtige Priorität. Die rumänische Sachverständige berichtet von den beträchtlichen politischen und strukturellen Anstrengungen, die seit 2001 unternommen worden sind, um die großen kinderbezogenen Probleme der 1990er Jahre anzugehen. Es sind neue politische Maßnahmen und Gesetze eingeführt worden, es bestehen neue institutionelle Strukturen, und es werden zielgruppenorientierte Aktionsprogramme implementiert.

Es gibt mehrere Mitgliedstaaten wie Bulgarien, Estland, Portugal, Ungarn und Zypern, für die die nationalen Sachverständigen feststellen, dass die besondere Fokussierung auf die Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Familien in jüngster Zeit zu einer Priorität geworden ist und sich in wichtigen politischen Initiativen manifestiert. In Estland beispielsweise haben die Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung eine hohe Priorität in der Politik, und es

gibt klare politische Ziele und Vorgaben zur Verhinderung und Reduzierung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. In Ungarn ist eine neue nationale Strategie zur Verbesserung der Situation von Kindern entwickelt worden, auch wenn sie erst noch in konkrete Maßnahmen umgesetzt und eine echte strategische Priorität werden muss. In Bulgarien hat sich der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern in den letzten sieben bis acht Jahren rasch entwickelt, und es hat eine Reihe von Dokumenten und Regierungsentscheidungen gegeben, die auf den Schutz der Rechte von Kindern und die Verbesserung des Kindeswohls abzielen.

Es gibt aber immer noch eine große Gruppe von Ländern, die entweder mit einem hohen Maß an Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung konfrontiert sind (Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Polen und Spanien) oder gerade dem EU-Durchschnitt entsprechende oder knapp darunter liegende Armutsrisikoquoten für Kinder verzeichnen (Tschechische Republik und Slowakei) und in denen das Thema nach Auffassung der Sachverständigen noch eine gebührend hohe politische Priorität erhalten muss, die von einer kohärenten und implementierten Strategie gestützt wird. In einigen Fällen gibt es zwar eine in Politikdokumenten der Regierung ausgearbeitete Strategie (z. B. Slowakei), aber die Anerkennung des Problems in Politikdokumenten ist nicht von einer Strategie zur tatsächlichen Umsetzung der Politik begleitet.

In diesen Ländern bleiben Maßnahmen oft unsystematisch und begrenzt und sind in einigen Fällen mehr auf die Familie fokussiert und nur indirekt auf das Kind (z. B. in Spanien). Der Sachverständigenbericht für Polen kommt zu dem Schluss, dass das Problem der Kinderarmut und des Kindeswohls nicht im Mittelpunkt der Sozialpolitik steht. Die lettische Sachverständige betont, dass Familienpolitik inzwischen zwar ein Thema geworden ist, das Problem der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung aber noch nicht erkannt worden ist. Deshalb taucht, obwohl ein Konzept und ein Aktionsplan für die Umsetzung des Konzepts „Nationale Familienpolitik“ für 2004–13 formuliert worden sind, der Begriff „Kinderarmut“ als solcher nicht in dem Dokument auf, und es gibt keine konkreten Maßnahmen und Aktivitäten zur Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Der griechische Sachverständige kommt zu dem Schluss, dass Griechenland bislang noch keine umfassende langfristige Strategie oder Politik und kein Programm zur Beseitigung der Armut und sozialen Ausgrenzung von Erwachsenen oder Kindern entwickelt und implementiert hat. Kinderarmut und soziale Ausgrenzung sind in Griechenland noch kein vorrangiges Thema in der Sozialpolitik, und deshalb gibt es weder konkrete Strategien noch konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Im Sachverständigenbericht für Malta wird hingewiesen auf das Fehlen einer kohärent definierten ganzheitlichen Politik für Kinder in einem spezifischen Dokument, das klar umreißt, welche die politischen Ziele sind, welche Leistungen zur Verfügung stehen und welche Wege von denjenigen, die Leistungen in Anspruch nehmen müssen, eingeschlagen werden müssen. Es gibt aber ein Fülle von Initiativen und Strukturen, die verschiedene Leistungen anbieten, wenn auch manchmal unabhängig voneinander oder mit sehr losen Verbindungen. Das Fehlen einer in einem einzigen Dokument definierten kohärenten Politik mit klar umrissenen Zielen und den zur Erfüllung dieser Ziele zur Verfügung stehenden Diensten und Leistungen ist eine der Hauptschwächen der Kinderpolitik in Malta. Im Falle der Tschechischen Republik und der Slowakei, die eine gerade dem EU-Durchschnitt entsprechende oder knapp darunter liegende Armutsrisikoquote für Kinder verzeichnen (die aber viel höher ist als die allgemeine Armutsrisikoquote in beiden Ländern), überrascht die fehlende Priorisierung und das Fehlen eines strategischen Ansatzes. Noch überraschender ist dies im Falle Griechenlands (das über dem EU-Durchschnitt liegt) und Lettlands, Litauens, Malτας, Polens sowie Spaniens (wo das Ausmaß der Einkommensarmut von Kindern jeweils erheblich über dem EU-Durchschnitt liegt).

In Bezug auf diese Mitgliedstaaten, in denen die Fokussierung auf das Thema Kinderarmut und soziale Ausgrenzung relativ neu ist, heben die Sachverständigen zwei wichtige Faktoren hervor, die zu dem größer werdenden Interesse beitragen, nämlich erstens die Auswirkungen des demografischen

Wandels (sinkende Geburtenraten und sich ändernde Familienstrukturen) und zweitens der Einfluss des EU-Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung.

Demografischer Wandel

Viele Mitgliedstaaten erleben einen deutlichen Rückgang der Geburtenraten und müssen sich auf eine abnehmende und alternde Bevölkerung mit steigenden Abhängigkeitsraten einstellen. Deshalb stellen – wenig überraschend – mehrere Sachverständige, darunter auch die Sachverständigen aus Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Lettland, der Slowakei und der Tschechischen Republik, die Bedeutung einer abnehmenden Geburtenrate und die Relevanz heraus, die dies für die Entwicklung von politischen Maßnahmen für Kinder hat. Dies ist eng verbunden mit der Sorge um längerfristige soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit. So ist die Unterstützung von Familien in der Tschechischen Republik sicherlich ein vorrangiges Thema, aber ihre Hauptbegründung ist dem nationalen Sachverständigen zufolge die Förderung des demografischen Wachstums und des Gleichgewichts zwischen den Generationen, nicht aber die Beseitigung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. In Finnland werden Ziele festgelegt, um das Wohlergehen von Familien mit Kindern zu gewährleisten, da die Zahl von Familien mit Kindern stetig abnimmt. Ende 2004 betrug die Zahl der Familien mit Kindern 592 800, fast 20 000 weniger als im Jahr 2000. Gleichzeitig haben sich Änderungen in den Familienstrukturen vollzogen. Die Zahl nichtverheirateter Familien nimmt ständig zu, und die Zahl alleinerziehender Familien ist in den 1990er Jahren rapide angestiegen. In Deutschland hat die Bundesregierung unter dem Leitgedanken, dass Deutschland „mehr Kinder in den Familien und mehr Familien in der Gesellschaft“ braucht, im Bereich Kinder, Jugend und Familie für die laufende Legislaturperiode (2005–2009) drei Prioritäten festgelegt: Unterstützung junger Eltern in der Phase der Familiengründung (siehe das Kindertagesbetreuungsgesetz und das neue Bundeselterngeldgesetz), Stärkung der Bindung zwischen den Generationen (siehe das neue Bundesmodellprogramm „generationenübergreifende Einrichtungen“) und stärkere Beachtung von Kindern, die „auf der Schattenseite des Lebens geboren“ werden (d. h. Kinder, die in schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen aufwachsen). Wie im Sachverständigenbericht für die Slowakei dargelegt wird, ist der Rückgang der Geburtenrate beachtlich (nur noch halb so hoch wie in den 1970er Jahren) und wird von Politikern oft als gravierender eingeschätzt als die Armutsrisikoquote von Kindern. Ebenso stellt die lettische Sachverständige fest, dass die Regierungen angesichts der demografischen Situation im Land die bessere Unterstützung von Familien mit Kindern als eine der wichtigen Prioritäten erkannt haben und insbesondere die Bedeutung der Stärkung der Familienwerte in der Gesellschaft betonen.

Viele Länder sind sich auch der raschen demografischen Veränderungen, die sich in der Familienstruktur vollziehen (insbesondere Zunahme alleinerziehender Familien und abnehmende Bedeutung der Großfamilie), sehr wohl bewusst. Deshalb sind sie darauf bedacht, auf diese Veränderungen zu reagieren, versuchen aber auch – besonders in vielen südeuropäischen Ländern und in Polen – die Familie zu stärken. Dem Sachverständigenbericht für Polen zufolge konzentrieren sich familienpolitische Programme eher auf Maßnahmen zur Förderung einer höheren Geburtenrate und Verbesserung der Situation polnischer Familien als auf die verschiedenen Aspekte der Situation von Kindern.

Der EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung

Es ist offensichtlich, dass die hohe Priorität der Frage der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern im EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung und bei den Europaratstagungen 2006 und 2007 das politische Denken in einer Reihe von Mitgliedstaaten beeinflusst hat. Dies zeigt sich daran, dass die meisten Mitgliedstaaten diese Frage im Bereich „soziale Eingliederung“ ihrer nationalen Strategieberichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006–2008, d. h. in ihren nationalen Aktionsplänen zur sozialen Eingliederung (NAP Eingliederung), zu einem

vorrangigen Thema gemacht haben. Wie im Sachverständigenbericht für Belgien festgestellt wird, illustriert die Tatsache, dass Kinderarmut eine der politischen Prioritäten im belgischen NAP Eingliederung ist, den wachsenden Einfluss Europas und der offenen Methode der Koordinierung auf das belgische Programm zur sozialen Eingliederung. Davor stand das Thema „Kinderarmut“ nicht explizit auf der politischen Tagesordnung und „in Armut lebende Kinder“ tauchten in der belgischen Diskussion über soziale Eingliederung fast gar nicht auf. Ebenso heißt es im Sachverständigenbericht für Polen, auf die ungünstige Situation von Kindern in Polen müsse mit einer Verstärkung von politischen Maßnahmen reagiert werden, die bis jetzt nur wenig auf die Probleme von Kindern ausgerichtet seien. Die offene Methode der Koordinierung habe die Wahrnehmung von Problemen im Zusammenhang mit Armut und der Gefahr der Ausgrenzung von Kindern positiv beeinflusst.

4.2. Klare Ziele und Vorgaben

Obwohl die Problematik der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern politisch an Bedeutung gewonnen hat, haben nur einige Mitgliedstaaten klare Ziele und Vorgaben entwickelt. Eine größere Zahl von Staaten beginnt allerdings, dies zu tun. Es sind vier Hauptgruppen von Zielen zu nennen, auf die sich Strategien zur Bekämpfung und Verhinderung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung stützen können: Ziele im Hinblick auf das Gesamtergebnis, Ziele in Bezug auf bestimmte Politikbereiche, Ziele in Bezug auf bestimmte Gruppen von Kindern sowie Prozessziele.²⁰

Ziele im Hinblick auf das Gesamtergebnis

Diejenigen Länder, die klare Ziele im Hinblick auf das Gesamtergebnis festlegen, sind meistens Länder mit bereits seit Langem bestehenden oder neu eingeführten politischen Prioritäten in Sachen Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung (insbesondere Belgien, Estland, Irland, Italien und das Vereinigte Königreich).

Ziele in Bezug auf bestimmte Politikbereiche

Manche Länder legen Ziele in Bezug auf bestimmte Politikbereiche fest. Diese Ziele können Ergebnis- und/oder Input-Ziele sein. Zu den Ergebniszielen gehören die stärkere Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben oder die Senkung des Anteils von Kindern, die in Arbeitslosen-Haushalten leben (Belgien, Vereinigtes Königreich), die Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben (Finnland), die Senkung der Schulabbrecher-Zahlen (Griechenland, Luxemburg, Malta, Niederlande) oder die Verbesserung der Gesundheitssituation. Beispiele für Input-Ziele sind die Steigerung der Zahl der Kinderkrippen und Tagesbetreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren (Deutschland), die Steigerung des Angebots an Sozialwohnungen, die Verbesserung des Zugangs zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, die Weiterentwicklung der Kinderbeihilfen zur Bekämpfung materieller Armut aufgrund des Vorhandenseins von Kindern (Deutschland), der Ausbau sicherer Umgebungen, in denen Kinder aufwachsen und sich entwickeln können (Finnland), oder die Schaffung von Möglichkeiten für Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien, sich in einer ihrer persönliche Entwicklung förderlichen Weise an Freizeitaktivitäten (z. B. Sport) zu beteiligen.

²⁰ Frazer, H., *Lessons learned on child poverty in the European Union: why and how to tackle child poverty*, UNICEF-Papier, 2006.

Ziele in Bezug auf bestimmte Gruppen

In manchen Fällen werden Ziele in Bezug auf die Reduzierung der Armut und sozialen Ausgrenzung von bestimmten Gruppen wie etwa Roma-Kindern, Heimkindern oder behinderten Kindern festgelegt. So haben sich beispielsweise die Niederlande das Ziel gesetzt, die Sprachdefizite „gewichteter Schüler“ (Schüler aus ethnischen Minderheiten und gebürtige niederländische Schüler) abzubauen. Litauen verfolgt das Ziel, die Heimunterbringung von Kindern, die ohne elterliche Fürsorge sind, zu reduzieren und ihre soziale Eingliederung zu verbessern.

Prozessziele

Es gibt nur begrenztes Material über Mitgliedstaaten, die Prozessziele wie etwa die Verbesserung des Dialogs mit Kindern oder die Verbesserung der Koordinierung von Diensten auf lokaler Ebene festlegen. Die Niederlande beispielsweise haben das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen zur Unterstützung von Problemfamilien zu verbessern.

In mehreren Ländern fehlt es aber an klar umrissenen Zielen. Die lettische Sachverständige bemerkt beispielsweise, dass die Politik des Landes keine spezifischen Ziele im Hinblick auf die Reduzierung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung definiert.

Fehlende Ziele

Nur wenige Länder haben quantitative Zielvorgaben für die Reduzierung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung festgelegt. Von denjenigen Ländern, die solche Zielvorgaben festgelegt haben, möchte Österreich die Einkommensarmut von Kindern innerhalb von zehn Jahren von 15 auf 10 % reduzieren. Belgien ist eines der Länder, die in jüngster Zeit (2006) klare Zielvorgaben für die Reduzierung der Armut unter Kindern festgelegt haben. Bis 2010 soll eine Armutsrisikoquote von 12 % (gegenüber 17 % in 2003) erreicht werden (und für 2008 wurde ein Zwischenziel von 15 % festgelegt). Wegen des sprunghaften Anstiegs der Armut unter Kindern in Arbeitslosen-Haushalten wurde auch eine besondere Zielvorgabe in Bezug auf die Reduzierung des Anteils der in solchen Haushalten lebenden Kinder festgelegt (Reduzierung von 12,9 % 2005 auf 7 % bis 2010).²¹ In Estland wurden für 2008 mehrere Zielvorgaben festgelegt (z. B. Verringerung der Zahl der Kinder unter der relativen Armutsrisikogrenze um 2 % im Vergleich zu 2005). Im Vereinigten Königreich hat die Regierung klare nationale Zielvorgaben zur Reduzierung der Kinderarmut in einem Zeitraum von 20 Jahren festgelegt, für deren Umsetzung das Finanzministerium und das Ministerium für Arbeit und Renten gemeinsam verantwortlich sind. Ebenso wie bei der Einkommensarmut wurden auch in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung, Bildung, Sozialbetreuung und Verkehr Ziele im Einklang mit dem Programm zur Bekämpfung von Kinderarmut und Förderung der sozialen Eingliederung festgelegt. Luxemburg legt konkrete Zielvorgaben in bestimmten Bereichen fest: Senkung der Schulabbrecherquote auf 10 % bis 2010 und – ein wichtiges Input-Ziel – Erhöhung der Kinderbetreuungsplätze von 8 000 (2005) auf 30 000 (2013). Griechenland hat sich ebenfalls das Ziel gesetzt, die Schulabbruchquote bis 2010 von 13,3 % auf unter 10 % zu senken.

²¹ Für die Zielvorgabe in Bezug auf die Armutsrisikoquote werden Kinder als Personen unter 16 Jahren definiert. Für die Zielvorgabe in Bezug auf Arbeitslosen-Haushalte werden sie als Personen unter 18 Jahren definiert (= EU-Standarddefinition).

4.3. Stand der durchgängigen Berücksichtigung und Koordinierung

Die durchgängige Berücksichtigung der sozialen Eingliederung von Kindern bedeutet die Integration von Zielen im Hinblick auf die soziale Eingliederung in alle Bereiche und Ebenen der Politikgestaltung und die Förderung dieses Vorhabens durch Beteiligung öffentlicher Einrichtungen, der Sozialpartner, nichtstaatlicher Organisationen und anderer relevanter Akteure. In dieser Hinsicht ist interessant festzustellen, dass bei der vom Luxemburger Ratsvorsitz im Juni 2005 veranstalteten Konferenz zum Thema „Den EU-Prozess der sozialen Eingliederung voranbringen“ die durchgängige Berücksichtigung der Kinderproblematik stark betont wurde.²²

Viele der Berichte der nationalen Sachverständigen lassen erkennen, dass die durchgängige Berücksichtigung der sozialen Eingliederung von Kindern in der gesamten EU zunimmt. Im Hinblick auf Länder wie Finnland und Schweden, in denen eine langfristige Eingliederungspolitik für alle Kinder die Norm ist, kann mit Fug und Recht bereits von einer wirksamen durchgängigen Berücksichtigung gesprochen werden. Viele der Länder, die Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern im Laufe der letzten zehn Jahren zu einem vorrangigen Thema gemacht haben, sind dabei, dieses Thema durchgängig zu berücksichtigen, und einige Länder wie Irland und das Vereinigte Königreich haben recht gut ausgearbeitete Dispositionen entwickelt. Der Sachverständigenbericht für Zypern kommt zu dem Schluss, dass die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung ein durchgängig berücksichtigtes Ziel ist, das Priorität auf nationaler Ebene erhält. In Estland werden Dispositionen für die durchgängige Berücksichtigung des Themas „Kinderarmut und Kindeswohl“ in der nationalen Politik getroffen, insbesondere im Kontext des Nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung. Dennoch muss die Koordinierungs- und Unterstützungsrolle des Staats noch erheblich ausgebaut werden, um einerseits die gleiche Verfügbarkeit und Qualität der Dienste in allen Regionen zu gewährleisten und andererseits auf nationaler Ebene einen Überblick über die in den Kommunen angebotenen Dienste bieten zu können. In Italien gibt es in der Politik auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene vorbildliche Praktiken im Hinblick auf die durchgängige Berücksichtigung im Zusammenhang mit Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. In Ungarn sind wichtige Entwicklungen im Zusammenhang mit durchgängiger Berücksichtigung und Koordinierung der Anstrengungen eingeleitet worden (siehe Textkasten 4.1).

Textkasten 4.1

Durchgängige Berücksichtigung in Ungarn

Ein Teil der Anstrengungen der Regierung zur Zurückdrängung der Kinderarmut umfasste seit ihrem Amtsantritt 2006 entsprechende konzertierte und prioritäre Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen und in vielen Bereichen der Regierungstätigkeit. Im Ministerium für Soziales und Arbeit gibt es einen Sonderbeauftragten, der die Anstrengungen auf diesem Gebiet koordiniert. Dieser Beauftragte ist gleichzeitig Sekretär des sozialpolitischen Ausschusses, der Seite an Seite mit dem Kabinett arbeitet. Jedes der beteiligten Ministerien hat einen Beauftragten für Kinderfragen. Im Büro des Premierministers gibt es eine Arbeitsgruppe „Chancen für Kinder“. Die Zurückdrängung der Kinderarmut ist ein Ziel von höchster Priorität in der Regierungsplattform, den Entwicklungsplänen und den entsprechenden operativen Programmen. Die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien sowie zwischen Zentralregierung und lokalen Behörden lässt allerdings noch sehr zu wünschen übrig. Wenn auf diesem Gebiet nicht deutliche Fortschritte erzielt werden, werden Komplexität und Erfolg der Strategie gefährdet sein.

Quelle: Sachverständigenbericht für Ungarn

²² Weitere Informationen zu dieser Konferenz siehe: http://www.ceps.lu/eu2005_lu/default.cfm
 Zur Erörterung des Themas Durchgängige Berücksichtigung der Kinderproblematik siehe: Marlier, E. / Atkinson, A.B. / Cantillon, B. / Nolan, B., *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*, The Policy Press, Bristol, 2007.
 Und zu einer allgemeineren Erörterung des Themas durchgängige Berücksichtigung siehe:
 O'Kelly, K., *The Evaluation of Mainstreaming Social Inclusion in Europe*, Combat Poverty Agency, Dublin, 2007.

Nicht immer ist das Bild so positiv. In Portugal beispielsweise ist man noch weit von der durchgängigen Berücksichtigung des Themas „Kinderarmut und Kindeswohl“ in der nationalen Politik entfernt. Das Gleiche gilt für die Slowakei, wo die durchgängige Berücksichtigung und Koordinierung von Programmen zur sozialen Eingliederung zu den Defiziten der Politik gehören. Auch der Sachverständigenbericht für Spanien kommt zu dem Schluss, dass das Fehlen eines Ansatzes für die durchgängige Berücksichtigung der Frage der Kinderarmut und des Kindeswohls eine klare Schwäche der nationalen Politik darstellt, und empfiehlt die schnellstmögliche Initiierung eines entsprechenden Ansatzes für diese Frage in Spanien. Der Sachverständigenbericht für Griechenland stellt fest, dass die politischen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Problem der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern zu wenig ineinander greifen und aufeinander abgestimmt sind und daher keinen integrierten und koordinierten Ansatz darstellen. In der Tschechischen Republik gestalten sich Dispositionen für die durchgängige Berücksichtigung der Frage der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung dem Sachverständigenbericht zufolge deshalb kompliziert, weil die Problematik in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Ministerien, insbesondere des Ministeriums für Arbeit und Soziales und des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport, fällt, die diese Problematik innerhalb ihres jeweiligen Ressorts größtenteils als Randthema sehen. Im Sachverständigenbericht wird festgestellt, dass das Thema Kinderarmut und soziale Ausgrenzung durch die geplante Umstrukturierung des Ministeriums für Arbeit und Soziales in ein Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie besser koordiniert und fokussiert werden könnte.

Bessere Dispositionen zur Gewährleistung eines koordinierten Ansatzes auf allen Ebenen sind in mehreren Ländern (z. B. Irland, Italien, Portugal, Spanien und Vereinigtes Königreich) zu erkennen. So bestehen im Vereinigten Königreich seit 2006 Absprachen zwischen der Zentralregierung und den lokalen Behörden zur koordinierten Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung („Child Poverty Accord“), die regelmäßige Zusammenkünfte und Kontakte einschließen. In Portugal, wo der politische Ansatz für Kinderfragen bis dato ganz offensichtlich weder vielschichtig genug noch koordiniert oder integriert gewesen ist, wird derzeit eine erste nationale Strategie für Kinder und Jugendliche unter Beteiligung von Vertretern aller Ministerien und der autonomen Regionen entwickelt. Dies kann zu Fortschritten in dieser Frage führen. In Italien gibt es vorbildliche Praktiken (besonders auf regionaler und lokaler Ebene) für die Koordinierung von politischen Maßnahmen und Diensten zur Verbesserung des Kindeswohls und Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung, und es bestehen Absprachen zwischen dem Staat und regionalen und lokalen Behörden. In Irland hat die Beschäftigung der Politik mit der Kinderthematik zu erheblichen institutionellen Reformen geführt (siehe Textkasten 4.2). In Spanien fördert der nationale strategische Plan 2006–2008 für Kinder und Jugendliche ausdrücklich die wirksame Koordinierung der verschiedenen an der Entwicklung und Bereitstellung von politischen Maßnahmen für Kinder beteiligten Akteure auf nationaler und regionaler Ebene. Bis zur Verabschiedung des Plans im Juni 2006 gab es keine Dispositionen zur Koordinierung der Entwicklung und Bereitstellung kinderpolitischer Maßnahmen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Der nationale strategische Plan für Kinder und Jugendliche ist das erste politische Dokument, das die Notwendigkeit zur Koordinierung der Entwicklung und Bereitstellung kinderpolitischer Maßnahmen auf und zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen ausdrücklich anspricht.

Textkasten 4.2

Institutionelle Reform in Irland, um das Thema der Situation von Kindern anzugehen

Im Jahr 2003 wurde das Amt des Kinderbeauftragten eingerichtet. Im Dezember 2005 beschloss die Regierung, die Einrichtung einer Behörde des Ministers für Kinder im Rahmen des Ministeriums für Gesundheit und Kinder, um die Kinderpolitik kohärenter zu gestalten. Der Minister für Kinder nimmt an allen Kabinettsitzungen teil und wird unterstützt von der Behörde des Ministers für Kinder, namentlich in den Bereichen:

- Umsetzung der nationalen Kinderstrategie
- Umsetzung des nationalen Investitionsprogramms für Kinderbetreuung 2006–2010
- Entwicklung einer Politik und Gesetzgebung in den Bereichen Kindeswohl und Kinderschutz
- Umsetzung des Kindergesetzes (irische Regierung, 2001)

Die Behörde konzentriert sich auf Kinder betreffende Fragen der Harmonisierungspolitik wie etwa Kleinkindbetreuung und Bildung, Jugendjustiz, Kindeswohl und Kinderschutz, gesellschaftliche Teilnahme von Kindern und Jugendlichen, Forschung über Kinder und Jugendliche sowie Querschnittsinitiativen für Kinder.

Quelle: Sachverständigenbericht für Irland

In vielen Ländern gibt es allerdings wenig Hinweise auf einen systematischen oder koordinierten Ansatz. In Malta beispielsweise laufen zwar viele Initiativen, die sich mit der Problematik der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung befassen, aber es gibt keinen Plan, der alle diese Initiativen kohärent in einer Weise zusammenfasst, dass sowohl die Betroffenen (in diesem Fall die Kinder und ihre Familien) als auch die Praktiker selbst (vor allem Sozialarbeiter und alle in der Betreuung Tätigen) ohne Weiteres und auf einen Blick erkennen können, wen sie um Hilfe ersuchen können und wie sie Unterstützung erhalten bzw. anbieten können. In der Slowakei hat die Übertragung von Kompetenzen von der zentralen Ebene auf die unteren Ebenen nicht die erhofften positiven Effekte gebracht und bedeutet faktisch, dass Koordinierungskompetenzen oft rein formal sind, die einzelnen Ebenen nicht koordiniert werden und keine Verpflichtungen zur gegenseitigen Information bestehen. In Lettland wurde 2004 zur Lösung des Problems der mangelnden Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Institutionen ein Ministerium für Kinder und Familienangelegenheiten eingerichtet, das eine bessere Koordinierung bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Maßnahmen zum Schutz von Kinderrechten gewährleisten soll. In der Praxis fehlt aber ein gemeinsamer strategischer Ansatz für die Politikplanung. In Deutschland gibt es eine Reihe von Mechanismen und Einrichtungen, die die Koordinierung verschiedener Regierungsebenen unterstützen oder gewährleisten sollen. Dennoch betonen die nationalen Sachverständigen, dass die Koordinierung zwischen den verschiedenen Bundesländern sowie zwischen Bund und Ländern in Bildungsfragen nur teilweise gelungen ist und dass dies jetzt wahrscheinlich noch schwieriger wird. In für die Bekämpfung der Kinderarmut sensiblen Bereichen gibt es dem Sachverständigenbericht zufolge in den Beziehungen zwischen den Bundesländern und ihren lokalen Behörden leider auch Beispiele für mangelhafte Koordinierung der verschiedenen Ebenen. In den Niederlanden gibt es aus der Sicht der nationalen Sachverständigen ein breites und in gewisser Weise auch fragmentiertes Politikfeld im Zusammenhang mit Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Ganz ähnlich kommt der Sachverständigenbericht für Slowenien zu dem Schluss, dass es an einer umfassenden und integrierten Politik zur Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung fehlt. Das Fehlen einer solchen Politik bedeutet nicht, dass das Problem vernachlässigt oder übersehen wird. Es bedeutet vielmehr, dass partielle und nicht koordinierte politische Maßnahmen, die in verschiedenen staatlichen Stellen entwickelt werden, einbezogen werden müssen.

Insgesamt bestätigen die Berichte der nationalen Sachverständigen, wie wichtig die durchgängige Berücksichtigung der sozialen Eingliederung von Kindern in der nationalen und regionalen Politik ist. Mitgliedstaaten, die noch keine geeigneten Dispositionen getroffen haben, sollten sich darum kümmern, dies zu tun. Eine erhebliche Verbesserung der Vernetzung zwischen dem EU-Koordinierungsprozess

für Sozialschutz und soziale Eingliederung und den integrierten Leitlinien der EU für Wachstum und Beschäftigung (d. h. dem gestrafften Wirtschafts- und Beschäftigungsprozess) im Hinblick auf Kinderarmut und soziale Ausgrenzung könnte wesentlich zum Ausbau der durchgängigen Berücksichtigung und Koordinierung von politischen Maßnahmen zur sozialen Eingliederung von Kindern beitragen.

4.4. Allgemein ausgerichtete und zielgruppenorientierte Ansätze

Es ist nicht zu übersehen, dass zwischen den einzelnen Ländern große Unterschiede im Hinblick darauf bestehen, ob sie einen eher allgemeinen und präventiven Ansatz oder einen eher zielgruppenorientierten Ansatz verfolgen, der primär auf die Abmilderung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgerichtet ist. Tatsächlich gibt es ein zusammenhängendes Ganzes. Am einen Ende stehen Länder, deren Ansatz im Wesentlichen universalistisch ist, mit nur wenigen verbleibenden zielgruppenorientierten Elementen (Finnland, Luxemburg, Schweden). Diese Länder sind sich in der Regel sehr stark dessen bewusst, wie wichtig es ist, Chancengleichheit für alle Kinder und ihre Familien zu gewährleisten und dem Auftreten signifikanter Ungleichheiten zu vorbeugen. Schweden etwa verfolgt eine allgemeine und umfassende Politik zur Förderung des Kindeswohls. Maßnahmen, die speziell auf die Abmilderung von Armut und sozialer Ausgrenzung abzielen, werden weitgehend vermieden. Neben der Sozialhilfe ist Wohngeld im Wesentlichen die einzige bedürftigkeitsabhängige Leistung. Daneben gibt es Länder, die einen überwiegend allgemeinen Ansatz verfolgen, aber mit einigen (wichtigen) zielgruppenorientierten Elementen. Der tschechische Sachverständige bemerkt, dass hinsichtlich der Gewichtung zwischen einem allgemeinen und präventiven Ansatz zur Förderung des Wohls aller Kinder und einem zielgruppenorientierten Ansatz zur Zurückdrängung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter bestimmten Gruppen von Kindern mit hohem Risiko, der allgemeine und präventive Ansatz die Präferenzlösung ist. Er weist aber darauf hin, dass das von den lokalen Behörden verwaltete Sozialhilfesystem sehr wohl zielgruppenorientiert ist. In Lettland wird überwiegend ein allgemeiner Ansatz zur Unterstützung von Familien mit Kindern verfolgt. Nach Auffassung der nationalen Sachverständigen fehlt es sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene an einem zielgruppenorientierten Ansatz zur Abmilderung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter bestimmten Gruppen von Kindern mit hohem Risiko (Straßenkinder, Waisen, behinderte Kinder, Schulabbrecher usw.). In Irland bewegt sich die Politik zwischen generalistischen und zielgruppenorientierten Ansätzen. Historisch gesehen wurden beide Ansätze verfolgt, aber in den letzten Jahren tendiert die Politik mehr dazu, alle Familien mit Kindern, unabhängig von ihrem Einkommen, stärker zu unterstützen. Im nationalen Sachverständigenbericht wird dies zwar begrüßt, aber dennoch die Frage aufgeworfen, ob dies eine ausreichende Antwort auf das in Irland herrschende relativ hohe Ausmaß an Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung ist. In Spanien liegt die Betonung eher auf einem allgemeinen und präventiven Ansatz als auf einem zielgruppenorientierten Ansatz, wie aus Politikdokumenten wie dem Nationalen Reformprogramm und dem Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung ersichtlich ist. Allerdings ist der Ansatz eindeutig unzureichend, und es liegen keine Untersuchungen darüber vor, wie sich eine Reihe von Leistungen und/oder Steuererleichterungen für die Familie genau auf die Kinder auswirken. Ebenso zielt die neue Strategie in Ungarn darauf ab, die Lage aller Kinder zu verbessern, legt aber gleichzeitig Wert auf gezielte Anstrengungen und Maßnahmen für benachteiligte Kinder.

In der Mitte stehen Mitgliedstaaten wie Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen und das Vereinigte Königreich, die auf einen Mix aus allgemeinen und zielgruppenorientierten politischen Maßnahmen setzen. So wird im Sachverständigenbericht für Estland festgestellt, dass es in Estland eine relativ ausgewogene Gewichtung zwischen einem allgemeinen und präventiven Ansatz zur Förderung des Wohls aller Kinder und einem zielgruppenorientierten Ansatz zur Zurückdrängung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter bestimmten Gruppen von Kindern mit hohem Risiko gibt. In Dänemark gibt es in allen einschlägigen Politikdokumenten neben allgemeinen und präventiven Zielen und Maßnahmen auch solche, die auf Kinder mit hohem Risiko abzielen (Kinder

ohne elterliche Fürsorge, behinderte Kinder, Kinder in Arbeitslosen-Haushalten, in kinderreichen Haushalten usw.). Im dänischen Sachverständigenbericht wird betont, dass die wichtigsten Strategien in Bezug auf unterprivilegierte Kinder und Jugendliche den Vorteil haben, dass sie sowohl über eine starke allgemeine Komponente (kostenlose Schulen, kostenlose Gesundheitsversorgung usw.) als auch über ein überzeugendes Leistungsangebot verfügen, das speziell auf die jeweiligen Probleme in bestimmten Familien zugeschnitten ist. Der französische Ansatz kombiniert allgemeine politische Maßnahmen, die finanzielle Leistungen für Familien und Kinderbetreuung (was zu einer höheren Geburtenrate und einer stärkeren Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben beigetragen hat) sowie die Bereitschaft zu einer wirtschaftlichen und finanziellen Umverteilung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen einschließen und zweifelsohne den ärmsten Familien zugute kommen, mit gezielten Maßnahmen zum Schutz der gefährdetsten Kinder (z. B. behinderte Kinder und Kinder in einem Risikoumfeld). In Italien verfolgt das Gesetz zur Förderung von Kindern und Jugendlichen von 1997 einen präventiven Ansatz, der die Förderung des Wohls aller Kinder beinhaltet und ihnen vollen Zugang zu bürgerlichen und sozialen Rechten gewährleistet. Der Sachverständige stellt aber fest, dass danach durch Einbindung der relevanten Themen in ein kohärenteres System der Sozialpolitik auf regionaler und lokaler Ebene die Balance zwischen allgemeinen und zielgruppenorientierten Ansätzen zur Bekämpfung von Kinderarmut und Verbesserung des Wohls aller Kinder gefestigt wurde. Die polnische Sachverständige stellt fest, dass das Leistungsangebot vom universalistischen Ansatz geprägt ist und eine adäquate Bedienung spezifischer Bedürfnisse von Kindern in schwierigen Situationen, behinderten Kindern oder Kindern aus zerrütteten Familienverhältnissen fehlt. Sie bemerkt aber auch, dass sich die Instrumente zur Bekämpfung der Armut unter Familien auf bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen konzentrieren. Auf jeden Fall äußert sie sich sehr kritisch zur Zulänglichkeit der Transferleistungen und zur Schwäche des Leistungsangebots. Der griechische Sachverständige stellt fest, dass in den letzten Jahren das Leistungsangebot für Kinder und Familien aller Einkommensgruppen zugenommen hat. Dennoch betont er, dass die Kinderbetreuung immer noch nicht ausreichend entwickelt ist. Im Sachverständigenbericht für das Vereinigte Königreich wird darauf hingewiesen, dass das System zwar in vieler Hinsicht zielgruppenorientiert ist, aber dennoch auch wichtige allgemeine Aspekte aufweist. Steuererleichterungen etwa erreichen alle Einkommensgruppen, und es gibt recht großzügig bemessenes Kindergeld für alle, kostenlose Bildung sowie einen kostenlosen staatlichen Gesundheitsdienst. Die Regierung bezeichnet dies als „progressiven Universalismus“.

Am anderen Ende stehen Länder, die überwiegend einen zielgruppenorientierten Ansatz verfolgen (Bulgarien, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Zypern). So stellt die portugiesische Sachverständige fest, dass Maßnahmen im Rahmen eines zielgruppenorientierten Ansatzes zur Abmilderung von Armut und sozialer Ausgrenzung gegenüber einem mehr allgemeinen und präventiven Ansatz überwiegen. Von den zehn Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2006–2008, die als spezifische Maßnahmen für Kinder ausgewiesen sind, sind nur zwei als Maßnahmen zu bezeichnen, die der Förderung des Wohls aller Kinder dienen. Die übrigen acht Maßnahmen wenden sich eindeutig an besondere Gruppen von Kindern, nämlich gefährdete Kinder, Heimkinder oder Kinder in alleinerziehenden Familien. Ebenso sind im zypriotischen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung drei von neun Maßnahmen allgemeiner Natur, während die übrigen besonders auf Analphabeten unter den Schülern und auf Immigranten, aber auch auf andere gefährdete Gruppen wie etwa Kinder mit besonderen Bedürfnissen und Schüler in ländlichen oder anderen benachteiligten Gebieten abzielen. In der Slowakei wird die Selbstverpflichtung, Armut und soziale Ausgrenzung zurückzudrängen und die Weitergabe der Benachteiligung von einer Generation zur nächsten zu verhindern, als hauptsächlich auf Roma-Gemeinschaften zugeschnitten verstanden. Auch wenn die Kinderzulage durch das Gesetz Nr. 600/2003 ihren allgemeinen Charakter zurückerhalten hat, hat der andere sozialpolitische Ansatz die Oberhand gewonnen, und „Zielgruppenorientierung“ ist das sozialpolitische Schlagwort, das weiterhin als ureigener Grundsatz der Sozialpolitik gilt.

Es ist klar, dass die Länder mit einem stark zielgruppenorientierten Ansatz eher unter den Ländern zu suchen sind, in denen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung ein hohes Ausmaß und eine hohe

Intensität erreichen. Dies weist auf ein Dilemma hin, vor dem sie stehen. Umfang und Intensität des Problems machen es verständlich, dass Abmilderungsmaßnahmen hohe Priorität eingeräumt wird. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass Armut und soziale Ausgrenzung aufgrund des strukturellen Charakters dieses Phänomens unbedingt auch im Rahmen eines präventiver ausgerichteten Ansatzes bekämpft werden müssen. Die portugiesische Sachverständige beispielsweise betont, dass die Armut in Portugal – ihr Auftreten, ihre Persistenz, ihre Folgen und ihre Auswirkungen auf Kinder und Erwachsene – eindeutig mit strukturellen Problemen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich zusammenhängt und nur wirkungsvoll bekämpft werden kann, wenn auch mit strukturellen, nachhaltigen und kohärenten Strategien an das Problem herangegangen wird. Ebenso meinen die britischen Sachverständigen, dass die ehrgeizigen Ziele in Sachen Kinderarmut nur erreicht werden können, wenn der politische Wille und die politische Führung vorhanden ist, die strukturellen Ungleichheiten in der britischen Gesellschaft (d. h. das hohe Maß an Ungleichheit im Hinblick auf Entlohnung, Gesundheit und Chancen) in Angriff zu nehmen. Deshalb erscheint es in Anbetracht des strukturellen Charakters von Armut und sozialer Ausgrenzung wichtig, dass man – auch in Ländern mit sehr dringlichen Problemen – mit einem Ansatz, der Maßnahmen zur Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit Maßnahmen zur Abmilderung extremerer Situationen verbindet, an das Problem herangeht.

4.5. Ein zunehmend mehrschichtiger Ansatz

Viele Mitgliedstaaten haben erkannt, dass beim Problem der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern viele verschiedene Faktoren mitspielen. Deshalb gibt es keine Patentlösung, und es muss ein Ansatz gewählt werden, der sich auf viele verschiedene Politikbereiche erstreckt.

In Dänemark beispielsweise gibt es umfassende politische Konzepte für gefährdete Kinder und die Zahl der Kinder, die schwere Armut und soziale Ausgrenzung erfahren, ist relativ niedrig. In Estland gibt es mehrere strategische Dokumente in verschiedenen mit Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung im Zusammenhang stehenden Politikbereichen, die den mehrschichtigen Problemansatz deutlich machen – vom Schutz der Kinderrechte und der Schaffung einer sicheren Lebensumgebung für Kinder bis hin zur Verhinderung und Bekämpfung von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie (am direktesten stehen die Strategie zum Schutz der Kinderrechte 2004–2008 und der NAP Eingliederung des estnischen nationalen Strategieberichts für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006–2008 damit in Verbindung). In Irland sind Anhaltspunkte für einen integrierten Problemansatz in der Kindeswohl-Thematik zu erkennen, der die Bereiche frühkindliche Entwicklung, Gesundheit, Bildung und Einkommensunterstützung einschließt. Das Erkennen der Verknüpfung verschiedener Lebens- und Dienstleistungsbereiche und der Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes bedeutet für Irland, wo der Sozialstaat traditionell stärker auf die Gewährung von Geldleistungen als auf das Bereitstellen eines Dienstleistungsangebots fokussiert ist, einen großen politischen Lernprozess.

In mehreren Ländern stellen die nationalen Sachverständigen aber fest, dass der dort verfolgte Ansatz eher eng bleibt und nicht wirklich mehrschichtig ist. Die britischen Sachverständigen beispielsweise kommen zu dem Schluss, dass die Armutsbekämpfungsabsicht der Regierung eher in einkommensbezogene Maßnahmen (und Maßnahmen gegen materielle Deprivation) mündete als in mehrschichtige Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung. In der Slowakei wird in Dokumenten wie dem Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung zwar die Notwendigkeit einer mehrschichtigen und umfassenden Politik betont, tatsächlich fehlt es nach Einschätzung des nationalen Sachverständigenberichts im Hinblick auf die Kinderproblematik aber an einem kohärenten mehrschichtigen Ansatz. Die Kinderpolitik unterliegt zum einen einem sektororientierten Ansatz und ist zum anderen im breiteren Kontext der Familienpolitik positioniert. In Zypern fehlen in der politischen Agenda zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (mit Ausnahme einer im nationalen Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung festgestellten Maßnahme, nämlich der Drogenprävention) Maßnahmen und Leistungen im Bereich Gesundheit, Wohnen und Verkehr, und

auch Sozialschutz durch Steuererleichterungen ist nicht vorgesehen. In Spanien fehlt es an mehrschichtigen Maßnahmen und Koordinierung zwischen Behörden, sozialen Organisationen und Bürgern.

Insgesamt machen die Sachverständigenberichte deutlich, dass nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und insbesondere auf lokaler Ebene ein mehrschichtiger Ansatz vonnöten ist, damit ganzheitliche und sich gegenseitig unterstützende politische Maßnahmen unter Einbeziehung eines breiten Spektrums kooperierender Akteure bereitgestellt werden können. Bei der Entwicklung lokaler Programme ist es wichtig, den Nachdruck auf frühzeitiges Eingreifen zu legen, um Kinder und Familien so früh wie möglich zu unterstützen und so dazu beizutragen, dass der Kreislauf von Armut und sozialer Ausgrenzung durchbrochen wird. Soziale Dienste können eine Schlüsselrolle bei der Durchführung und Koordinierung solcher Maßnahmen spielen.

4.6. Wachsende Bedeutung von Kinderrechten

In vielen Ländern gibt es ein zunehmendes Bewusstsein für die Bedeutung von Kinderrechten. Dies ist stark beeinflusst durch die UN-Kinderrechtskonvention (UNCRC). In einigen Ländern ist die Kinderpolitik historisch gesehen stark von einer Kinderrechtsperspektive durchdrungen. In Schweden beispielsweise orientiert sich die Kinderpolitik an der UN-Kinderrechtskonvention, obwohl auch hier im Sachverständigenbericht festgestellt wird, dass die Umsetzung der Kinderrechtsperspektive noch verbessert werden könnte. In den meisten Ländern ist die Fokussierung auf Kinderrechte aber nicht die Norm.

Da sich die Mitgliedstaaten der UN-Kinderrechtskonvention angeschlossen haben, in den Mitgliedstaaten entsprechende Strukturen eingerichtet sind (z. B. eine zunehmende Zahl von Kinderbeauftragten) und nichtstaatliche Organisationen, die UNICEF sowie andere Einrichtungen die UN-Kinderrechtskonvention zunehmend voranbringen, scheint es jedoch ein wachsendes Bewusstsein für die Notwendigkeit der Sicherung der Kinderrechte im Kontext der Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung zu geben. In vielen Ländern scheinen die ursprünglichen Anstrengungen zur Förderung der Rechte und der sozialen Eingliederung von Kindern parallel dazu fortgesetzt worden zu sein, allerdings getrennt von den Anstrengungen im Zusammenhang mit Armut und sozialer Ausgrenzung. In diesen Mitgliedstaaten muss sichergestellt werden, dass effektive Verbindungen zwischen ihren eigenen Strukturen und politischen Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern und den Strukturen bestehen, die sie zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention eingerichtet haben. Der UNCRC-Prozess scheint aber die Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern zunehmend zu einem politischen Thema zu machen und die Aufmerksamkeit auf dieses Thema zu lenken und damit mehr Länder anzuregen, politische Maßnahmen zur stärkeren Förderung der Eingliederung von Kindern zu entwickeln. Er rückt auch die Kinder selbst (und nicht nur ihre Familien) stärker in den Mittelpunkt. In Zypern beispielsweise wird derzeit eine Strategie zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern entwickelt, koordiniert vom zentralen Ausschuss für die Überwachung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Nach Auffassung des Sachverständigenberichts für Zypern hat in politischen Dokumenten die Anerkennung von Kinderrechten und die Balance zwischen der Fokussierung auf die Familien und der Fokussierung auf die Rechte der Kinder selbst einen befriedigenden Stand erreicht. Wie in mehreren anderen Ländern manifestieren sich die Kinderrechtsgrundsätze am deutlichsten im Zusammenhang mit dem Kinderschutz. In Zypern stellt das Kinderschutzkonzept ein System bereit, um den Schutz der Kinderrechte zu organisieren, und macht Vorschläge für die Novellierung von Gesetzen, die die Rechte und den Schutz von Kindern regeln (z. B. Familienrechtsgesetz). In Österreich wird eine zentralere Rolle der Kinderrechte in politischen Maßnahmen beabsichtigt. In Bulgarien wurde in letzter Zeit ein wichtiges Dokument auf dem Gebiet des Kinderschutzes erarbeitet – der vom Ministerrat genehmigte nationale integrierte Plan 2006–2009 für die Anwendung der Kinderrechtskonvention. Der

Hauptgedanke des Plans besteht darin, alle nationalen politischen Maßnahmen, Strategien und Programme in Bezug auf Kinder, Kinderrechte und Entwicklungsbedingungen von Kindern zusammenzufassen. Der Plan umfasst 34 allgemeine und spezifischere Dokumente, die auf eine Lösung des Problems der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern abzielen.

In Frankreich tritt das Thema Kinderrechte seit einigen Jahren auf dem Gebiet der Sozialpolitik in Erscheinung und hat dazu beigetragen, in einer Welt, in der nach wie vor die Familie dominiert, den Schwerpunkt auf das einzelne Kind zu legen. Als Antwort auf das Auftauchen des Themas Kinderrechte sind die Aufgaben und Pflichten von Familien in Bezug auf ihre Kinder stärker betont worden. In Ungarn ist die Einhaltung der UN-Kinderrechtskonvention das Hauptziel der neuen Regierungsstrategie zur „Verbesserung der Lebensbedingungen für Kinder“. In Bezug auf Irland lässt sich, nach den neuesten Dokumenten zu urteilen (nationaler Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006–2008 einschließlich des Nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung sowie *Towards 2016*), sagen, dass im Hinblick auf Kinder Elemente eines Sozialrechtsansatzes implementiert worden sind. So stellt der Nationale Aktionsplan zur sozialen Eingliederung, auch wenn er nicht ausdrücklich die Sozialrechtssprache verwendet und nicht so weit geht, spezielle Garantien für Kinder zu geben, Kinder in einen gesellschaftlichen Kontext und fixiert eine Reihe langfristiger Ziele in Bezug auf das Wohl von Kindern. Dies deckt sich mit dem zunehmenden Gewicht, den das Thema in Irland erhält – mit Entwicklungen wie der nationalen Kinderstrategie, der Einsetzung eines Kinderbeauftragten und einer politischen Verpflichtung, die Verfassung im Hinblick auf eine bessere Verankerung der Kinderrechte zu ändern (siehe Textkasten 4.2). Dennoch kommt der Sachverständigenbericht für Irland zu dem Schluss, dass, wie andernorts auch, der Zugang zu sozialen Rechten (im Unterschied zu politischen oder Bürgerrechten) für Kinder ein Problempunkt bleibt. Das Verständnis im Hinblick auf soziale Rechte für Kinder bleibt dem Bericht zufolge in ganz Europa unterentwickelt. Vom griechischen Sachverständigen wird hervorgehoben, dass das seit 2003 bestehende Amt eines Kinderbeauftragten die Hauptantwort der Politik in Sachen Schutz und Förderung von Kinderrechten ist.

Die portugiesischen Sachverständigen betonen, dass in Portugal nach der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention durch Portugal eine Verschiebung von einem protektionistischen Interventionsmodell hin zur Anerkennung von Kinderrechten stattgefunden hat. Dies zeigt sich in der Fokussierung auf die Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung im Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2006–2008, der unübersehbar von der Anerkennung der Kinderrechte durchdrungen ist. In der Slowakei werden ständige Anstrengungen zur Verbesserung und Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens zur Sicherung der Kinderrechte unternommen, und auch dem institutionellen Rahmen zum Schutz von Kinderrechten wird gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Die praktische Umsetzung der Gesetze wird jedoch durch fehlende Mittel und zu wenig Personal im Bereich der Sozialarbeit sowie durch wenig entwickelte, vage oder sogar fehlende Sanktionen für nicht gewährleistete Ansprüche erschwert. In Lettland wird in der Gesetzgebung der Hauptakzent auf die Rechte des Kindes gelegt. In Italien finden die Kinderrechte Anerkennung, mit einer ausgewogenen Fokussierung auf die Rolle der Familie. In Spanien wird im Nationalen Reformprogramm und im Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung zwar nicht ausdrücklich Bezug auf Kinderrechte genommen, aber der nationale strategische Plan 2006-2008 für Kinder und Jugendliche bestätigt die Kinderrechte auf der Grundlage der UN-Kinderrechtskonvention, und ebenso werden – auf regionaler Ebene – die Kinderrechte im Kontext der UN-Kinderrechtskonvention und der spanischen Verfassung in den meisten regionalen Plänen gewürdigt. Der nationale Sachverständigenbericht kommt aber zu dem Schluss, dass man sich trotz der Anerkennung der Kinderrechte in den politischen Dokumenten noch stärker auf die Kinderrechte fokussieren sollte, um Kinderarmut und soziale Ausgrenzung wirksamer zu bekämpfen. In Rumänien ist die Reduzierung der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern eine nationale Priorität. Seit 2003, als die Nationale Behörde für Kinderschutz zusammen mit der UNICEF die Formulierung eines Gesetzes zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte in Angriff nahm, sind viele Ressourcen auf dieses Thema gelenkt worden. Die rumänische „Nationale Strategie für den Kinderschutz und die Förderung von Kinderrechten“ liefert den Rahmen für

die durchgängige Berücksichtigung des Themas Kinderarmut und soziale Ausgrenzung von Kindern und legt die Zuständigkeiten für Koordinierung und Umsetzung sowie politische Ziele fest. Das kürzlich in Slowenien angenommene „Programm für Kinder und Jugendliche“ 2006–2016 basiert auf zwölf Grundsätzen, die an die UN-Kinderrechtskonvention (Alter 0–18), die slowenische Verfassung und die UN-Menschenrechtserklärung angeschlossen sind. Es gibt aber noch keinen Umsetzungsplan, und es ist noch nicht klar, wie stark er von einem auf Rechten basierenden Ansatz beeinflusst sein wird.

Die Auswirkungen eines auf Rechten basierenden Ansatzes zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung sind nicht unmittelbarer Art, nicht zuletzt deshalb, weil dieser Ansatz bedingt, über die politischen Rechte und Bürgerrechte hinaus auch soziale Rechte einzubeziehen. Wie im Sachverständigenbericht für Irland herausgestellt wird, stellen sich damit schwierige Fragen für die politischen Entscheidungsträger: Impliziert ein sich auf soziale Rechte gründender Ansatz beispielsweise ein individuelles Recht auf ein Mindesteinkommen oder auf einen Kinderbetreuungsplatz, oder ist eine solche Garantie nicht praktikabel? Und wo ist die Grenze zu ziehen zwischen den Rechten für Kinder als Individuen und den Rechten für Familienmitglieder (einschließlich Kindern)? Dies sind, so der Bericht, komplizierte Fragen, die auf nationaler und transnationaler Ebene gelöst werden müssen. In Zukunft kann die Verbindung zwischen der Kinderrechtspolitik und der Politik der sozialen Eingliederung durch stärkere Verknüpfung des EU-Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung mit dem Prozess, der durch die Mitteilung der Europäischen Kommission vom Juli 2006 zu Kinderrechten initiiert worden ist, sowie durch Herbeiführung eines gemeinsamen Ansatzes in der Frage der Indikatoren und Daten für beide Bereiche unterstützt werden.

Nicht in allen Ländern ist eine wachsende Fokussierung auf Kinderrechte zu verzeichnen. So stellt beispielsweise der belgische Sachverständige fest, dass Kinderrechte und die Teilnahme junger Bürger am öffentlichen Leben ein „blinder Fleck“ sind und auch Maßnahmen zur Unterstützung von Kindern mit Familien nicht ausdrücklich von den Kinderrechten inspiriert sind. Auf Kinderrechte oder die UN-Kinderrechtskonvention, die auch von Belgien ratifiziert worden ist, wird nicht ausdrücklich verwiesen. Ferner stellt der Sachverständige fest, dass es in Belgien sehr unüblich ist, Armut und soziale Ausgrenzung aus der Perspektive von Kindern zu diskutieren. Die deutschen Sachverständigen weisen auf die Notwendigkeit hin, die bestehende Sichtweise in der Familienpolitik stärker mit Elementen der Kinderrechtspolitik zu ergänzen. Der tschechische Sachverständige ist der Ansicht, dass in der Tschechischen Republik die Fokussierung auf die Familien und auf die eigenen Rechte von Kindern nicht sehr ausgewogen ist. Er sieht das Problem, dass das Thema der Rechte des Kindes in die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Ministerien fällt, die es eher als Randthema behandeln. Es gibt kein staatliches Konzept zur Fürsorge für gefährdete Kinder. Dem Sachverständigen zufolge sind eine Priorisierung des Themas Kinderrechte und umgehende Reformschritte erforderlich. Er betont aber auch, dass der Ausschuss für Kinderrechte, der Teil des tschechischen Rats für Menschenrechte ist, eines der wichtigsten Organe für die Entwicklung der Politik im Bereich Kinderarmut und soziale Ausgrenzung ist. Lettland besitzt zwar zwei strategische Dokumente, die auf dem mehrschichtigen Ansatz der UN-Kinderrechtskonvention basieren (nämlich das staatspolitische Konzept zur Kinderwohlfahrt und die staatspolitische Strategie für das Kindeswohl), ignoriert diese Dokumente aber im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung. Der Nationale Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006–2008 beschränkt sich auf einen Kinderfürsorgeansatz, der in erster Linie die „materielle Situation“ im Auge hat. Dieser Ansatz ignoriert andere wichtige Aspekte des Kindeswohls (subjektives Wohlergehen, Beziehungen der Kinder, staatsbürgerliche Beteiligung, Risiken und Sicherheit). In Luxemburg liegt angesichts des allgemein ausgerichteten familienpolitischen Ansatzes die Betonung stärker auf der Familie als auf den Kindern und ihren Rechten. In den letzten Jahren wurden aber Anstrengungen zur Förderung der Kinderrechte in der Jugendgesetzgebung unternommen. Die britischen Sachverständigen kommen zu dem Schluss, dass die Regierung eher selten auf die UN-Kinderrechtskonvention oder überhaupt auf Kinderrechte Bezug nimmt. Für England ist jetzt, neben den bereits in Wales, Schottland und Nordirland existierenden Kinderbeauftragten, ebenfalls ein Kinderbeauftragter ernannt worden. Dies verstärkt die Kinderrechtsperspektive in der

Politik, auch wenn die Befugnisse des Kinderbeauftragten relativ begrenzt sind. Die Gewichtung der Verantwortungsbereiche durch die Regierung wirkt aus Sicht mancher Beobachter der Anwendung einer Kinderrechtsperspektive entgegen und tangiert Kinder aus einem armen Umfeld wohl stärker.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass, obwohl manche Länder die Kinderrechte ausdrücklich in alle relevanten Dokumente aufnehmen und einen institutionellen Rahmen entwickeln, in vielen Ländern institutionelle Absprachen zur Gewährleistung ihrer aktiven Umsetzung fehlen. Deshalb wird eine Hauptschwierigkeit für mehrere Länder darin bestehen, sich über eine formale Anerkennung und Selbstverpflichtung hinaus auf die aktive Umsetzung von Kinderrechten zu konzentrieren.

4.7. Synergien mit verschiedenen EU-Politikbereichen

Aus den Berichten der nationalen Sachverständigen wird deutlich, dass viele der von ihnen angesprochenen Politikbereiche, die auf nationaler und regionaler Ebene im Zusammenhang mit der Überwindung der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern von zentraler Bedeutung sind, sich neben besonderen EU-Initiativen im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung auch auf andere wichtige Bereiche und Themen auf EU-Ebene erstrecken. So ist beispielsweise das hohe Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung von Migrantenkindern und von Kindern aus ethnischen Minderheiten ein Thema, das auch in die Einwanderungs- und Gleichbehandlungspolitik auf EU-Ebene hineinspielt. Dies unterstreicht, wie wichtig eine durchgängige Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kinder in diesen Bereichen ist, und verlangt die Entwicklung einer starken Antidiskriminierungspolitik und gesetzliche Maßnahmen zur aktiven Bekämpfung der Diskriminierung von Migrantenkindern und Kindern aus ethnischen Minderheiten. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Eltern armutsgefährdeter Kinder spielt auch in die Wachstums- und Beschäftigungsagenda der EU hinein (insbesondere das Anliegen, die Beschäftigungsquoten zu steigern und qualitativ hochwertige Beschäftigungen zu gewährleisten). Außerdem steht sie auch im Zusammenhang mit der Fokussierung der EU auf aktive Eingliederung und rückt die Notwendigkeit, der Lage von Frauen, Alleinerziehenden, Eltern in Arbeitslosen-Haushalten und Immigranteltern oder Eltern aus ethnischen Minderheiten besondere Aufmerksamkeit zu widmen, ins Blickfeld. Gleichzeitig ist sie eine Mahnung, dass Anstrengungen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Eltern nie auf Kosten der Chancen und Fürsorge für Kinder gehen dürfen, und deshalb muss eine aktive Eingliederungspolitik für Eltern mit Maßnahmen zur Förderung der frühkindlichen Entwicklung gekoppelt werden. Die Bedeutung der frühkindlichen Bildung unterstreicht auch das Potenzial für Synergien mit der Arbeit der Kommission im Bereich Bildung und Kultur (zum Beispiel in Bezug auf die Mitteilung der Kommission vom September 2006 zu Effizienz und Gerechtigkeit in der Bildung²³, die Programmen im frühkindlichen Bereich besonderes Augenmerk widmet).

Ein weiterer Aspekt der Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung, der ebenfalls im Zusammenhang mit politischen Anliegen auf EU-Ebene steht, ist die nachhaltige Entwicklung. Ein Thema, das für einige Sachverständige von zunehmendem Interesse ist, ist die Zunahme des Risikos von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung aufgrund der negativen Auswirkungen gegenwärtiger Entwicklungsmuster im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und dem Zugang zu ihnen. Dies ist im Einklang mit dem Schwerpunkt im derzeitigen EU-Ansatz der nachhaltigen Entwicklung, der die Notwendigkeit der Förderung der sozialen Eingliederung (besonders von Kindern) im Rahmen einer nachhaltigen Gesamtentwicklungsstrategie betont.

²³ Europäische Kommission: „Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung“, Mitteilung der Kommission KOM(2006) 481 endgültig, Brüssel 2006.

Diese Beispiele zeigen, dass die Beseitigung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung und die Förderung der sozialen Eingliederung aller Kinder eine überzeugende Politik in vielen verschiedenen Politikbereichen auf europäischer sowie nationaler, regionaler und lokaler Ebene erfordert.

5. Spezielle Politikbereiche

5.1. Politikmix

In den Mitgliedstaaten sind drei immer wiederkehrende Ziele zu erkennen, die bei der Entwicklung der meisten politischen Maßnahmen zur Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung ein wesentliches Element zu bilden scheinen. Das erste Ziel besteht darin, zu gewährleisten, dass Kinder in Familien mit ausreichend Mitteln zur Befriedigung ihrer wesentlichen Bedürfnisse aufwachsen. Das zweite Ziel besteht darin, zu gewährleisten, dass heranwachsende Kinder Zugang zu Angeboten und Möglichkeiten haben, die ihr gegenwärtiges und künftiges Wohlergehen sichern und ihnen die Ausschöpfung ihres gesamten Potenzials ermöglichen. Außerdem sind viele EU-Mitgliedstaaten auf den Schutz von gefährdeten Kindern bedacht. Das dritte, wenn auch weniger stark artikulierte Ziel ist die Förderung der Teilnahme von Kindern am gesellschaftlichen, sportlichen, kulturellen und Freizeitleben.

Während es im Einzelnen und in der Gewichtung erhebliche Unterschiede von Land zu Land und in manchen Staaten von Region zu Region gibt, sind in den meisten EU-Mitgliedstaaten vier Gruppen von Maßnahmen zur Realisierung dieser Ziele erkennbar:

- Die erste Gruppe beinhaltet die Entwicklung einer Beschäftigungs-, Steuer- und Sozialschutzpolitik zur Gewährleistung eines adäquaten Einkommens (siehe Abschnitt 5.2).
- Die zweite Gruppe beinhaltet die Verbesserung des Zugangs zu Leistungsangeboten (insbesondere Kinderbetreuung, Bildung, Gesundheit und Wohnen) – siehe Abschnitt 5.3.
- Die dritte Gruppe beinhaltet die Entwicklung von Sozialdiensten und Kinderschutzdiensten zur Sicherung der Rechte von gefährdeten Kindern (siehe Abschnitt 5.4).
- Die vierte, weniger entwickelte Gruppe beinhaltet politische Maßnahmen zur Förderung der Einbindung von Kindern in gesellschaftliche, sportliche, kulturelle und Freizeitaktivitäten (siehe Abschnitt 5.5).

Innerhalb dieser verschiedenen Gruppen gilt das Augenmerk vor allem zwei Themen: bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für Eltern sowie Bekämpfung und Verhinderung von Bildungsbenachteiligung.

Bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen treten zwei Themen zu Tage, die sich auf die meisten Bereiche der Politik erstrecken, nämlich zum einen die wichtige Bedeutung des frühzeitigen Eingreifens und der Gewährleistung eines guten Starts der Kinder in ihr Leben und zum anderen die Notwendigkeit, die Bereitstellung von politischen Maßnahmen auf lokaler Ebene zu verbessern.

5.2. Adäquates Einkommen

Die Konzepte aller Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines adäquaten Einkommens setzen bei der Verbesserung der Chancen von Eltern auf ein angemessenes Arbeitseinkommen an. Dies wird dann mehr oder weniger stark durch eine Steuer- und Sozialfürsorgepolitik gefördert, die Familien mit Kindern unterstützt. Die erfolgreicherer Mitgliedstaaten scheinen zu erkennen, dass weder Beschäftigungs- noch Einkommensunterstützungsmaßnahmen allein ausreichend sind. Beide müssen Hand in Hand gehen. In Belgien beispielsweise wird Beschäftigung in Verbindung mit einer großzügigen Familienpolitik als eine notwendige Voraussetzung für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung Alleinerziehender angesehen. Ein dritter, allerdings weniger wichtiger Aspekt sind politische Maßnahmen zur Bereitstellung subventionierter Leistungen für Familien und Kinder mit niedrigem Einkommen.

5.2.1. Höheres Einkommen durch Beschäftigung

In Bezug auf Beschäftigung tauchen zwei Themen immer wieder auf. Das erste ist stärkerer Zugang zu Beschäftigung für Eltern, insbesondere für Eltern von Kindern in Arbeitslosen-Haushalten und Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität. In dieser Hinsicht wird der Lage von Frauen und insbesondere von Alleinerziehenden besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Das zweite Thema ist die Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitseinkommens. Mit anderen Worten: Arbeit muss sich lohnen.

5.2.1.1. Stärkerer Zugang von Eltern zu Beschäftigung

Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben

Die naheliegendsten Ansätze sind Strategien für eine familienfreundlichere Politik und zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben. Die einzelnen Länder sind in dieser Hinsicht derzeit aber auf einem sehr unterschiedlichen Stand. Wie im Sachverständigenbericht für Finnland herausgestellt wird, ist die Vereinbarung von Familie und Beruf in Finnland dem OECD-Bericht zufolge in vieler Hinsicht erfolgreich. Die Beschäftigungsquote von Frauen (66 %) liegt deutlich über dem entsprechenden OECD-Durchschnitt (55 %). Die OECD schenkte der Tatsache, dass die Mehrheit der Frauen Vollzeit arbeiten, besondere Beachtung. Mütter von Kindern unter drei Jahren sind aber seltener erwerbstätig als in anderen Ländern.

Die Verbesserung der Kinderbetreuung wird als entscheidendes Element bei der Steigerung der Teilnahme von Eltern (insbesondere von Frauen) mit Kindern am Erwerbsleben gesehen (hiermit befasst sich Abschnitt 5.3.2.). Auch eine Reihe anderer Maßnahmen sind verbreitet. Die Politik in der Tschechischen Republik beispielsweise zielt darauf ab, Familien zu helfen, Berufstätigkeit und Haushalt in Einklang miteinander zu bringen. Es sollen Maßnahmen implementiert werden, die sowohl Müttern als auch Vätern mehr Freiheit geben, aktiv zu entscheiden, welche Rollen sie als Geldverdiener und als Eltern übernehmen. Die Elternbeihilfe ist fast verdoppelt worden. In Bulgarien macht es der Elternbeitrag den Eltern leichter, wieder in den Beruf zurückzukehren. In Österreich gibt es ein allgemeines Kinderbetreuungsgeld für Eltern, das ihnen den Elternurlaub ermöglicht. Belgien legt den Schwerpunkt auf bessere und großzügigere Beurlaubungsbedingungen. Polen entwickelt Vorschläge zur Schaffung von Möglichkeiten zur Vereinbarung von Berufs- und Familienleben. In Finnland wurde das System des Familienurlaubs entwickelt, um die Möglichkeiten von Familien zur Vereinbarung von Berufs- und Familienleben zu fördern. Der Familienurlaub wird immer noch vorwiegend von Frauen in Anspruch genommen, auch wenn der Anteil der Väter, die Familienurlaub nehmen, stetig zunimmt. Mit dem Familienurlaubsgesetz sollten beiden Eltern gleiche Möglichkeiten gegeben werden, an der Betreuung ihres Kindes mitzuwirken. Eine gleichmäßigere Verteilung des Familienurlaubs erfordert auch eine Änderung der Einstellungen. Die Kinderbetreuung gilt traditionell als die Aufgabe der Frau. Die Haltung am Arbeitsplatz gegenüber Vätern, die Familienurlaub nehmen, ist auch nicht immer unproblematisch. Schweden besitzt auch eine großzügige und lange Elternversicherung und hat verschiedene Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben implementiert, wie zum Beispiel einen hochentwickelten und guten Zugang zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten, eine für alle geltende Höchstgebühr für Kinderbetreuungsleistungen, attraktive Teilzeitarbeitsmöglichkeiten usw.

Natürlich machen nicht alle Mitgliedstaaten Fortschritte in dieser Richtung. So fehlen in Litauen dem nationalen Sachverständigenbericht zufolge Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben wie etwa die Möglichkeit zur Nutzung flexibler Arbeitszeiten, Teilzeitmöglichkeiten oder Kinderbetreuung außerhalb der Familie. Mit anderen Worten: Eine familienfreundliche Infrastruktur ist unzureichend entwickelt.

Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung

Allgemeine Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung werden als wichtiges Element gesehen. Belgien beispielsweise geht davon aus, dass sich die Gesamtmaßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung und zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen – insbesondere von Arbeitsplätzen für diejenigen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind – sowohl auf Arbeitslosen-Haushalte als auch auf Alleinerziehende auswirken. Wie der belgische Sachverständige betont, führt ein Anstieg der Beschäftigung aber nicht automatisch zu weniger Arbeitslosen-Haushalten, wenn die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze diese Gruppe nicht erreichen. Die britische Wirtschaftspolitik zielt auf Maximierung der Beschäftigung und Verbesserung der Arbeitseinkommen ab. Beides hat erfolgreich zur Reduzierung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung beigetragen (z. B. Maximierung der Beschäftigung mit den „New Deals“, besonders mit dem New Deal für Alleinerziehende), und es gibt Anhaltspunkte dafür, dass es dazu geführt hat, dass manche Alleinerziehenden, die sonst nicht erwerbstätig geworden wären, eine Beschäftigung aufgenommen haben. Die Regierung hat auch begonnen, kräftig in die Kinderbetreuung zu investieren (siehe weiter unten).

In manchen Ländern werden Anreize für Arbeitgeber zur bevorzugten Beschäftigung von Eltern mit Kindern geschaffen. In Bulgarien beispielsweise hat die Regierung in ihrer nationalen Beschäftigungsstrategie Beschäftigungsmaßnahmen für alleinerziehende arbeitslose Eltern oder Adoptiveltern von Kindern bis zu drei Jahren vorgesehen. Arbeitgeber, die Menschen aus dieser Zielgruppe einstellen, erhalten bis zu zwölf Monate lang einen Zuschuss für den Lohn dieser Arbeitnehmer. Ebenso wurden in der Slowakei in den letzten Jahren verschiedenen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Eltern mit kleinen Kindern auf dem Arbeitsmarkt aufgelegt. Das Beschäftigungsgesetz ist vor einiger Zeit novelliert worden, und auf die Liste der benachteiligten Gruppen wurden auch „Eltern nach dem Elternurlaub“ gesetzt. Das novellierte Gesetz bietet Arbeitssuchenden, die vor ihrer Teilnahme an Ausbildungsprogrammen oder vor der Aufnahme einer Beschäftigung Kinder betreut haben, die Möglichkeit, ihre Aufwendungen für Fahrtkosten, Ausbildung und Kinderbetreuung abzudecken.

Ausbildungs- und Aktivierungsmaßnahmen

Bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung der Beschäftigung Arbeitsloser und Nichterwerbstätiger schenken manche Länder Personen mit heranwachsenden Kindern besondere Beachtung. In Ungarn laufen eine Reihe von Programmen zur Förderung der Beschäftigung von benachteiligten Personen und Personen mit heranwachsenden Kindern. Zypern hat ebenfalls Programme zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigungsfähigkeit nichterwerbstätiger weiblicher Arbeitskräfte. In Österreich sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorgesehen, die geeignete Programme zur Wiedereingliederung von Müttern in den Arbeitsmarkt bieten sollen.

5.2.1.2. Arbeit lohnend machen

Dass das Arbeitseinkommen ausreicht, um Familien mit Kindern aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuhelfen, ist für verschiedene Länder ein wichtiges Anliegen. So betonen die britischen Sachverständigen, dass die Verbesserung der Arbeitseinkommen, um Arbeit lohnend zu machen, ein wichtiger Aspekt der beschäftigungsorientierten Strategie ist. Deshalb wurde beispielsweise der Mindestlohn schneller angehoben die Durchschnittsverdienste. Seit 1999 ist das reale Kindergeld für das erste/älteste anspruchsberechtigte Kind wesentlich erhöht worden, und im Haushalt 2007 wurden weitere Kindergelderhöhungen angekündigt. Außerdem wurden Steuererleichterungen (Working Tax Credit und Child Tax Credit) auf höherem Niveau als der Working Families Tax Credit eingeführt. Die deutschen Sachverständigen berichten, dass die Regierung zurzeit an Konzepten für Mindestlöhne und staatlich bezuschusste Erwerbseinkommen (Kombilöhne) arbeitet. In mehreren Ländern ist in jüngster

Zeit der Akzent auf die Anhebung des Mindestlohns gelegt worden (Estland, Tschechische Republik, Zypern). Der italienische Sachverständige stellt fest, dass die von der Zahl der Kinder abhängigen Familienbeihilfen angehoben und so die Einkommensbandbreiten eliminiert wurden, die früher schon bei geringfügigen Lohnerhöhungen zu einer starken Minderung der Leistungen führten. Als kombinierter Effekt der neuen Steuersätze, Steuererleichterungen und Familienbeihilfen können Arbeitnehmer mit einem Anstieg ihres Nettojahreseinkommens rechnen (zum Beispiel um ca. EUR 790 bei einem Einkommen von EUR 21 500 und zwei abhängigen Kindern sowie einem abhängigen Ehegatten).

Um Kinder aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuholen, genügt es in der Praxis nicht, nur einem Elternteil die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, sondern beide Eltern müssen arbeiten können. Wie die britischen Sachverständigen betonen, reichen beispielsweise bei einem Paar mit zwei Kindern, wenn eine Person erwerbstätig ist, der Mindestlohn plus die Leistungen für Erwerbstätige nicht aus, um sie aus der Armut herauszuheben – es sei denn, es wird mehr als Vollzeit gearbeitet oder der Ehegatte ist ebenfalls erwerbstätig. Dies unterstreicht die Aussage mehrerer Sachverständiger, dass das Mindestlohnniveau oft zu niedrig ist. Die portugiesischen Sachverständigen beispielsweise weisen darauf hin, dass der Fortbestand eines Modells, das auf niedrig qualifizierten und niedrig bezahlten Arbeitskräften basiert, zu der sehr hohen Zahl erwerbstätiger Armer beiträgt. Die lettische Sachverständige stellt das Problem des niedrigen Mindestlohns und des niedrigen Grundfreibetrags heraus.

5.2.2. Sozialschutz und Steuern

Haupttendenzen

Aus dem Überblick der nationalen Sachverständigen über die derzeitigen Schwerpunkte in der Sozialschutz- und (kinderbezogenen) Steuerpolitik sind vier Hauptziele erkennbar. Erstens das Ziel, die Kosten für Eltern mit Kindern denen von Erwachsenen ohne Kinder anzugleichen. Zweitens – und damit zusammenhängend – besteht der Wunsch, den Rückgang der Geburtenraten anzugehen, und mehr Familien zu ermutigen, Kinder zu bekommen. Drittens ist das Ziel erkennbar, es mehr Eltern – und besonders Frauen – zu ermöglichen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Viertens gibt es das Ziel, Familien mit Kindern, die nicht arbeiten können, ein angemessenes Familieneinkommen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang gibt es einige immer wiederkehrende Themen, nämlich die Frage, wie allgemeine und zielgruppenorientierte Leistungen für Kinder am besten gegeneinander auszutariieren sind, und die Frage, wie die Leistungen anzupassen sind, um die zusätzlichen Kosten für ältere Kinder oder die Zahl der Kinder in einer Familie gebührend zu berücksichtigen.

Die meisten Mitgliedstaaten zahlen Familienleistungen für alle Familien und ergänzen diese bis zu einem gewissen Grad mit bedürftigkeitsabhängigen finanziellen Unterstützungen für Familien mit besonderem Risiko (z. B. zusätzliche Familienbeihilfe zur Unterstützung einkommensschwacher und alleinerziehender Familien). Das estnische Familienleistungs- und Kindergeldsystem beispielsweise favorisiert das Prinzip der allgemeinen Leistungen (z. B. Kindergeld oder Kinderbetreuungsgeld). In Lettland erfolgt die Unterstützung von Familien mit Kindern auf nationaler Ebene nach einem allgemein ausgerichteten Ansatz und auf kommunaler Ebene nach einem einkommensabhängigen Ansatz. In Italien werden alle Kinder unterstützt, unter Berücksichtigung der Zusammensetzung des Haushalts (z. B. Anzahl und Alter der Kinder). Einkommensabhängige Leistungen wurden in den letzten Jahren angehoben (z. B. Elternbeihilfe und zusätzliche Steuerbefreiung entsprechend der Zahl der Kinder). In Österreich wird die Einkommensunterstützung zur Bekämpfung der Einkommensarmut klar favorisiert gegenüber präventiven Maßnahmen (Versicherungstransferleistungen und allgemeine Transferleistungen). Diese Programme schließen allerdings spezielle Maßnahmen für ausgewählte Familienformen ein (z. B. Steuervergünstigungen für alleinerziehende Familien, Zuschläge für Familien mit drei oder mehr Kindern) oder zumindest diverse Zusatzleistungen oder Zuschläge für

einkommensschwache Familien ganz allgemein. Auch in Belgien sind die Leistungen überwiegend allgemeiner Natur, aber vor Kurzem hat die Regierung beschlossen, Alleinerziehenden einen Zuschlag zum normalen Kindergeld zu gewähren.

Dass die Unterstützung von Familien mit Kindern ein verstärktes Augenmerk genießt, zeigt sich auch daran, dass Sachverständige aus einer Reihe von Ländern auf eine stärker gewordene Unterstützung hinweisen. So haben britische Familien mit Kindern, in denen niemand erwerbstätig ist, auch von Verbesserungen beim Kindergeld und bei der Kinderkomponente der Einkommensunterstützung bzw. des Child Tax Credit profitiert. Irland hat das Niveau der Einkommensunterstützung für Kinder angehoben. In Deutschland wird zur Bekämpfung der materiellen Armut von Familien mit Kindern der Kinderzuschlag weiterentwickelt. In der Slowakei verspricht die programmatische Erklärung der Regierung 2006–2010 eine schrittweise Anhebung des Elternbeitrags, um längerfristig sicherzustellen, dass der Elternbeitrag eine – zumindest minimale – Kompensation für den Einkommensverlust des erwerbstätigen Elternteils bieten kann. Polen hebt den Mindestbetrag der regelmäßigen Beihilfe für Familien in ungünstigen Situationen um 50 % an. Die Niederlande haben Anhebungen der Unterstützungen für Kinder Priorität eingeräumt. Zypern hat das Kindergeld angehoben. In Ungarn hat die 2006 eingeführte Vereinheitlichung der Unterstützungen für Familien den Zugang zu diesen Leistungen erheblich verbessert. Allerdings ändert die Anhebung der Familienbeihilfe um 5 % im Jahr 2007 angesichts einer Inflationsrate von ca. 9 % nichts am weiteren Rückgang ihres realen Werts.

Mehrere Sachverständige stellen eine Hinwendung zur Förderung von Familien mit Kindern durch Steuererleichterungen für solche Familien fest (Belgien, Niederlande). Eine weitere, von einer Reihe von Sachverständigen ebenfalls angesprochene Frage ist die, wie die Probleme im Zusammenhang mit der (Nicht-)Leistung von Unterhaltszahlungen anzugehen sind (Belgien, Deutschland, Estland, Lettland, Slowakei).

Einige kritische Anmerkungen der Sachverständigen

Mehrere Sachverständige betonen, dass sehr große Unterschiede in den Gesamteffekten der Einkommenstransferleistungen und der Steuerpolitik bleiben – ein Punkt, der bereits in Abbildung 3.4 deutlich wurde, die die Auswirkung von sozialen Transferleistungen (ohne Renten) auf die Armutsrisikoquote für Kinder und für die Gesamtbevölkerung zeigt. Die britischen Sachverständigen weisen darauf hin, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass einkommensschwache Familien am meisten von zusätzlichen Ausgaben für Sozialleistungen und Steuervergünstigungen profitiert haben und dass das Vereinigte Königreich im Hinblick auf Anstrengungen für Familien mit Kindern seine relative Position verbessert hat. Auch wenn sich die Einkommen außerhalb von Erwerbstätigkeit verbessert haben, reicht dies bei vielen Kindern nicht aus, um sie aus der Einkommensarmut herauszuheben. Dies zeigt, dass es bei der Senkung der Armutsquoten auf die Effektivität des Sozialschutzsystems ankommt. Die Sachverständigen stellen fest, dass im Vereinigten Königreich die Kinderarmutsquote vor Transferleistungen nur um 19 % höher ist als in Schweden, aber nach Transferleistungen um 50 % höher ist als in Schweden. Schweden unternimmt den britischen Sachverständigen zufolge mehr Anstrengungen. Hierbei gebe es mehr Geld aus, und das Ausmaß der Ungleichheit sei in Schweden geringer. Ebenso stellen die portugiesischen Sachverständigen heraus, dass die Wirkungen von sozialen Transferleistungen weiterhin eindeutig ineffizient seien. Das Hauptproblem bei Sozialschutzleistungen in Portugal sei nicht ihr Anwendungsbereich und auch nicht die Vielzahl der angebotenen Leistungen, sondern eher das niedrige Einkommen, das sie böten, die mangelnde Bekanntheit von Informationen zu diesen Ansprüchen und Leistungen und oftmals die zeitliche Verzögerung bis zum tatsächlichen Empfang der Leistungen, was sich bei Familien mit sehr niedrigem Einkommen extrem negativ auswirke, nämlich auf die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse der Kinder. Der griechische Sachverständige verweist auf eine neuere Studie, die bewertet, inwieweit sich in den südeuropäischen Ländern finanzielle Transferleistungen an Haushalte auf die Abnahme der

Kinderarmut auswirken. Die Studie zeigt, dass diese Transferleistungen sehr ineffektiv sind, und kommt zu dem Schluss, dass viele arme Haushalte mit Kindern keinen Anspruch auf Einkommensunterstützung haben (in Griechenland und Italien) oder niedrige Leistungen erhalten (in Spanien und Portugal).

Tatsächlich ist eine von mehreren Sachverständigen getroffene Aussage, dass es nicht ausreicht, Unterstützung für Kinder zu bieten, sondern auch ein Gesamtverteilungssystem vorhanden sein muss, das die vorhandenen Ungleichheiten angeht. So stellen die portugiesischen Sachverständigen heraus, dass der portugiesische Nationale Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2006–2008 Maßnahmen enthält, die auf die Gewährleistung eines Basis-Eingliederungseinkommens abzielen (nämlich durch das Sozialeingliederungseinkommen oder die Geldkomponente von Familienbeihilfen, die positive Messgrößen sind), stellen aber des Weiteren fest, dass diese Maßnahmen zweifelsohne durch mehr strukturelle Reformen in der Einkommensumverteilung der portugiesischen Gesellschaft ergänzt werden müssen. Ebenso weisen die belgischen Sachverständigen auf das Problem des niedrigen Mindesteinkommens hin. Die irische Sachverständige betont, dass der Erfolg in der Bekämpfung der Kinderarmut nicht auf besonders hohen Einkommensunterstützungszahlungen für Kinder beruht, sondern auf dem breiteren Einkommensunterstützungssystem und auf dem Maß, in dem der Wohlfahrtsstaat Gerechtigkeits- und Effizienzziele auf breiterer Basis miteinander in Einklang bringt und eine hohe Beschäftigungsquote unterstützt. Unter Hinweis auf eine 2007 veröffentlichte OECD-Untersuchung zur Effektivität von politischen Ansätzen in Bezug auf Kinderarmut²⁴ stellt sie fest, dass Irland eines der Länder ist, bei denen Reformen zur Senkung der Familienarbeitslosigkeit erheblichen Einfluss auf die Kinderarmutsquoten hätten.

Mehrere Sachverständige betonen auf jeden Fall, dass unabhängig von den besonderen Dispositionen die tatsächlich ausgegebenen Beträge ein echtes Problem sind. Polen hat einen niedrigen Sozialausgabenanteil für Kinder und Familien. In Rumänien bieten Sozialschutzmaßnahmen nur ein sehr elementares soziales Netz für viele Familien und ihre Kinder, und außerdem fehlt es an Informationen zu Anspruchsberechtigungen. In der Slowakei liegen die elementaren Sozialhilfeleistungen deutlich unter der Armutrisikogrenze und übersteigen nicht das Existenzminimum, das der nationale Indikator für Einkommensarmut ist. In Lettland sind die derzeitigen Leistungen für Familien mit Kindern niedrig. Von verschiedenen Seiten wird auch darauf hingewiesen, dass die ärmsten Familien von der Tendenz zur Erhöhung der Steuererleichterungen oft nichts haben.

5.2.3. Subventionierte Leistungen

Viele Sachverständige betonen, dass Mitgliedstaaten die Unterstützung für einkommensschwache Familien mit Kindern durch Zuschussleistungen verstärken. Kostenloses Schulessen wird oft genannt (Estland, Irland, Lettland, Polen, Portugal, Slowakei). In Deutschland gibt es für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien Beitragsermäßigungen oder sogar Beitragsbefreiungen (zum Beispiel für Kindergartenbeiträge und Lehr- und Lernmittel in der Schule). Estland und die Slowakei stellen kostenlose Lehr- und Lernmittel sowie Schreibwaren zur Verfügung. Lettland bezuschusst die Beförderung von Kindern unter sechs Jahren, behinderten Kindern, Waisen usw. Bulgarien hat spezielle bildungsorientierte Programme wie das Programm „kostenloses Frühstück und eine Tasse heiße Milch“, das Programm für kostenlose Schulbücher und das Programm für kostenlose Beförderung. In Ungarn erhält ein vergleichsweise großer Kreis von Kindern kostenlose Schulbücher und kostenlose oder kostengünstige Mahlzeiten in Kinderkrippen, Vorschulen und Schulen. Schweden bietet kostenlosen Unterricht auf allen Ebenen (einschließlich Hochschule), und in der Pflichtschulzeit ist das Schulessen für alle Kinder kostenlos.

²⁴ Whiteford, P./Adema, W. (2007): „What works best in reducing child poverty: A benefit or work strategy?“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 51*, OECD, Paris.

Andererseits erhöhen sich in einigen Ländern im Augenblick die kinderbezogenen Aufwendungen für Familien durch in letzter Zeit durchgeführte politische Maßnahmen. In Deutschland beispielsweise sind ein Anstieg der Beiträge der Eltern für Kinderkrippen und Kindergärten, eine Verringerung der kostenlosen Bereitstellung von Lern- und Lehrmitteln an Schulen sowie die Einführung von Studiengebühren in mehreren Bundesländern zu verzeichnen.

5.3. Zugang zu Leistungen

Die meisten Sachverständigenberichte halten den Zugang zu Leistungen für wichtig, um Wohlergehen und Entwicklung aller Kinder zu gewährleisten. Die Beteiligung von Eltern am Erwerbsleben jetzt zu fördern und die künftigen Beschäftigungsaussichten von Kindern zu verbessern ist ein weiteres, damit zusammenhängendes Anliegen.

5.3.1. Bildung

Bildung ist einer der Politikbereiche, die von den Sachverständigen im Zusammenhang mit der Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung am häufigsten als vorrangig für die Mitgliedstaaten hervorgehoben werden. Die meisten Sachverständigen würden der österreichischen Sachverständigen beipflichten, dass Armutsrisiken weitgehend von dem erreichten Bildungsniveau abhängen. Je höher das Bildungsniveau ist, desto höher ist auch das Arbeitseinkommen – und umso niedriger ist das Armutsrisiko. Deshalb ist die Verbesserung des Bildungsabschlusses von Kindern ein entscheidender Faktor für die Senkung ihres künftigen Armutsrisikos. Ebenso kommt der Sachverständigenbericht für Zypern zu dem Schluss, dass Bildung ganz offensichtlich der Hauptpfeiler ist, durch den die Regierung versucht, Kinderarmutsprobleme zu lösen und die Verhältnisse, unter denen Kinder aufwachsen, qualitativ zu verbessern, denn ein niedriger Bildungsstand ist eines der Hauptmerkmale von Menschen mit hohem Armutsrisiko. Desgleichen wird im Sachverständigenbericht für Spanien betont, dass Bildung der für Kinderarmut und soziale Ausgrenzung relevante Politikbereich ist, dem die spanische Regierung größte Bedeutung beigemessen hat. Dies äußert sich darin, dass in den wichtigen Politikdokumenten – darunter das Nationale Reformprogramm, der Nationale Aktionsplan zur sozialen Eingliederung und der nationale strategische Plan 2006–2008 für Kinder und Jugendliche – spezifische Bildungsziele und -vorgaben enthalten sind. Weiter wird in dem Bericht hervorgehoben, dass dies der Bereich ist, für den konkrete quantitative Vorgaben festgelegt worden sind. Die ungarische Sachverständige stellt fest, dass die Regierung über eine Reihe von Instrumenten verfügt, mit denen benachteiligte Kinder während ihrer gesamten Schulzeit gefördert werden sollen. Außerdem versuchen viele nichtstaatliche Organisationen, benachteiligten Kindern zu helfen. Das Ziel des Vorzeigeprogramms „Chance für Kinder“, so die Sachverständige weiter, sei die Durchbrechung des Kreislaufs der intergenerationellen Armut durch Implementierung komplexer Programme.

Vier Themen werden oft angesprochen: frühkindliche Bildung, Angehen des Problems des Schulabbruchs und der Bildungsbenachteiligung, Integration von Minderheiten (ethnische Minderheiten, Migranten und Behinderte) sowie Kostensenkung und Abbau finanzieller Barrieren.

Frühkindliche Bildung

Die Bedeutung frühkindlicher Bildungsmöglichkeiten als Schlüssel zum späteren Bildungserfolg von Kindern, insbesondere für Kinder mit Benachteiligungshintergrund, wird von den nationalen Sachverständigen allgemein anerkannt und hervorgehoben. Die ungarische Regierung betont, dass sehr früh eingegriffen werden muss, um die Abläufe zu unterbrechen, die die Armut reproduzieren. Deshalb ist die Erweiterung des Angebots an Kinderkrippen und alternativen

Kinderbetreuungsleistungen für diese Altersgruppe eine der vordringlichen Prioritäten des „Nationalen Entwicklungsplans“. Eine Änderung in der Verwaltungspolitik besteht darin, dass Bezirksvorschulen jetzt gehalten sind, alle Kinder über drei Jahre mit Benachteiligungshintergrund aufzunehmen. Ganz ähnlich plant die Tschechische Republik, Grundschulen in kleinen Ortschaften zu unterstützen und alternative Programme mit Blick auf die Integration von behinderten und sozial ausgegrenzten Kindern sowie von Kindern mit besonderen Bedürfnissen zu implementieren. Die Zahl der Kinder mit soziokulturellem Benachteiligungshintergrund, die Vorschulen und Vorbereitungsklassen besuchen, muss gesteigert werden. Lehrerassistenten sollen bei Risikokindern helfen. Ebenso wird in der Slowakei das Ziel, die Zahl der Kinder, die den Kindergarten besuchen, zu steigern, als eine der wichtigsten Zielvorgaben des Nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung 2006–2008 präsentiert. Dies wird als besonders wichtig für Roma-Kinder angesehen, da die Roma-Sprache keine Unterrichtssprache ist. Auch Estland verstärkt seine Vorschulmaßnahmen. Dagegen weist die polnische Sachverständige auf mangelnde Beachtung der Vorschulbildung hin.

Nicht nur in den neueren Mitgliedstaaten wird diesem Thema Beachtung geschenkt. Nach Auffassung der portugiesischen Sachverständigen ist die in den letzten Jahren erfolgte Generalisierung der Vorschulbildung (für Kinder von drei bis sechs Jahren) auf freiwilliger Basis als Ergänzung der Erziehung in der Familie eine Verbesserung, die sich voraussichtlich auf alle Kinder und besonders auf arme und sozial ausgegrenzte Kinder und ihre schulischen Leistungen nach dem Eintritt in die Pflichtschule positiv auswirken wird. Die Sachverständige verweist auf einige Studien zu Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung, die den positiven Zusammenhang zwischen dem Besuch von Vorschuleinrichtungen und dem späteren schulischen Erfolg benachteiligter Kinder zeigen. Schwerpunkt Nr. 2 des portugiesischen Nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung ist das Ziel, bis 2009 100 % der Fünfjährigen und 90 % der Drei- und Vierjährigen in die Vorschulbildung einzubeziehen. Das Erreichen dieses Ziels wäre sicherlich ein wichtiger Fortschritt in diesem Bereich und dürfte im Hinblick auf das schulische Abschneiden die Chancen aller Kinder verbessern. Ebenso werden in Italien Pilotinitiativen und eine qualitative und quantitative Verbesserung des Bildungsangebots für zwei- bis dreijährige Kinder gefördert, um besser den Bedürfnissen der Familien gerecht zu werden (die sog. „Frühlingsklassenzimmer“). Auch Belgien strebt den Kindergartenbesuch aller Kinder an, und die Niederlande möchten Qualität und Reichweite der Vorschulbildung verbessern.

Angehen des Problems des Schulabbruchs und der Bildungsbenachteiligung

Viele Länder wie Belgien, Griechenland und die Niederlande legen großen Wert darauf, die Bildungsbenachteiligung zu bekämpfen und insbesondere Schulabbrüchen entgegenzuwirken. Die österreichische Regierung meint, dass die Schulen ihre Anstrengungen zur Unterstützung von unterdurchschnittlichen Schülern und Schülern mit Beeinträchtigungen verstärken müssen. In Irland gibt es einen Fünfjahresaktionsplan zur Eingliederung in das Bildungssystem. Die irische Sachverständige merkt allerdings an, dass manche Experten auf die Notwendigkeit hinweisen, beim Problem der Bildungsbenachteiligung von einem schulbezogenen Ansatz zu einem ganzheitlich auf das Kind bezogenen Ansatz überzugehen. Auch dem Übergang von der Grundschule zu weiterführenden Schulen muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. In Deutschland gibt es einen Ausbau der Ganztagschulen und das Sonderprogramm „Zweite Chance für Schulverweigerer“. Die niederländischen Sachverständigen heben die Unterstützung der Regierung für viele innovative Initiativen zur Verbesserung des Zugangs und der Chancen am Anfang, während und am Ende der Schulzeit hervor. Sie kommen zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen sicherlich die gefährdetsten Kinder erreichen. Spanien hat die höchste Schulabbruchquote in der EU, und wie wohlbekannt ist, besteht für Schulabbrecher eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass sie niedrig qualifizierte Arbeiter werden und bleiben. Die Bildungspolitik ist sich dieses Problems bewusst und konzentriert sich auf die künftige Beschäftigungsfähigkeit und Eingliederung Jugendlicher. In Portugal gibt es die Initiative „Neue

Chancen“, die unter anderem auf die Bekämpfung des Problems des Schulversagens und des Schulabbruchs abzielt, das (wie bereits erwähnt) ein erhebliches Hindernis für die soziale Eingliederung darstellt. In Lettland ist die Lösung des Schulabbrecherproblems mit all seinen sozialen und wirtschaftlichen Folgen in Dokumenten der Politikplanung als Priorität erkannt worden. In den *Leitlinien zum lebenslangen Lernen für 2007–2013* ist die Zugänglichkeit zu Bildung und lebenslangem Lernen als eine der Prioritätsbereiche für von sozialer Ausgrenzung bedrohte Risikogruppen aufgeführt. Insbesondere wird im Zusammenhang mit dem Angebot einer zweiten Bildungschance eine an den Bedürfnissen orientierte Flexibilität betont. Interessanterweise haben sich aus der Arbeit mit Kindern, die zu verschiedenen Risikogruppen für soziale Ausgrenzung gehören (behinderte Kinder, Roma, verhaltensgestörte Kinder usw.), allmählich ein mehrschichtiger Ansatz und Teamwork entwickelt. Dies schließt die Arbeit mit der Familie und die Zusammenarbeit von Sozialarbeitern, Psychologen, Pädagogen und medizinischen Fachleuten ein. Die lettische Sachverständige meint, dass dieser Ansatz in Zukunft als Routinepraxis eingeführt werden sollte (statt im Rahmen von Einzelinitiativen). In Ungarn können die Schulen Begabungsförderungsprogramme und Kurse zur Förderung der Integration von Schülern organisieren, deren Wohl und Entwicklung gefördert werden muss. Die Schulen können Geldmittel auf Pro-Kopf-Basis zur Begabungsförderung und Integration von Schülern erhalten.

Einige Sachverständige sprechen von Änderungen an den Lehrplänen, um ihre Relevanz für potenzielle Schulabbrecher zu verbessern.

Integration von Minderheiten (ethnische Minderheiten, Migranten, Behinderte)

Eine von zahlreichen Sachverständigen erkannte Schlüsselfrage ist die Notwendigkeit, der Schulbildung von Gruppen mit hohem Risiko – insbesondere ethnische Minderheiten (speziell Roma-Kinder), Migrantenkinder und behinderte Kinder – besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Ein von mehreren Sachverständigen hervorgehobener Aspekt ist die Bekämpfung der schulischen Probleme von Kindern mit einer fremden Muttersprache. In den Niederlanden wurde als Zielvorgabe für 2008 die Reduzierung der Sprachdefizite „gewichteter Schüler“ (Schüler aus ethnischen Minderheiten und gebürtige niederländische Schüler) um 5 % im Vergleich zu „nicht gewichteten Schülern“ festgelegt. Deshalb werden in der Grundschulbildung Zwischenklassen für Kinder eingerichtet, die Probleme mit der niederländischen Sprache haben. In Österreich werden Projekte zur Verbesserung der Integration von Kindern mit einer fremden Muttersprache gefördert. An Kindergärten werden Deutschkurse für Kinder angeboten, die ihre zukünftige Unterrichtssprache nicht ausreichend beherrschen. Ähnliche Programme gibt es auch an Grundschulen für Kinder, die die Unterrichtssprache nicht ausreichend verstehen.

Ein zweites immer wiederkehrendes Thema, das von mehreren Sachverständigen hervorgehoben wird, ist die Beendigung der Absonderung und die Integration solcher Kinder in das allgemeine Bildungssystem, soweit dies möglich ist. In Rumänien gelten die Hauptanstrengungen der Integration ethnischer Minderheiten (insbesondere Roma) und behinderter Kinder in das allgemeine Schulsystem. Es gibt ein starkes Engagement für die schrittweise Deinstitutionalisierung von Kindern mit besonderen Bildungsbedürfnissen und ihre Eingliederung in allgemeine Schulen. Ebenso wird in der Tschechischen Republik besonderes Augenmerk darauf gerichtet, die Zahl der Roma-Kinder in der allgemeinen Bildungsschiene zu steigern und sonderpädagogische Bildung zu reduzieren. Der slowakische nationale Aktionsplan zur Eingliederung der Roma („Decade of Roma Inclusion“) zielt ebenfalls auf die Senkung der Zahl der Roma-Kinder ab, die besondere Grundschulen und besondere Ausbildungseinrichtungen besuchen. Wie im Sachverständigenbericht für die Slowakei unter Berufung auf das European Roma Rights Centre (ERRC) dargelegt wird, stellt der Aktionsplan aber keine Mechanismen bereit, mit denen dieses Ziel zu erreichen ist, während in anderen von dem Aktionsplan abgedeckten Bereichen entweder „Werkzeuge“ oder „Instrumente“ zur Realisierung der Ziele angeboten werden. Das neue Gesetz Nr. 597/2003 über die Finanzierung von schulischen Einrichtungen, das im Januar 2004 in Kraft getreten

ist, war als Werkzeug zur Förderung der Integration von Roma-Kindern gedacht. Ein Lehrerassistenten-Programm soll sprachliche, räumliche und andere Barrieren für die Integration benachteiligter Kinder in allgemeine Grundschulen abbauen. Die Einstellung eines Lehrerassistenten für Schüler mit Gesundheits- oder Behinderungsproblemen hängt nicht von der Schülerzahl ab, sondern von der Schwere der Behinderung der Schüler. In Ungarn hat die Regierung die Maßnahmen zur Verhinderung der Absonderung von Roma-Kindern und zur Verbesserung ihrer Zugangschancen zum Bildungssystem verstärkt. Die rechtliche Grundlage für die integrierte Bildung von behinderten Kindern ist gelegt, und der Anteil dieser Kinder in integrierten Vorschulen und Schulen nimmt zu. Es gibt einen Beauftragten für Bildungsrechte.

Der italienische Sachverständige berichtet, dass in Italien finanzielle Mittel für die Integration ausländischer Minderjähriger in Schulen bereitgestellt werden und der Bildungsminister eigens einen stellvertretenden Minister für diesen Bereich ernannt hat. Es wurde ein Plan für die Beschäftigung von ca. 150 000 Lehrern und ca. 20 000 technisch-administrativen Mitarbeitern zwischen 2007 und 2009 mit unbefristeten Verträgen aufgestellt. Gleichzeitig wird eine Personalpolitik mit besonderem Augenmerk für die Erhöhung der Zahl der Heilpädagogen für behinderte Schüler geführt werden. In Belgien hat sich die Bekämpfung der Absonderung als Schlüsselziel in der flämischen Gemeinschaft herausgebildet, und deshalb erhalten Schulen mit einer relativ hohen Zahl von Kindern mit soziokulturellen Barrieren einen höheren Etat und mehr Personal.

Für manche Kinder hat sich die Situation durch Politikänderungen aber verschlechtert. Im Sachverständigenbericht für Dänemark wird darauf hingewiesen, dass die Verschärfung der Integrationsgesetzgebung zu einer Zunahme der Zahl der Menschen geführt hat, die für längere Zeit in Heimen untergebracht sind – mit dem Ergebnis, dass viele Kinder für lange Zeit in Heimen leben, ohne eine angemessene Bildung oder die Chance zur Teilnahme an gesellschaftlichen oder kulturellen Aktivitäten zu erhalten. Presseartikel und Dokumentarfilme im Fernsehen, die darauf aufmerksam machten, haben die Regierung dazu veranlasst, konkrete Maßnahmen zur Beseitigung der Probleme zu planen.

Kosten und finanzielle Barrieren senken

Mehrere Mitgliedstaaten fördern die Teilnahme armer Kinder an der Bildung durch Unterstützungsleistungen bei den damit verbundenen Kosten. In Österreich gibt es eine bedürftigkeitsabhängige Unterstützung für Bildungsaufwendungen auf allen Ebenen des Bildungssystems. Belgien verfolgt bei den Schulbeihilfen einen allgemein ausgerichteten Ansatz. In Irland gibt es eine bedürftigkeitsabhängige Unterstützung für schulbezogene Kosten und in den Niederlanden ein System von Schulbeihilfen.

5.3.2. Kinderbetreuung

Die Kinderbetreuung erscheint in den Berichten der Sachverständigen als Schlüsselbereich bei der Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Dies hat zweierlei Gründe: Erstens wird die Kinderbetreuung als entscheidende Voraussetzung für die Steigerung der Teilnahme von Eltern und insbesondere von Frauen am Erwerbsleben gesehen. Zweitens wird eine gute Kinderbetreuung als sehr wichtiges Element in der frühen Entwicklung von Kindern begriffen. Die stärkere Förderung der Kindertagesbetreuung und die Bereitstellung von mehr Geldmitteln hierfür stellt für manche Länder eine Herausforderung dar, vor allem für Länder, die Betreuungsaufgaben in der Vergangenheit eher den Familien überlassen haben.

Die österreichische Sachverständige betont, dass ein planmäßiger Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und für alte Menschen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern wird. Die Kinderbetreuungseinrichtungen sollten ihre Anstrengungen zur Vorbereitung der Kinder auf die Schule verstärken, während die Schulen unterdurchschnittliche Schüler und Schülern mit Beeinträchtigungen stärker unterstützen sollten. Wie die Sachverständige zu Recht feststellt, sind qualitativ gute Betreuungsmöglichkeiten für (sehr kleine) Kinder und für Senioren notwendige Voraussetzungen für die Vollzeitbeschäftigung von Müttern und Vätern. In diesem Zusammenhang müssen konservative Einstellungen zur Rolle der Frau in der Familie sowie die Tendenz, dass Frauen in schlecht entlohnten Tätigkeiten und in der Teilzeitfalle festsitzen, überwunden werden.

In Belgien gibt es Anstrengungen, den Zugang zur Kinderbetreuung durch bezuschusste Tagesbetreuungsmöglichkeiten und die Steuerabzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten zu verbessern. Im Vereinigten Königreich gibt es einen starken Ausbau der Kinderbetreuung und der Kindertagesstätten und ein spezielles Programm im frühkindlichen Bereich (Sure Start). In Estland sind die Vorbereitungen und die ersten konkreten Schritte zum Ausbau und zur Flexibilisierung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten eingeleitet worden. Irland hat im Bereich der frühkindlichen Betreuung eine Geldleistung („Early Childcare Subsidy“) eingeführt (während andere Länder oft unmittelbar Dienstleistungen bereitgestellt haben) und hat in die Schaffung von mehr Tagesbetreuungsplätzen investiert. In Deutschland haben alle staatlichen Ebenen nach einem „Betreuungsgipfel“ einvernehmlich erklärt, dass bis 2013 Tagesbetreuungsangebote für ein Drittel aller Kinder unter drei Jahren verfügbar sein sollen und dass ab 2013 ein Gesetz geschaffen werden soll, das Eltern mit Kindern in diesem Alter einen Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung garantiert. Einige Länder senken die Kosten für Kinderbetreuung (aber andere erhöhen sie). Die stetigen Anstrengungen Portugals, die Sozialausstattung auf der Ebene von Kinderbetreuungscentren für kleinere Kinder (bis zu 3 Jahren) im Rahmen des Programms zum Ausbau der Sozialausstattung (PARES) weiterzuentwickeln und zu konsolidieren, wird von den nationalen Sachverständigen begrüßt. In Dänemark ist eine Senkung der Tagesbetreuungskosten zu verzeichnen. Außerdem werden Mittel (DKK 2 Milliarden in 4 Jahren) zur Verbesserung der Qualität der Tagesbetreuungseinrichtungen bereitgestellt, insbesondere im Hinblick auf die Förderung benachteiligter Kinder in diesen Einrichtungen. Durch Projektentwicklung auf lokaler Ebene soll eine weitere Fokussierung auf benachteiligte Kinder und ihre Bildung erfolgen. Der ungarische „Zweite Nationale Entwicklungsplan“ hat die Erhöhung der Zahl der Kinderbetreuungseinrichtungen als Projekt von höchster Priorität ausgewiesen. Ein kürzlich verabschiedetes Gesetz schreibt die Aufnahme benachteiligter Kinder in die Vorschule vor. Wie bereits erwähnt, gibt es in Schweden ein subventioniertes Kinderbetreuungssystem mit einer Höchstgebühr für die Kinderbetreuung.

5.3.3. Wohnen und Wohnumfeld

Die wesentlichen politischen Ansätze schließen ein: Sicherstellung erschwinglicher Mieten, Steigerung der Besitzsicherheit von Familien mit Kindern, Verbesserung der Wohnqualität und Wohnumgebung sowie Erhöhung des Angebots an Sozialwohnungen und erschwinglichem Wohnraum.

Es wird klar erkannt, dass der Mangel an Sozialwohnungen, vor allem in Ländern, in denen eine schnelle Liberalisierung des Arbeitsmarkts stattgefunden hat, wie etwa in Estland, arme Familien mit Kindern in eine sehr gefährdete Situation bringt. Im Hinblick auf Sozialwohnungen legt Polen den Schwerpunkt auf die Schaffung von Sozialunterkünften, betreuten Wohnungen, Nachunterkünften und Unterkünften für Obdachlose (Gesetz 2006). Estland erhöht das Angebot an subventionierten kommunalen Mietwohnungen. In Italien wurde durch das Finanzgesetz 2007 auch ein nationaler Fonds für die soziale Eingliederung von Immigranten geschaffen, der auf soziale und Wohnungsprobleme ausgerichtet ist und für 2007, 2008 und 2009 mit einem Etat von EUR 50 Millionen im Jahr ausgestattet

ist. Der Fonds dient auch zur Förderung einer besseren Integration von Schülern mit Migrationshintergrund durch kulturelle Vermittler.

Von politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderobdachlosigkeit wird nur von wenigen Sachverständigen berichtet. Irland hat aber eine Jugendobdachlosigkeitsstrategie. In Lettland wird das Thema hauptsächlich nichtstaatlichen Organisationen überlassen. Ungarn hat Übergangswohnungen für Kinder und Familien eingerichtet, um Obdachlosigkeit nach Zwangsräumungen zu verhindern.

Manche Sachverständigen haben aber starke Bedenken, ob ihre Länder Wohnungsfragen im Zusammenhang mit Kindern adäquat angehen. Der rumänische Sachverständige beispielsweise weist auf den Mangel an angemessenem und erschwinglichem Wohnraum hin. Wohnungsbeihilfen gibt es nicht, und es besteht ein gravierender Mangel an Sozialwohnungen. Immer mehr Familien können sich einfach keine Wohnung mehr leisten, und familienorientierte Schutzzentren gibt es noch nicht. Die Slowakei wird im nationalen Sachverständigenbericht als Beispiel für eine „unzureichende Wohnungspolitik oder, besser gesagt, Nicht-Politik“ gesehen. Die teuren Wohnnebenkosten (besonders Heizung, aber auch Strom, Gas und Wasserversorgung), deren Kosten sich nach der Deregulierung 2001–2002 verdoppelt haben, haben viele einkommensschwache Haushalte unter wirtschaftlichen Druck gebracht. In Bulgarien scheint es keine systematischen politischen Anstrengungen zu geben, jungen Familien und Familien mit abhängigen Kindern zu helfen, erschwinglichen Wohnraum von annehmbarer Qualität zu finden. Roma-Kinder, die zweifelsohne am meisten unter schlechten Wohnverhältnissen leiden, sind die einzige Ausnahme. Aber selbst im Fall der Roma werden die erklärte Politik und von der Regierung verabschiedete strategische Dokumente sehr langsam umgesetzt. In Spanien fehlen insgesamt politische Maßnahmen, um Familien mit Kindern Wohnraum zu sichern. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Gewalt gegen Kinder unter der Immigrantenvölkerung ist dies ein sehr wichtiger Aspekt für die Sicherheit von Kindern.

Der italienische Sachverständige weist auf eine Reihe von Maßnahmen in Italien zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Wohnumgebung hin, darunter auch ein Fonds für nachhaltige Mobilität und Beförderung sowie ein Fonds für nachhaltige Entwicklung. Ganz allgemein unterstreicht er die Bedeutung von Umweltfragen und ihren Zusammenhang mit Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung und stellt sie in den Kontext der nachhaltigen Entwicklung. Er betont, wie wichtig es ist, sich des zunehmenden Risikos von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung aufgrund der negativen Auswirkungen gegenwärtiger Entwicklungsmuster im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und dem Zugang zu ihnen stärker bewusst zu werden. Er betont, dass Strategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern die Förderung einer nachhaltigen Produktion und eines nachhaltigen Konsums einschließen müssen, um den Verbrauch von Ressourcen zu verhindern und Umweltzerstörung zu vermindern und dadurch zum Wohl der heutigen und künftigen Generationen Leistungen zu sichern, die für das Leben und eine gesunde, sichere, integrative und kohäsive Gesellschaft notwendig sind.

5.3.4. Gesundheit

Die in den Sachverständigenberichten hervorgehobenen Hauptansätze sind die Verbesserung des Zugangs zum Gesundheitssystem, die Kostenprävention und -kontrolle sowie ein besonderes Augenmerk für behinderte Kinder aus ethnischen Minderheiten. In Ländern wie Österreich mit einem gut entwickelten und umfassenden Gesundheitssystem mit hohem Abdeckungsgrad stellt sich dann oft die Frage, wie die Nichtkrankenversicherten wie etwa Sozialhilfeempfänger und Migranten und deren Familien abgedeckt werden sollen. Polen hat besonderen Nachdruck auf die Verbesserung des Zugangs von Kindern zu Gesundheitsdienstleistungen gelegt. Das Vereinigte Königreich hat mehr Mittel für die Gesundheitsförderung in bedürftigen Gebieten bereitgestellt. In Spanien ist der Gesundheitszustand von Kindern insgesamt ein Thema auf der politischen Agenda, aber es gibt keinen integrierten, mehrschichtigen Ansatz, um Kindern den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen zu

sichern. So stellt der spanische Sachverständigenbericht trotz der guten Arbeitsbedingungen des spanischen Gesundheitssystems fest, dass das Gesundheitsministerium kein auf die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen ausgerichtetes Aktionsprogramm hat. In letzter Zeit hat es eine starke Fokussierung auf Behinderte, einschließlich Kinder, gegeben. Eine große Schwierigkeit in Spanien sind die kulturellen und Sprachbarrieren, die Immigrantenkinder beim Kontakt mit dem Gesundheitssystem haben. Es sind mehr gezielte Maßnahmen erforderlich, um Immigrantenkinder und ihre Familien zu informieren und ihnen den Zugang zu öffentlichen Gesundheitsdienstleistungen zu ermöglichen und zu erleichtern. Die portugiesische Sachverständige betont, dass sich im Bereich der psychiatrischen und psychologischen Versorgung aufgrund des Missverhältnisses zwischen der Nachfrage nach solchen Leistungen und dem späten Reagieren des Gesundheitssystems eine der beträchtlichsten Lücken in der Gesundheitsversorgung für Kinder und Jugendliche auftut. In Italien wurde ein nationales Institut zur Bekämpfung von Krankheit aufgrund von Armut und sozialer Ausgrenzung und zur Gesundheitsförderung für Immigranten, Obdachlose, Fahrende und von sozialer Ausgrenzung Bedrohte geschaffen. Dessen Aufgaben sind Prävention, Betreuung, Berufsbildung und Forschung. In Ungarn läuft ein Programm für Kindergesundheit unter dem Motto „Kinder, unser gemeinsamer Schatz“. Im Haushalt für 2007 sind aber keine Finanzmittel für das Programm vorgesehen. Das konsequent umgesetzte Impfprogramm für Kinder in Lettland wird von der nationalen Sachverständigen als Erfolg der Gesundheitspolitik gewertet, denn es sorgt für ein hohes Impfniveau der Kinder bei den meisten ansteckenden Krankheiten. In Anbetracht der starken Verbreitung des Alkoholmissbrauchs, der Drogensucht und des Rauchens unter Kindern ist die nationale Sachverständige der Auffassung, dass die Gesundheitspolitik der Förderung einer gesunden Lebensweise bei verschiedenen Gruppen von Kindern und Jugendlichen mehr Aufmerksamkeit widmen sollte. Zur Bekämpfung dieses Problems muss eine engere Zusammenarbeit zwischen Ministerien und verschiedenen sektoralen Behörden erreicht werden, um für Maßnahmen zur Prävention, Aufklärung, Behandlung, Rehabilitation und sozialen Wiedereingliederung zu sorgen. Prävention wird in der Slowakei in der Gesundheitsversorgung für Kinder besonders betont. Nach dem Gesetz über die Gesundheitsordnung durchlaufen Kinder im ersten Lebensjahr neun Vorsorgeuntersuchungen.

Das Problem zusätzlicher Kosten, die den Zugang zu Leistungen begrenzen, ist ein Problem, das in einigen Ländern noch angegangen werden muss. In Rumänien ist die Situation im Gesundheitssystem so, dass die Patienten viel selbst bezahlen müssen, um eine gute Versorgung zu erhalten. Dies schränkt den Zugang von Kindern aus einem armen Milieu zur Gesundheitsversorgung ein, besonders in ländlichen Gebieten. In Lettland wird die Gesundheitsversorgung für Familien mit Kindern und insbesondere für einkommensschwache Familien und Durchschnittsverdiener durch die weit verbreitete Praxis von Zahlungen unter der Hand für medizinische Leistungen behindert. In den letzten beiden Jahren ist dieses besondere Problem in den Blickpunkt des Interesses der Gesellschaft und der Massenmedien gerückt.

Behinderte Kinder

Einige Experten heben die Unterstützung für behinderte Kinder heraus. So sind beispielsweise frühzeitige Maßnahmen und die koordinierte Unterstützung für behinderte Kinder ein Merkmal des polnischen Pilotprogramms 2005–2007 zur frühzeitigen, fachübergreifenden, umfassenden, koordinierten und laufenden Hilfe für behinderte Kinder oder Kinder mit Behinderungsrisiko und ihre Familien. Spanien hat die Maßnahmen zur Förderung der Betreuung und des Schutzes behinderter Kinder verstärkt. Die Implementierung der „Nationalen Entwicklungsstrategie“ läuft derzeit, und dem Sachverständigenbericht für Spanien zufolge stellt sie einen sehr wichtigen Fortschritt in der spanischen Sozialpolitik dar. Der nationale Aktionsplan zur sozialen Eingliederung enthält eine spezielle Maßnahme zum Schutz und zur Betreuung von schwer behinderten Kindern unter 3 Jahren. Im Rahmen der Ziele des nationalen strategischen Plans für Kinder und Jugendliche sind Maßnahmen für Familien mit behinderten Minderjährigen und für behinderte Kinder selbst vorgesehen.

5.4. Betreuung, Schutz und Zugang zu Sozialdienstleistungen

Mehrere Sachverständigenberichte schenken der Bedeutung der Entwicklung von Sozialdiensten zur Sicherung eines hohen Maßes an Sozialschutz für gefährdete Kinder große Beachtung. In vielen Ländern wird großer Wert auf die Gewährleistung besserer Standards, die Verbesserung der lokalen Koordination und die Verstärkung frühzeitiger Maßnahmen gelegt.

In Belgien beispielsweise werden die Entwicklung effektiver örtlicher Sozialdienste, die für eine integrierte und koordinierte Unterstützung von Kleinkindern und ihren Eltern sorgen können, die koordinierende und kontrollierende Aufgabe der Kinderbetreuung sowie die frühzeitige Erkennung von Familien- und Finanzproblemen betont. In Deutschland gibt es ein Bundesmodellprogramm „Soziale Frühwarnsysteme“ für Kinder, die unter schwierigen sozialen Verhältnissen aufwachsen. Im Vereinigten Königreich hat die Betonung des Kinderschutzes im Rahmen des Programms „Every Child Matters“ zur Schaffung von Kinderämtern geführt (in denen Bildungs- und Sozialdienste für Kinder zusammengeführt sind). Estland legt Wert darauf, Standards zu harmonisieren, auf Familien ausgerichtete Dienste zu entwickeln und zu verhindern, dass Kinder in Heime müssen. Dänemark legt den Schwerpunkt auf das frühzeitige Erkennen von Kindern und Jugendlichen, die Hilfe brauchen, und auf verstärkte umfassende fach- und sektorenübergreifende Initiativen gegen die intergenerationelle Übertragung negativer Faktoren, um dann und dort eingreifen zu können, wo die Probleme auftreten. Es gibt auch eine Reform der Regelungen für Kinder in Pflege, die darauf abzielt, gefährdeten Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen zu helfen. Die Reform stellt die Interessen des Kinds in den Mittelpunkt und richtet den Fokus auf frühzeitige Maßnahmen, die Beteiligung der Familien bei der Pflegeunterbringung, die Dokumentation von Maßnahmen und die Gewährleistung der Kinderrechte bei Pflegeunterbringung. In Ungarn haben das Wohlfahrtsgesetz und seine Novellierungen die rechtliche Grundlage und den Rahmen für die Finanzierung der wesentlichen Sozialdienste geschaffen, aber bei einem großen Teil der Regelungen mangelt es an der Finanzausstattung und/oder am Willen, die gesetzlich vorgesehenen Einrichtungen und Dienste einzurichten. In Irland wird verstärkt in Leistungen für gefährdete Kinder investiert, mit Schwerpunkt auf frühzeitigen Maßnahmen und frühzeitiger Unterstützung für Familien, die in Schwierigkeiten sind, sowie auf der Ausweitung der Familienhilfezentren. Ebenfalls in Irland entwickelt die Behörde des Ministers für Kinder eine Initiative zur Prüfung von vorbildlichen Modellen, die eine integrierte, lokal geführte, strategische Planung für Kinderdienste fördern. Dabei wird ein Hauptaugenmerk auf benachteiligte Kinder gelegt, einschließlich Migrantenkinder und Kinder aus Gemeinschaften der Fahrenden. In Italien wurden neue Mittel zur Verbesserung der Koordination, Planung und Bereitstellung von Sozialdiensten zur Verfügung gestellt, die nach der nationalen Reform 2000 (Gesetz Nr. 328/2000) im Wesentlichen von den regionalen und lokalen Behörden verwaltet werden. Frühere Finanzgesetze hatten dieses System nicht wirksam unterstützt. Nach Auffassung des Sachverständigen fehlt aber noch ein fundamentales Instrument (das von Gesetz Nr. 328/2000 vorgeschrieben wird), nämlich die Festlegung eines Grundniveaus der Sozialdienstleistungen, um einen angemessenen Zugang aller Bürger im gesamten Staatsgebiet zu Bürgerrechten zu gewährleisten. Polen legt den Schwerpunkt ebenfalls auf das schnellere Erkennen von in der Familie bestehenden Gefährdungen. Die nationale Sachverständige ist allerdings der Auffassung, dass der Entwicklung von Sozialdiensten – insbesondere für eine adäquate Bedienung spezifischer Bedürfnisse von Kindern in schwierigen Situationen, behinderten Kindern oder Kindern aus gestörten Familien und ländlichen Gebieten oder Kleinstädten – nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird und dass verschiedene Dienste zur Unterstützung von Familien unterentwickelt sind. In Bulgarien sind alternative Sozialdienste für Kinder entwickelt worden. Diese Anstrengungen der Regierung werden in hohem Maße von vielen nichtstaatlichen Organisationen unterstützt. Zur Entwicklung solcher Dienste wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen grundlegend geändert und viele neue Rechtsvorschriften geschaffen, die die Beteiligung zugelassener privater Dienstleistungsanbieter regeln. Auf regionaler Ebene wurden Sozialdienst-Komplexe für Kinder und Familien eingerichtet. Sie wurden im Rahmen des vom Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik geleiteten Kinderwohlreformprojekts in zehn großen Kommunen eingerichtet. Auch in Lettland wird Sozialarbeit im Hinblick auf Kinder und Jugendliche, die

von sozialpathologischen Phänomenen bedroht sind, als wichtige Form der Prävention erkannt. Sie wird von den Abteilungen für Sozialangelegenheiten und Familie der Bezirkssozialämter koordiniert. Diese Abteilungen arbeiten mit den für Bildung, Gesundheit und Kultur zuständigen lokalen Stellen sowie mit der Polizei, den Kommunen, nichtstaatlichen Organisation usw. zusammen. Weitere Verbesserungen in der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung werden versprochen. Die Regierung hat ihre Absicht erklärt, Präventivmaßnahmen durch die Ausweitung der Sozialarbeit für Familien zu verbessern und die Beteiligung der Kommunen zu verstärken.

Interessanterweise sind die niederländischen Sachverständigen der Ansicht, dass einer der Gründe, weshalb die Kinderwohlfahrt in den Niederlanden die höchste aller OECD-Länder ist (laut *Innocenti Report Card 7*), kommunale Initiativen zur Integration von politischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und zur Lenkung, Förderung und Unterstützung des freiwilligen Sektors sind.

Deinstitutionalisierung

Von mehreren Sachverständigen werden politische Maßnahmen zur Reduzierung der Institutionalisierung und zur Entwicklung der Betreuung in der Gesellschaft hervorgehoben. So legt Rumänien einen starken Akzent auf die Entwicklung familienartiger Alternativen zur Heimbetreuung und auf die Entwicklung alternativer Dienste für Kinder mit Behinderungen oder HIV/AIDS und spezialisierter Dienste für Kinder, deren Eltern im Ausland arbeiten, und es versucht Mindeststandards beim Kinderschutz zu fördern. In Lettland gibt es einen konsistenten Ansatz des Staats zur Gewährleistung des Übergangs von der Heimbetreuung zur Entwicklung und Realisierung alternativer Dienste, um sicherzustellen, dass eine familienorientierte Umgebung für Kinder positiv aufgenommen werden kann. Der Rückgang der Zahl der Kinder in Sozialbetreuungszentren ist ein Indiz für die Entwicklung alternativer Familienbetreuungsleistungen. Immer öfter bringen Vormundschaftsgerichte Kinder ohne elterliche Fürsorge in Pflegefamilien unter. Gleichzeitig können jetzt Kinder von unter einem Jahr, die nicht mehr von den Eltern versorgt werden können, statt in den staatlich finanzierten Sozialbetreuungszentren in Pflegefamilien untergebracht werden. Damit erhalten die Kinder die Möglichkeit, statt in einem Heim in einer familiären Umgebung aufzuwachsen. Dies ist wichtig für die weitere Entwicklung des Kindes.

Im Sachverständigenbericht für Bulgarien wird die Situation dagegen weniger positiv beurteilt. Die auf Deinstitutionalisierung abzielenden Reformen kommen extrem langsam und zögerlich voran und ohne dass ein klarer politischer Wille und politische Unterstützung erkennbar sind. Wie der Bericht der UNICEF „*Innocenti Social Monitor (2003)*“ gezeigt hat, hat Bulgarien regional für beide Kategorien (Kinder und Jugendliche bis 17 Jahre und Kinder bis 3 Jahre) die höchste Unterbringungsquote. Die hohe Heimunterbringungsquote von Jugendlichen rührt oft daher, dass im Umgang mit jugendlichen Straftätern zu stark auf die Heimbetreuung gesetzt wird. Eine Mehrheit in der Politik und in der Gesellschaft insgesamt hat immer noch nicht klar erkannt, weshalb die Heimeinrichtungen geschlossen werden sollten und wie das Aufwachsen außerhalb der familiären Umgebung der Entwicklung eines Kindes schadet. Zudem sind viele Kinder in Einrichtungen untergebracht, die offiziell nicht als Heimeinrichtungen gelten, wie etwa beschützende Werkstätten oder Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen, Wochenzentren für geistig behinderte Kinder und Heimschulen für Behinderte oder für Straftäter. Der Sachverständigenbericht stellt fest, dass Bulgarien beim Prozess der Deinstitutionalisierung und Entwicklung alternativer Dienste für Kinder und Familien hinter Rumänien zurückliegt, das bereits in den 1990er Jahren mit der Implementierung rascher Reformen zur Verbesserung der Kinderwohlfahrt begonnen hat (Entwicklung der bezahlten Pflegeunterbringung und anderer alternativer Dienste für Kinder) und viele Kinder aus der Heimbetreuung herausgenommen hat. Die Arbeit innerhalb der Roma-Gemeinschaft, wo Armut und soziale Ausgrenzung am verbreitetsten sind und die Zahl der aus dem Bildungssystem herausgefallenen Kinder am höchsten ist, ist besonders dringlich. Es gibt keine speziellen Dienste, die für die Einbindung der Familie sorgen und ihre Fähigkeit

entwickeln, Armut und soziale Ausgrenzung zu bewältigen. In Portugal dokumentiert die sehr hohe Zahl von Heimkindern das Fehlen eines präventiven Ansatzes innerhalb des Familienkontexts und die daraus entstehende Notwendigkeit, dann mit der Herausnahme der Kinder aus der Familie zu reagieren, um ihre Sicherheit zu gewährleisten.

Spezielle Maßnahmen

In den Sachverständigenberichten werden viele spezielle Maßnahmen hervorgehoben, die auf ganz bestimmte Probleme abzielen. In Estland gibt es einen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels (2006–2009). Mehrere Länder versuchen die Jugendkriminalität durch mehr Prävention und stärkeres Eingreifen zu senken (z. B. Belgien und Estland). Sehr oft werden Pläne zur Bekämpfung von Alkohol- und Drogensucht unter Kindern erwähnt. Außerdem werden Hilfsinitiativen für Kinder, die Opfer von sexuellem Missbrauch oder Gewalt sind, erwähnt. So begegnet der spanische nationale Aktionsplan gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen dem sozialen Problem der sexuellen Ausbeutung Minderjähriger. Dieser Plan umfasst fünf Maßnahmen, die das Phänomen aus verschiedenen Richtungen in Angriff nehmen und auf bestimmte Gruppen von Kindern und Jugendlichen abzielen (z. B. weibliche Jugendliche, die zur Prostitution gezwungen sind). Der italienische Sachverständige weist auf Initiativen zur Bekämpfung der Kinderarbeit hin, wohingegen die portugiesische Sachverständige das völlige Fehlen von politischen Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Problems im gegenwärtigen Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung feststellt. Tatsächlich sind nur konkrete Maßnahmen in Bezug auf die autonomen Regionen aufgenommen worden, die aber nicht direkt auf die Kinderarbeit abzielen.

5.5. Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen, sportlichen und Freizeitleben

Ein Kernpunkt in der Frage der sozialen Eingliederung und des Wohlergehens von Kindern ist die Möglichkeit der Teilnahme an den normalen gesellschaftlichen, sportlichen, kulturellen und Freizeitaktivitäten ihrer Altersgenossen. Material dazu, in welchem Umfang oder wie wirksam politische Maßnahmen in diesem Bereich dieses Ziel erreichen oder zu erreichen versuchen, ist recht begrenzt. Dennoch stellen einige Sachverständige in ihren Berichten interessante Initiativen heraus.

In Italien beispielsweise wurde ein nationaler Fonds für Jugendpolitik (eingerrichtet durch Gesetz Nr. 248/2006) 2006 mit EUR 3 Millionen ausgestattet (ab 2007 EUR 10 Millionen). Zusätzliche Mittel erhielt der Fonds durch das Finanzgesetz 2007: EUR 120 Millionen jährlich in 2007, 2008 und 2009. Der Fonds soll u. a. mit Wohnbeihilfen und Darlehen für den Kauf von Waren und Dienstleistungen die Rechte junger Menschen auf angemessene Bildung und einen ausreichenden kulturellen Hintergrund fördern, um ihnen eine bessere Eingliederung in das gesellschaftliche und berufliche Leben zu ermöglichen. Die Mittel des Fonds werden zur Umsetzung des nationalen Jugendplans verwendet, der zum Ziel hat, die Fähigkeiten junger Menschen zu fördern, die Schulabbruchquote zu senken, Netzwerke und Vereinigungen für junge Menschen zu unterstützen sowie Kreativität und Zugang zu kulturellen Aktivitäten zu fördern. In diesem Rahmen werden Darlehen zur Finanzierung von Studium, Berufsausbildung und Unternehmensgründungen gewährt.

In den Niederlanden ergreift das Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport Maßnahmen, die gleiche Chancen für Kinder aus benachteiligten Familien zur Teilnahme an sinnvollen Freizeitaktivitäten wie Sport und gesellschaftlichen Aktivitäten fördern sollen. Der „Aktionsplan Kulturbereich“ des Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaft beschäftigt sich mit der gesellschaftlichen Teilnahme im weiteren Sinne. Das Ministerium unterstützt die Kommunen und Provinzen in ihren Anstrengungen zur Förderung der Kultur unter Jugendlichen mit nationalen Fördermitteln. Es fördert eine intensivere Beteiligung bestimmter Gruppen wie etwa Heranwachsender und Personen mit Migrationshintergrund. Ein weiteres Projekt ist „Kultur und Schule“.

Im Vereinigten Königreich hat das Ministerium für Kultur, Medien und Sport im Rahmen des Public Service Agreement (PSA) die Zielvorgabe, die Teilnahme vorrangiger Gruppen (Jugendliche ab 16 Jahren) an sportlichen und kulturellen Aktivitäten zu fördern. Aber abgesehen davon und von dem Ziel, zur Reduzierung der Fettleibigkeit unter Kindern beizutragen, ist in den PSA-Vorgaben eine hohe Priorität für die Frage der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern nicht erkennbar. Das Ziel, den Anteil der 5- bis 16-Jährigen, die an Sportaktivitäten in der Schule teilnehmen, deutlich zu erhöhen (das übrigens erreicht worden ist), könnte man zwar in diesem Sinne interpretieren, es ist aber nicht ausdrücklich so formuliert. Die Regierung hat aber die Aufstockung der Mittel für Sport, Theater und Musik nach der Schule, insbesondere für benachteiligte Kinder, im Rahmen ihres Plans für „erweiterte Schulen“ angekündigt. In Irland enthalten die nationale Kinderstrategie und das neueste Sozialpartnerschaftsabkommen *Towards 2016* die Verpflichtung, Kindern den Zugang zu Spiel-, Sport-, Kultur- und Freizeitaktivitäten zu gewährleisten, um ihr Leben zu bereichern. Die Tschechische Republik bietet Zuschüsse für Freizeitaktivitäten, während in Lettland in den sportpolitischen Leitsätzen für den Zeitraum 2004–2009 die Verfügbarkeit von Sportmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche und vor allem für Kinder mit besonderen Bedürfnissen festgeschrieben wurde. Nach Auffassung der nationalen Sachverständigen ist die Tatsache, dass in den Leitlinien der nationalen Kulturpolitik für 2006–2015 die Verstärkung der Rolle der Kultur und kulturellen Bildung bei der Reduzierung von sozialer Ungleichheit und Armut als einer der Aktivitätsbereiche festgeschrieben worden ist, positiv zu bewerten. Die Notwendigkeit, Kindern und Jugendlichen und insbesondere Kindern mit besonderen Bedürfnissen den Zugang zur Kultur zu sichern, wurde betont.

In Bulgarien wurde das große Programm zur Modernisierung der materiellen Einrichtungen an Schulen gestartet, in dessen Rahmen die Sporteinrichtungen modernisiert, die pädagogische und technische Ausstattung renoviert und eine gut zugängliche und sichere Bauumgebung für behinderte Kinder entwickelt werden soll. Zum ersten Mal in der Übergangszeit investiert Bulgarien in großem Umfang in die Modernisierung von Schuleinrichtungen und die Förderung kultureller und sportlicher Aktivitäten für Schulkinder.

Die Finanzierung der nichtformellen und informellen Ausbildung in der Slowakei durch ein Gutscheinsystem beruht auf der Vorstellung, dass Schüler „Klienten“ sind, die (zusammen mit ihren Eltern) ein Recht auf freie Wahl ihres Schulungsanbieters haben. Jeder Schüler, der am Besuch eines Schulungszentrums interessiert ist, das Freizeit- und Hobbyaktivitäten anbietet, erhält für jedes Schuljahr einen Schulungsgutschein über einen bestimmten Wert. Der Gutschein steigert die Motivation von Kindern und ihren Eltern zur Teilnahme an organisierten Freizeitaktivitäten. Außerdem steigert er die Motivation der Schulungszentren. Nach dem einschlägigen Gesetz hängt die finanzielle Unterstützung von Schuleinrichtungen – einschließlich Schulungszentren – nämlich von der Zahl ihrer Schüler ab.

5.6. Austausch vorbildlicher Praktiken

Die Untersuchung konkreter Politikbereiche durch die Experten zeigt, dass es in den Mitgliedstaaten viele Beispiele für vorbildliche Praktiken und erfolgreiche politische Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern in verschiedenen Bereichen gibt. Diese bieten eine solide Grundlage für einen laufenden Lernaustausch zwischen Mitgliedstaaten unter Beteiligung aller relevanten Akteure. Die weitere Strukturierung und Förderung eines solchen Austauschs kann sich außerordentlich positiv auf die Anstrengungen von Mitgliedstaaten auswirken, vor allem dort, wo Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern ein relativ neues politisches Thema ist. Die verschiedenen Bereiche des neuen Aktionsprogramms der Gemeinschaft, PROGRESS, können weiterhin eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielen. Die in den Berichten der nationalen Sachverständigen enthaltenen Informationen können eine sehr nützliche Quelle bei der zukünftigen Entwicklung von Lernaustausch und vorbildlichen Praktiken sein.

6. Überwachung und Bewertung

6.1. Überwachung und Berichterstattung

Die Situation in Bezug auf Überwachung und Bewertung ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Bei einer ersten Gruppe von Ländern (Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Schweden und Vereinigtes Königreich) ist das Bild recht positiv. In Deutschland beispielsweise sind die Berichterstattungssysteme besonders gut entwickelt (siehe Textkasten 6.1). Es gibt aber immer Verbesserungsmöglichkeiten. So bemerkt der Sachverständigenbericht für Schweden, dass die Regierung in vieler Hinsicht eine umfassende Aufstellung von Überwachungswerkzeugen präsentiert. Alles lasse sich aber noch verbessern. Das Überwachungssystem sei nämlich mehr auf ältere Kinder ausgerichtet, während es sehr wenig Indikatoren für kleinere Kinder gebe.

Textkasten 6.1

Umfassende deutsche Berichterstattung

Die freien Wohlfahrtsverbände tragen mehr als alle anderen Organisation zu einer sachlichen Diskussion über die Möglichkeiten politischer Maßnahmen und Maßnahmen ihrer eigenen Mitgliedsorganisationen bei. So hat beispielsweise die Arbeiterwohlfahrt (AWO) Untersuchungen zu den Auswirkungen von Armut und den persönlichen Bewältigungsstrategien von Kindern im Kindergarten- und Grundschulalter durchgeführt. Der Deutsche Kinderschutzbund rückt das Thema Kinderarmut auch immer wieder in den Blickpunkt des öffentlichen und politischen Interesses.

Als zentrales Thema in den Armuts- und Reichtumsberichten, aber auch in den Kinder- und Jugendberichten und in den Familienberichten des Bundesverbands bilden Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen einen wichtigen politischen Schwerpunkt. Die Berichterstattungssysteme, die auf Bundesebene (teilweise auch auf Länderebene und auf kommunaler Ebene) stark entwickelt sind, fördern die Analyse der sozialen Situation von Kindern und Jugendlichen zumindest unter Experten. Beispiele:

- Der *Zehnte Kinder- und Jugendbericht* (1998) brachte hohe Armutsrisikoquoten unter Kindern und Jugendlichen an den Tag.
- Der *Erste Armuts- und Reichtumsbericht* (2001) enthielt einen Abschnitt über die Lebensbedingungen von Familien und Kindern.
- Der *Zweite Armuts- und Reichtumsbericht* (2005) untersuchte die Reduzierung der Armut durch Verbesserungen des Kindergelds in den Jahren 1998 bis 2001.
- Der *Siebte Familienbericht* (2006) verglich die Familienpolitik in verschiedenen europäischen Ländern und ihre Wirksamkeit bei der Reduzierung der Armut. Der Bericht enthält u. a. Abschnitte über Familien in prekären Lebenslagen, über relative Armut und über Perspektiven der Prävention.

Alle diese Berichte verwenden Indikatoren zur Messung der Armut und verschiedener Aspekte der sozialen Ausgrenzung. Als unabhängige Berichte geben sie Empfehlungen für politische Maßnahmen ab. Als Regierungsberichte (Armuts- und Reichtumsberichte) enthalten sie auch Zielvorgaben.

Nicht zuletzt sind wissenschaftliche Analysen und Untersuchungen einer der Gründe, weshalb es in Deutschland vergleichsweise mehr empirisches Material zur sozialen Situation von Kindern und Jugendlichen gibt, einschließlich ihrer Selbsteinschätzungen und Hoffnungen.

Quelle: Bericht der deutschen Sachverständigen

Eine zweite Gruppe von Ländern sind Staaten, deren Überwachungssysteme in Bezug auf Kinderarmut und soziale Ausgrenzung zwar weniger entwickelt sind, die aber diesbezüglich Fortschritte zu machen scheinen (Belgien, Zypern, Dänemark, Ungarn, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Rumänien). In

Litauen beispielsweise entwickelt sich die Überwachung von politischen Maßnahmen zur Verhinderung und Zurückdrängung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Der Hauptakteur auf diesem Gebiet ist der Beauftragte der Republik Litauen für den Schutz der Kinderrechte, aber eine Reihe anderer Akteure wie etwa das nationale Netz zur Bekämpfung der Armut und das Litauische Schülerparlament sind ebenfalls beteiligt. In den Niederlanden wird jedes Ziel im Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung überwacht, und dies kann sowohl als Überwachung der Politik wie auch als (begrenzte) Bewertung der Politik im Zusammenhang mit der Situation von Kindern und Jugendlichen betrachtet werden. Die nationalen Sachverständigen kommen aber zu der Einschätzung, dass es in den Niederlanden neben dieser Form der Überwachung kein offizielles staatliches System zur angemessenen Überwachung der Implementierung und Wirkung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung unter bestimmten Gruppen gibt. Auch wenn es kein spezielles Überwachungssystem für Maßnahmen im Bereich Jugendarmut und Jugendwohlfahrt gibt, achten die allgemeinen Überwachungsinstrumente regelmäßig auf bestimmte gefährdete Gruppen wie etwa Kinder. Die meisten dieser Instrumente überwachen nicht die politischen Maßnahmen und ihre Auswirkungen, sondern eher die Situation in Bezug auf Armut, Ausgrenzung und Wohlfahrt von Kindern und Jugendlichen. In Rumänien ist die Überwachung der Implementierung und der Wirkung von politischen Maßnahmen noch in einer sehr frühen Phase, aber es gibt bereits institutionelle Strukturen und Berichtspflichten. Es ist eine Beobachtungsstelle für Kinderrechte eingerichtet worden. Die Herausgabe ihres ersten auf Indikatoren basierenden Berichts ist für Mitte 2007 vorgesehen. Ähnlich wird in Zypern die künftige Kinderstrategie vom zentralen Ausschuss zur Überwachung der Umsetzung der Kinderrechte implementiert werden. Der Vorschlag, auf der Ebene der Zentralregierung einen Überwachungs- und Bewertungsausschuss zur Überwachung der Kinderstrategie und der erreichten Fortschritte in Richtung auf die Ziele des Nationalen Strategieberichts für Sozialschutz und soziale Eingliederung einzurichten, wurde vom Ministerrat genehmigt. In Ungarn sind zwar noch keine Verbesserungen in der Überwachung sichtbar, es ist aber geplant, dass der im Rahmen der Nationalen Strategie eingerichtete Überwachungsausschuss die Durchführung von Maßnahmen zur Beseitigung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung und die Ergebnisse der Umsetzung im Rahmen des offenen Koordinierungsprozesses der Europäischen Union ständig verfolgen und bewerten soll. Die Regierung wird die Informationen bereitstellen, die der unabhängige Ausschuss für die Durchführung seiner Bewertungen und die Entwicklung der Indizes benötigt. In Luxemburg sieht der Jugendgesetzentwurf unter anderem eine Beobachtungsstelle für Jugendliche vor, deren Aufgabe die Vorbereitung, Koordinierung und Initiierung von Erhebungen, Stellungnahmen, Analysen, Studien und Berichten über verschiedene Aspekte der Situation Jugendlicher in Luxemburg sein wird. Der Gesetzentwurf sieht auch einen nationalen Jugendaktionsplan vor.

In einer dritten Gruppe von Ländern (Österreich, Bulgarien, Tschechische Republik, Griechenland, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei, Spanien) bleibt die Überwachung oder Berichterstattung in Sachen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung schwach, und in einigen dieser Länder gibt es sogar erhebliche Daten- und Analyselücken. Die polnische Sachverständige kommt zu dem Schluss, dass in Polen ein Überwachungssystem für Kinderarmut und Kinderwohlfahrt fehlt, das grundlegende Probleme wie Armut, Gesundheit, Bildung, Zugang zu Kultur und Freizeitmöglichkeiten oder Wohnen und die Situation gefährdeter Kinder berücksichtigt. Ebenso stellt der griechische Sachverständige fest, dass in Griechenland ein kohärentes System zur Überwachung des Fortschritts der Umsetzung von Maßnahmen und zur Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Kinderarmut völlig fehlt. Auch in Bezug auf Portugal stellen die Sachverständigen fest, dass es kein System zur Überwachung und zur Berichterstattung über die Situation armer Kinder gibt. Das portugiesische Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität beabsichtigt aber den Aufbau eines nationalen Überwachungssystems für Kinderwohlfahrt. Die UN-Kinderrechtskonvention wird der allgemeinen Rahmen für die Definition der Hauptbereiche des Kindeswohls sein und gleichzeitig den konzeptionellen Rahmen für die Auswahl von Indikatoren und die Erhebung relevanter Daten für das Überwachungssystem liefern. Die lettische Sachverständige betont, dass es keine einheitliche, umfassende Politik für die Zurückdrängung von

Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung gibt und deshalb natürlich auch nicht von einem einheitlichen System zur Überwachung und Bewertung der Politik die Rede sein kann. Es besteht aber ein zunehmendes Interesse, und die Einrichtung eines Ausschusses für die Koordinierung der Sozialeingliederungspolitik ist eine ermutigende Entwicklung. In diesem Ausschuss sitzen Vertreter fast aller Ministerien und Vertreter von regionalen Entwicklungsagenturen, Kommunen und nichtstaatlichen Organisationen sowie Vertreter des statistischen Zentralamts, des ständigen Arbeits- und Sozialausschusses des Parlaments, der Staatspolizei, der Bereitschaftspolizei und der Sozialpartner. Etwas positiver erklärt der Sachverständigenbericht für Malta, dass in Malta ein großes Interesse an der Überwachung und Bewertung von Leistungen besteht. Die Überwachung erfolgt oft auf Initiative von Ministern, die die Notwendigkeit der Bewertung von Leistungen begriffen haben. Im Sachverständigenbericht wird allerdings moniert, dass eine integrierte Überwachung, die von unabhängigen Personen in unabhängigen Strukturen durchgeführt wird, fehlt. In der Tschechischen Republik wird die Überwachung und Berichterstattung in Sachen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung in familienpolitischen Dokumenten eher als Randthema behandelt. In Bulgarien wird sich die Regierung zwar immer mehr der Bedeutung der Überwachung und Berichterstattung bewusst, dennoch stellt der Sachverständigenbericht fest, dass das Land noch weit von einem umfassenden System zur Überwachung der Effizienz der verschiedenen Programme und Projekte insbesondere im Bereich soziale Eingliederung und Kindeswohl entfernt ist. Wenn dennoch eine Bewertung von Programmen stattfindet, ist dies sehr oft nicht der Regierung zu verdanken, sondern den Anstrengungen nichtstaatlicher und internationaler Organisationen (z. B. UNICEF, britische Safe the Children Foundation, Open Society Institute, ARK Foundation, Social Activities and Practices Institute, Bulgarisches Helsinki-Komitee, Zentrum für die Entwicklung der Demokratie usw.). In der Slowakei leidet die Bewertung und Einschätzung sozialpolitischer Maßnahmen sehr unter knappen Geldmitteln, was zu vielen negativen Effekten wie Personalabbau oder dem Fehlen zuverlässiger Daten geführt hat. Es ist eine komplexe Koordinierung der Politikformulierung und eine Kooperation mit verschiedenen Akteuren vonnöten, um den staatspolitischen Anforderungen, einschließlich der Bekämpfung der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung, gerecht werden zu können. In Spanien leistet die Beobachtungsstelle für Kinder zwar wichtige Arbeit auf dem Gebiet der Überwachung und Bewertung, aber die Bekämpfung und Reduzierung der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung wird nicht als vorrangiges Thema auf ihrer Agenda angesehen.

Interessanterweise kamen aus mehreren Ländern, in denen die Überwachung von politischen Maßnahmen im Bereich Kinderarmut und soziale Ausgrenzung noch relativ unterentwickelt ist, Anstöße im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechte von Kindern. Im Sachverständigenbericht für Bulgarien beispielsweise wird der „Nationale integrierte Plan 2006–2009 zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ als ein positives strategisches Dokument in Bezug auf Kinderarmut und soziale Ausgrenzung bewertet, das konkrete Indikatoren für Maßnahmen zur Überwindung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung enthält. Der Sachverständigenbericht empfiehlt die regelmäßige Überwachung der vorgesehenen Indikatoren. In Lettland hat das Amt für Menschenrechte 2003 eine Untersuchung über die Kinderrechtssituation in Lettland und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung durchgeführt, in der die Situation von Kindern in Lettland analysiert wurde und Probleme im Zusammenhang mit den Kinderrechten festgestellt wurden. In Spanien ist der Beauftragte für Minderjährige (Defensor del Menor), dessen Aufgabe im Schutz und in der Förderung der Kinderrechte besteht, eine wichtige Institution in der Berichterstattung über die Situation von Kindern, die Armut oder soziale Ausgrenzung erfahren. Entwicklungen im Zusammenhang mit der Überwachung der Kinderrechte hatten auch in Ländern, in denen es schon relativ gut entwickelte Überwachungssysteme gibt, Folgen. So kommt der Sachverständigenbericht für Finnland zu dem Schluss, dass die Überwachungsberichte des Kinderbeauftragten das offizielle finnische Überwachungssystem in den Bereichen Familienpolitik sowie Kinderarmut und soziale Ausgrenzung gefestigt haben.

6.1.1. Entwicklung von Indikatoren

Eine wichtige Herausforderung für viele Länder, für die Kinderarmut und soziale Ausgrenzung ein neues Thema ist, ist die Wahl geeigneter Indikatoren. So weisen beispielsweise die belgischen Sachverständigen darauf hin, dass Kinderarmut und soziale Ausgrenzung neue politische Prioritäten seien. Dies erschwere ihre Überwachung. Neue, brauchbare und verfügbare Indikatoren würden derzeit noch erarbeitet. Die Sachverständigen betonen auch die Notwendigkeit eines breiteren Ansatzes bei der Entwicklung von Indikatoren und empfehlen die gemeinsame Überwachung mehrerer Maßnahmen durch ein kombiniertes, mehrschichtiges Informationssystem. Das vorhandene Überwachungssystem bietet diese Möglichkeit nicht. Die belgische Arbeitsgruppe für Indikatoren diskutiert daher die Möglichkeiten eines zukünftigen, erweiterten Überwachungssystems.

In einigen Mitgliedstaaten wurde intensiv über die Entwicklung von Indikatoren nachgedacht. Zwei der in diesem Zusammenhang interessantesten Länder sind Frankreich und das Vereinigte Königreich (siehe Textkasten 6.2 und 6.3).

In Slowenien, wo noch keine Überwachungsmaßnahmen eingeleitet worden sind, hat die Beobachtungsstelle für Kinder beim Institut für Sozialschutz eine Reihe von Indikatoren zur Überwachung der Lage von Kindern entwickelt, die teilweise auch für die Überwachung von Armut und sozialer Ausgrenzung verwendet werden können. Dem nationalen Sachverständigenbericht zufolge bietet die Liste der Indikatoren eine sehr gute Grundlage für die Überwachung und weitere Planung, auch wenn die Indikatoren noch präziser definiert werden müssen. Es werden Demografie, Gesundheit, Bildung, Wohnen und Wohnumfeld, Erwerbsarbeit, Freizeit und gesellschaftliche Teilnahme, gefährdete Gruppen, Roma-Kinder, Opfer von Menschenhandel und illegale Migrantenkinder ohne Erziehungsberechtigte, Jugendkriminalität, Kinder und Jugendliche, die Opfer von Gewalt sind, und Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen erfasst. (Nähere Einzelheiten siehe Sachverständigenbericht für Slowenien.)

Textkasten 6.2

Französische Indikatoren

Anfang 2007 haben die DREES (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et de la Statistique) und die Beobachtungsstelle für Armut im Auftrag des Premierministers gemeinsam mit dem CNLE (Conseil national de lutte contre l'exclusion) Indikatoren definiert, die regelmäßig zu verfolgen und zu veröffentlichen sind. Unter den wichtigsten Indikatoren, die berücksichtigt wurden, sind einige, die sich speziell auf Kinder und Jugendliche in Armutssituationen beziehen:

- monetäre Armutsquote (60-Prozent-Schwelle) bei unter 18-Jährigen
- monetäre Armutsquote (60-Prozent-Schwelle) nach Haushaltskategorie und Kinderzahl
- Armutsquote unter dem Aspekt der Lebensbedingungen nach Haushaltskategorie
- Anteil fettleibiger Kinder
- Anteil überbelegter Wohnungen nach Familienstruktur
- Anteil der jugendlichen Schulabgänger ohne Abschluss
- Anteil der Schüler, die am Ende der Grundschulausbildung die Grundfertigkeiten in Französisch und Mathematik beherrschen

Diese Indikatoren sollten im regelmäßig veröffentlichten Armutsanzeiger der Beobachtungsstelle für Armut und soziale Ausgrenzung (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) erscheinen.

Quelle: Französischer Sachverständigenbericht

Textkasten 6.3

Britische Überwachungsindikatoren

Im Vereinigten Königreich wird seit 1999 jeden Herbst der Bericht *Opportunity for All* (Chancen für alle) herausgegeben. Der Bericht enthält ausführliche Erläuterungen zu politischen Entwicklungen, sehr ähnlich dem NAP Eingliederung, und außerdem Indikatoren in Bezug auf Kinder und Jugendliche, Personen im Erwerbstätigenalter, ältere Menschen und Gemeinschaften. Der Bericht 2006 enthielt 24 Indikatoren in Bezug auf Kinder und Jugendliche. Diese Indikatoren berücksichtigen absolute und relative Einkommensarmut, persistente Armut, Gesundheit, Bildung, Wohnen sowie die Lebensumstände spezieller Gruppen.

Neben den Indikatoren des Berichts *Opportunity for All* besitzt das Bildungsministerium das *Every Child Matters Outcomes Framework*, das eine Reihe von Vorgaben und Indikatoren zu fünf Bereichen des Kindeswohls enthält:

- *Wirtschaftliches Wohl*: Genügend Einkommen und materielle Sicherheit haben, um Chancen nutzen zu können
- *Gesundheit*: gute körperliche und geistige Gesundheit und gesunde Lebensweise
- *Ungefährdet sein*: vor Leid und Vernachlässigung geschützt sein und so aufwachsen, dass man für sich sorgen kann
- *Freude und Erfolg haben*: Freude am Leben haben und umfassende Fähigkeiten für das spätere Leben entwickeln
- *Einen positiven Beitrag leisten*: Entwickeln der Fähigkeiten und Einstellungen, um in der Gesellschaft mitwirken zu können

Diese Indikatoren spiegeln Prioritäten der Regierung wider. Das *Outcomes Framework* wird aber noch nicht systematisch zur Überwachung des Kindeswohls eingesetzt, und tatsächlich stehen für einige der Indikatoren keine Daten zur Verfügung. Es gibt Hinweise, dass die lokalen Behörden die Beeinflussung des „wirtschaftlichen Wohls“ am schwierigsten finden.

Quelle: Bericht der britischen Sachverständigen

6.1.2. Begrenztes Datenmaterial und fehlende Auswertungen

Mehrere Länder haben gute Datenquellen zu Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. In Schweden beispielsweise stehen außerordentlich umfangreiche Bevölkerungsregisterdaten zur Verfügung. Ein großer Teil der Überwachung sozialer Verhältnisse stützt sich auf diese Register. Dänemark hat ein sehr umfassendes System zur Sammlung von Informationen und statistischen Daten zu jeder Person. Unter Verwendung der Sozialversicherungsnummer als Kennung kann man sehr spezifische Informationen zur Entwicklung von Armut und sozialer Ausgrenzung erhalten. In Frankreich gibt es zum Themenbereich Kinder, Familie und Armut sehr viele statistische Daten und Studien von zahlreichen staatlichen Organisationen (nationales statistisches Amt INSEE), von den statistischen Abteilungen des Sozialministeriums (insbesondere DREES – Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et de la Statistique), von Sozialschutzeinrichtungen wie der für die Kindergeldverwaltung zuständigen Stelle (CNAF), aber auch von Verbänden (Union Nationale des Associations Familiales, Fondation de l'Enfance). Bis jetzt sind diese Quellen aber nicht speziell mit Blick auf Kinderarmut und soziale Ausgrenzung genutzt worden. Sie könnten jedoch problemlos zur Verbesserung der Qualität und Menge der zu diesem Thema verfügbaren Informationen verwendet werden. Hier zeigt sich das Problem, dass in einigen Mitgliedstaaten – Polen ist ein weiteres Beispiel – zwar Daten zur Verfügung stehen, aber dieses Datenpotenzial nicht voll ausgenutzt wird. Dem Sachverständigenbericht für Malta zufolge sind in Malta die Datenerhebungsverfahren gut etabliert und die Veröffentlichung von Daten durch das nationale statistische Amt und die verschiedenen Behörden trägt zur Reflexion und Diskussion bei.

Ein Problem, das in mehreren Ländern auftritt, ist der Mangel an Daten und Analysen. So berichtet die österreichische Sachverständige, das nationale statistische Amt habe noch 2006 festgestellt, dass über die sozioökonomische Situation von Kindern aus armutsgefährdeten Haushalten nicht viel bekannt sei. Deshalb betont sie, dass die Pläne der Regierung zur Verbesserung der Überwachung durch unabhängige Experten zunächst einmal eine Erweiterung des Informations- und Datenbestands zum Kindeswohl in Österreich erfordern. Es gibt kaum Informationen zum Problem obdachloser Jugendlicher oder minderjähriger Migranten usw. Deshalb empfiehlt die nationale Sachverständige, einen viel umfassenderen Bestand an Informationen aufzubauen, um eine Überwachung zu ermöglichen, die die verschiedenen betroffenen Gruppen einschließt. In der Slowakei fehlen verschiedene Daten gänzlich, besonders Daten zu den subjektiven Erfahrungen und Wahrnehmungen des Kindeswohls durch das Kind selbst, aber auch Daten zu den Wohnverhältnissen. Der nationale Sachverständigenbericht weist darauf hin, dass es zu wenig Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern in der Frage der Gewinnung und Interpretation relevanter Sozialdaten gibt. Verschiedene offizielle Berichte oder Dokumente haben eher formalen Charakter und keine praktische Relevanz.

In einigen Ländern (z. B. Frankreich, Irland, Luxemburg) hat es in jüngster Zeit wichtige Initiativen zum Ausbau des Datenbestands zu Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung gegeben. So entwickelt Irland eine neue „nationale Datenstrategie“ zur Unterstützung der Planung und Bereitstellung von politischen Maßnahmen und Leistungen in Bezug auf Kleinkindbetreuung sowie Bildung und Betreuung von Kindern im Schulalter, um weitere Schlüsselbereiche zu erkennen, in denen Daten erforderlich sind, um die Politik zu informieren und um – längerfristig – die Auswirkungen von Investitionen auf die Lebensqualität von Kindern beurteilen zu können und einschätzen zu können, wo ein gezielter Einsatz von Mitteln am dringendsten vonnöten ist. Irland entwickelt auch eine nationale Längsschnittstudie über Kinder (siehe Textkasten 6.4). Ebenso gibt es in Frankreich ein Projekt, das eine Gruppe von ca. 20 000 im Jahr 2008 geborenen Kindern verfolgt und wirklich neue Informationen zur Sozialisierung und Ausgrenzung von Kindern erbringen dürfte. In Luxemburg ist, wie weiter oben erwähnt, eine Beobachtungsstelle für Jugendliche eingerichtet worden. In den Niederlanden wird derzeit ein „Nationaler Jugend-Monitor“ (Landelijke Jeugdmonitor) aufgebaut, der im Laufe des Jahres 2007 verfügbar werden dürfte. Bis jetzt ist nicht klar, inwieweit dieser Monitor über die Sammlung einschlägiger Daten zum Wohl von Jugendlichen hinausgehen wird, um ein Überwachungs- und Bewertungsinstrument – *ex ante* und/oder *ex post* – von politischen Entwicklungen oder sogar ein (partizipatorisches) Überwachungs- und Bewertungssystem zu werden.

Textkasten 6.4

Die irische nationale Längsschnittstudie über Kinder

Diese Studie wird das Leben von Kindern in Irland untersuchen. Die Studie ist als Studie von zwei Kohorten, nämlich einer Geburtskohorte, die mindestens 10 000 Kinder umfassen soll, und einer Kohorte von Neunjährigen mit mindestens 8 000 Kindern geplant. Die Studie, die dieses Jahr beginnen soll, wird zwei Sweeps (im Alter von neun Monaten und drei Jahren) für die Geburtskohorte und zwei Sweeps für die Kohorte der Neunjährigen umfassen (zum Anmeldezeitpunkt und im Alter von dreizehn Jahren). Die Studie soll die Faktoren untersuchen, die das Wohlergehen von Kindern in heutigen irischen Familien fördern bzw. es untergraben, und dadurch zur Festlegung effektiver und wirksamer politischer Maßnahmen in Bezug auf Kinder und die Gestaltung von Leistungen für Kinder und ihre Familien beitragen. Die Studie wird voraussichtlich sieben Jahre dauern.

Quelle: Bericht der irischen Sachverständigen

Ein besonderes Problem ist oft das Fehlen von Daten für bestimmte Gruppen von Kindern mit hohem Risiko. Wie die polnische Sachverständige betont, fehlen viele relevante Informationen, die es ermöglichen würden, die Situation von Kindern in einer schwierigen Lage (z. B. behinderte Kinder, Schulabbrecher, Kinder in gestörten Familien) zu diagnostizieren. Ebenso stellt der italienische Sachverständige fest, dass, obwohl durchaus Grundlagen für die Bewertung und Überwachung gegeben sind, dennoch eine Untersuchungslücke zu wesentlichen Aspekten der Armut und sozialen Ausgrenzung bleibt (z. B. Kinder, ethnische Minderheiten, Obdachlose), die gefüllt werden muss, um strategische Maßnahmen treffen und realistische Vorgaben machen zu können. Die luxemburgischen Sachverständigen unterstreichen die Notwendigkeit, spezielle Studien zu entwickeln, die den Zusammenhang zwischen Schulversagen, dem gesundheitlichen Zustand von Kindern und der Jugendkriminalität einerseits und dem Risiko von Kindern und Jugendlichen für Armut und soziale Ausgrenzung andererseits untersuchen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Datenerfassung auf lokaler Ebene unbedingt verbessert werden muss. So weist die spanische Sachverständige auf das Problem im Zusammenhang mit regionalen Unterschieden in der Verfügbarkeit von Daten hin. Sie kommt zu dem Schluss, dass es unter dem Aspekt der Datenerfassung immer noch gravierende Defizite hinsichtlich der für die verschiedenen Regionen verfügbaren Informationen gibt. Manche Regionen haben ausgezeichnete statistische Daten, während andere fast gar keine haben. Von den 17 autonomen Behörden (CC.AA.) in Spanien haben nur zwei (Katalonien und Andalusien) eine Beobachtungsstelle für Kinder. Die Sachverständige weist darauf hin, dass die Schaffung eines Netzes von Beobachtungsstellen für Kinder auf subnationaler Ebene hilfreich wäre. Interessanterweise arbeitet in Polen der Minister für Arbeit und Sozialpolitik zusammen mit dem UNDP Poland (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) an der Entwicklung von Werkzeugen zur Überwachung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf lokaler Ebene.

In mehreren Mitgliedstaaten (z. B. Tschechische Republik, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich) weisen die Sachverständigen darauf hin, dass es neben amtlichen Quellen eine Reihe von Studien von nichtstaatlichen Organisationen, Forschungsinstituten, Beobachtungsstellen und Wissenschaftlern zu Aspekten der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung gibt, die zu einer besseren Überwachung beitragen können. In einigen Fällen (z. B. Tschechische Republik) werden diese Quellen nicht ausreichend genutzt oder in einen Überwachungsprozess einbezogen. Wie der nationale Sachverständige herausstellt, wurden, obwohl genügend Daten über das Wohlergehen der Haushalte und die Teilnahme des Landes an internationalen Programmen vorliegen, im Bereich Analyse und Bewertung keine besonderen Anstrengungen unternommen, um dieses Problem anzugehen. In den Niederlanden ist es eine private Initiative, nämlich *Kinderen in Tel*, die sich am intensivsten der Überwachung der Situation von Kindern widmet. Sie wird aus verschiedenen Quellen finanziert, ist von Interessenorganisationen gesteuert und von einem unabhängigen Forschungsinstitut nach dem amerikanischen Vorbild „Kids Count“ aufgebaut. *Kinderen in Tel* erfasst anhand einer begrenzten Zahl von Indikatoren, die verschiedene von der UN-Kinderrechtskonvention abgeleitete Bereiche des Kinderwohls abdecken, die Situation der Kinder in allen niederländischen Kommunen. Der italienische Sachverständige stellt fest, dass eine ganze Reihe von Einrichtungen in diesem Bereich Forschung betreiben, und empfiehlt daher eine bessere Abstimmung und stärkere Zusammenarbeit zwischen institutionellen Einrichtungen, um die Forschung zu verbessern, die Untersuchung von Schlüsselaspekten von Armut und sozialer Ausgrenzung zu vertiefen und gleichzeitig Methoden zur Bewertung der Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf Kinder und Haushalte zu erproben und auszutauschen.

6.2. Wirkungsbewertung

Viele Sachverständige erkennen die Notwendigkeit einer stärkeren Fokussierung auf die Bewertung der Wirkung von Maßnahmen gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung. So stellen die belgischen Sachverständigen fest, das derzeitige Überwachungssystem könne verbessert werden, und eine stärkere Verknüpfung zwischen den Maßnahmen und ihren Wirkungen sei ebenfalls zu empfehlen. Hinsichtlich der Indikatoren für Kinderarmut sei eine Erweiterung des aktuellen Katalogs wünschenswert. Die polnische Sachverständige weist auf fehlende *Ex-ante*-Mechanismen zur Bewertung der Auswirkungen von Regelungen auf Armut, Familien/Haushalte oder Kinder hin. Der Sachverständigenbericht für Schweden stellt fest, dass das Fehlen eines zuverlässigen Systems zur Bewertung der Auswirkungen von politischen Maßnahmen eine bekannte Schwäche sei. Es sei sehr schwer zu beurteilen, ob ein bestimmtes Politikinstrument tatsächlich wirkt oder nicht. Dies gilt natürlich nicht nur für Schweden. Heute ist ein deutliches Bemühen erkennbar, diese Situation zu ändern, und das schwedische Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen arbeitet an einem nachprüfbaren Ansatz in der Sozialfürsorge. Der Bericht über die Entwicklung der Kinderrechte in der Tschechischen Republik 2003–2005 stellt fest, dass die Situation trotz einiger positiver Schritte nicht zufriedenstellend ist. Es gibt kein staatliches Konzept zur Fürsorge für gefährdete Kinder. Statt einer komplexen Bewertung der Wirkungen findet eine eher fragmentarische Bewertung verschiedener Maßnahmen statt. Die portugiesische Sachverständige stellt fest, dass das für den Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung entwickelte System von Indikatoren nicht für die Bewertung der Wirkung der Maßnahmen konzipiert sei, dass eine solche Bewertung auf dem Gebiet der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung aber ganz entscheidend sei. Die Sachverständige sieht aber Potenzial für Fortschritte, wenn die neue nationale Kinder- und Jugendstrategie – die derzeit entwickelt wird – und der jüngst eingerichtete Ausschuss zur Förderung der Familienpolitik von Anfang an die Notwendigkeit der Einführung solcher Mechanismen beachten. Der italienische Sachverständige bemerkt, dass es in Italien keine strukturierte Wirkungsbewertung in Bezug auf die Armut gibt. Im Juli 2006 hat die italienische Regierung ihre Absicht bekräftigt, eine kohärente Bewertung der Wirkung von politischen Maßnahmen in verschiedenen Sektoren (Bildung, Gesundheit, Wohnen, Verkehr usw.) auf die Familien vorzunehmen. Im Falle der Umsetzung dieser Absicht könnten nationale und regionale Behörden ihre sektorale Politik besser durchführen und koordinieren und ihren Fortschritt sowie ihre Auswirkungen auf Kinderarmut und soziale Ausgrenzung überwachen. Der Sachverständigenbericht für Dänemark urteilt, dass gesetzgeberische und politische Maßnahmen nicht in ausreichendem Maße gemessen und systematisch bewertet werden. Historisch gesehen ist zu wenig darauf geachtet worden, gesetzgeberische und politische Maßnahmen eindeutig messbar und ergebnisorientiert zu machen, und die Forschung war zu wenig darauf fokussiert, zu dokumentieren, was bei wem wirkt. Neuere Entwicklungen in der Forschung und in den Ministerien deuten aber auf eine stärkere Fokussierung auf diese Bereiche in den kommenden Jahren hin. In Zypern ist der Begriff der Wirkungsbewertung sehr neu und es müssen erst noch Verfahren entwickelt werden. In Spanien fehlen geeignete Dispositionen für die Bewertung und Einschätzung der Wirkung und Eignung von politischen Maßnahmen zur Verhinderung und Linderung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern. Ähnlich ist die Situation in Griechenland, wo Bewertungsverfahren und Mechanismen zur Wirkungsbewertung fehlen.

In einigen Ländern (wie in Estland, Deutschland, Irland und dem Vereinigten Königreich) gibt es aber eine recht strikte Bewertung der Wirkung und Eignung von politischen Maßnahmen. Dies geschieht natürlich sehr viel eher, wenn klare Zielvorgaben festgelegt sind, die als Bewertungsgrundlage dafür herangezogen werden können, ob politische Maßnahmen zu Fortschritten geführt haben. In Deutschland beispielsweise sind *Ex-post*-Bewertungen der Wirksamkeit von neuen Bundesgesetzen oder von Novellierungen bereits bestehender Gesetze fast schon Standard geworden. Der Kindergeldzuschlag beispielsweise ist bereits dahingehend bewertet worden, dass er sich wie die letzte Kindergelderhöhung auf die Verhinderung von Einkommensarmut auswirkt. Auf der Ebene der Bundesländer ist eine systematische Bewertung, vor allem in Bezug auf die Sozialdienstleistungen des Kinder- und Jugendwohlfahrtsgesetzes, die in Beschaffenheit und Umfang vage bleiben

(Sozialgesetzbuch VIII), weniger verbreitet. Estland hat *Ex-ante*-Bewertungsmechanismen eingeführt, die in Textkasten 6.5 kurz beschrieben werden.

Textkasten 6.5

Wirkungsbewertung in Estland

In Estland gibt es *Ex-ante*-Bewertungsmechanismen zur Beurteilung der Wirkung und Eignung von politischen Maßnahmen im Hinblick auf den einzelstaatlichen strategischen Referenz-Rahmenplan 2007–2013, nicht aber für die durchgängige Berücksichtigung des Kampfes gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung. Die Verwendung von Indikatoren und Zielvorgaben ist in estnischen Strategie- und Politikpapieren in den letzten Jahren weit verbreitet. Die Festlegung und Überwachung von Zielvorgaben wird von der Regierungsverordnung über den Strategieplanungs- und Politikformulierungsprozess geregelt. Ähnlich wie alle Strategie- und Politikpapiere haben auch die „Strategie zum Schutz der Kinderrechte“ und der Nationale Aktionsplan 2006–2008 den Prozess der Zielvorgabenfestlegung und Bewertung durchlaufen. Zunächst werden die Ergebnisse der vorherigen Perioden analysiert (hauptsächlich statistische Daten und Indikatoren) und Schlussfolgerungen gezogen. Danach werden die neuen Prioritäten, Ziele und Vorgaben entsprechend den Ergebnissen für die vorhergehenden Perioden festgelegt, wemgleich der politische Druck ebenfalls eine große Rolle spielt.

Quelle: Estnischer Sachverständigenbericht

Interessanterweise ist der finnische Ausschuss für Kinderrechte trotz eines ständigen Überwachungssystems auf dem Gebiet der Familienpolitik und Kinderarmut der Meinung, dass Finnland im Bereich der Kinder- und Familienpolitik eine umfassende und gemeinsam vereinbarte nationale Strategie zur Förderung und Überwachung des Wohls von Kindern und Familien mit Kindern braucht. Dies hat den Ausschuss veranlasst, ein Modell zur Einschätzung der Auswirkungen gesellschaftlicher Maßnahmen und Entscheidungen auf Kinder zu entwerfen (siehe Textkasten 6.6).

Textkasten 6.6

Modell für die Wirkungsbewertung – finnischer Ausschuss für Kinderrechte

Die Analyse konzentriert sich hauptsächlich auf die unmittelbaren Auswirkungen auf Kinder. Dabei werden die Auswirkungen der jeweiligen Entscheidung auf Gesundheit, Lebensbedingungen und Bewegungsmöglichkeiten, gesellschaftliche Teilnahme und Gleichheit beurteilt. Die Einzelheiten der Bewertung variieren je nach dem Kontext des betreffenden Plans oder der jeweiligen Entscheidung. Nachstehend folgt eine Aufstellung von Wirkungsfaktoren unter allgemeinen Gesichtspunkten. Bei der Bewertung werden der Umfang, der Trend und die Qualität der Veränderung untersucht.

Auswirkungen auf die Gesundheit:

- Unfallrisiken
- Luftverunreinigungen (Staub, Geruch, Gase)
- Lärm
- Qualität des Haushaltswassers
- Zusammensetzung der Ernährung der Kinder und Essgewohnheiten
- Strahlungsexposition

Auswirkungen auf die Lebensbedingungen und Bewegungsmöglichkeiten:

- ungehinderte Bewegung in der Umgebung des Hauses und auf dem Weg zur Schule und zu Freizeitaktivitäten
- Zugänglichkeit und Gesundheit von Wohnung und Wohngebiet
- Auswirkungen der Verkehrsgestaltung auf die funktionale Struktur des Wohngebiets
- Spiel- und Erholungsbereiche von Kindern
- Gemeinschaftsgefühl im Wohngebiet
- Erholungsmöglichkeiten in der Nähe

Auswirkungen auf die gesellschaftliche Teilnahme:

- Möglichkeiten für Kinder zur Beteiligung an der Entscheidungsfindung
- Gefahr der sozialen Ausgrenzung des Kinds

Auswirkungen in Bezug auf die Gleichheit

- regionale Gleichheit von Kindern
- soziale Gleichheit von Kindern
- Gleichheit zwischen Mädchen und Jungen

Entscheidungen der Gesellschaft haben immer zahlreiche indirekte Auswirkungen, die oft sehr schwer einzuschätzen sind, weil in jeder Gesellschaft alles von allem beeinflusst wird. Indirekte Wirkungen, die im Hinblick auf Kinder wichtig und augenfällig sind, sind Faktoren, die mit dem Leistungsangebot für Familien und Kinder zusammenhängen.

Auswirkungen auf die finanzielle Situation von Familien und auf das Dienstleistungsangebot

- Beschäftigungssituation der Familien
- Lebenshaltungskosten der Familien
- öffentliche und private Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung, Wohnungs- und Freizeitdienstleistungen, Bildung, Beförderung und Mobilität, Einkaufsmöglichkeiten
- Angebot, Qualität und Verfügbarkeit von Dienstleistungen: insbesondere Kinderkliniken, Tagesbetreuungs- und Schuleinrichtungen

Auswirkungen auf die Gemeinschaft und das Gebiet:

- Werte, Normen und Verhalten
- Lebensqualität und/oder Lebensstil
- Sicherheit
- Sozialbeziehungen und Stellung von Bevölkerungsgruppen
- Beziehungen zwischen verschiedenen Interessensgruppen
- Solidaritätsgefühl und Lokalidentität der Menschen in dem Gebiet
- Freizeitanreize und -möglichkeiten
- ästhetische Qualität des Gebiets

Quelle: Finnischer Sachverständigenbericht

6.3. Beteiligung betroffener Akteure

Hinsichtlich der Einbeziehung betroffener Akteure in den Überwachungsprozess ist das Bild in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich. Mehrere Länder haben beträchtliche Anstrengungen im Hinblick auf die Anhörung betroffener Akteure unternommen (z. B. Zypern, Estland, Finnland, Deutschland, Irland, Luxemburg, Vereinigtes Königreich). So kommt der Sachverständigenbericht für Estland zu dem Schluss, dass die Kinderwohlfaht im Vergleich zu anderen Politikbereichen ein Gebiet ist, in dem die Erwartungen gegenüber den betroffenen Akteure ziemlich klar ausgedrückt werden und die Kommunikation proaktiv ist. In manchen Ländern ist die Situation in der Entwicklung begriffen. In Litauen beispielsweise sind neben dem Beauftragten der Republik Litauen für den Schutz der Kinderrechte das nationale Netz zur Bekämpfung der Armut, das Litauische Schülerparlament und das LaBAS-Projekt (nationale Sensibilisierungsmaßnahmen im Bereich soziale Eingliederung und Sozialschutz) einbezogen. Ebenfalls zur Förderung des Systems zur Überwachung und zum Schutz der Kinderrechte hat das Niederländische Helsinki-Komitee (NHC) zusammen mit dem niederländischen Jugendschutzrat (Raad voor de Kinderbescherming), dem litauischen Community Change Centre (CCC), der Association of Seniunai und dem Ministerium für soziale Sicherheit und Arbeit ein Projekt zum Aufbau von Räten zum Schutz und zur Überwachung der Kinderrechte auf lokaler Ebene gestartet. In Luxemburg arbeiten die Behörden durch Absprachen mit Verbänden, durch die Finanzierung von Mitarbeitern in bestimmten Einrichtungen und durch Finanzierung von Studien eng mit den Akteuren auf lokaler Ebene zusammen. Es findet auch Informationsaustausch mit den Sozialakteuren statt.

In einigen Ländern bleibt Einbindung betroffener Akteure schwach. In Polen beispielsweise gibt es keine institutionellen Einrichtungen für die Zusammenarbeit verschiedener Partner in der Überwachung des Nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung (NAP Eingliederung). Das zur Überwachung des NAP Eingliederung 2006-2008 entwickelte Werkzeug hat administrativen Charakter und ist noch nicht einmal für die Öffentlichkeit vom Web aus zugänglich.

Die fehlende Beteiligung von Kindern selbst an Überwachungsprozessen ist fast durchgängig festzustellen. Die Feststellung der spanischen Sachverständigen, dass der politische Rahmen Kindern und Jugendlichen als Hauptbetroffenen im Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Armut insgesamt nicht genügend Einfluss gibt, ist ziemlich repräsentativ.

6.4. Schlussfolgerungen in Bezug auf Überwachung und Bewertung

Aus den Berichten der nationalen Sachverständigen wird deutlich, dass einige Länder wirksame Regelungen für die Überwachung und Bewertung von politischen Maßnahmen und für systematische Bewertungen der Auswirkungen der Politik entwickelt haben und andere Länder dabei sind, dies zu tun. In den meisten Ländern sind Überwachung und Bewertung aber nach wie vor unzureichend. Dies liegt zum Teil an Schwächen in der Datenerhebung und der Analyse. Mehr noch drückt sich darin aber das Fehlen klarer Ziele und klarer quantitativer Vorgaben, die wichtig für die Entwicklung wirksamer Überwachungs- und Bewertungssysteme sind, sowie mangelndes politisches Engagement und fehlende politische Priorisierung aus.

Zur Steigerung ihrer Anstrengungen auf diesem Gebiet müssen viele Mitgliedstaaten Fortschritte in der Entwicklung nichtfinanzieller Indikatoren machen, die mit bereits vorhandenen Indikatoren für Einkommensarmut kombiniert werden müssen, um ein tieferes Verständnis des Kindeswohls zu erreichen. Die geplante Entwicklung von EU-Leitlinien für die Überwachung und Bewertung, die die Anstrengungen der Mitgliedstaaten auf nationaler und subnationaler Ebene inspirieren könnten, wird in diesem Zusammenhang hilfreich sein. Ebenso würde die Entwicklung eines stärkeren Rahmenwerks für die Überwachung und Bewertung von Fortschritten im Bereich Kinderarmut und soziale Ausgrenzung auf EU-Ebene viel zur Förderung von Fortschritten auf nationaler und subnationaler Ebene beitragen. Auch aus den Berichten der Sachverständigen wird deutlich, dass das stärkere Augenmerk, das dem Thema Kinderarmut auf EU-Ebene zuteil wird, und insbesondere die stärker gewordene

Berichterstattung darüber in vielen Mitgliedstaaten zu einer stärkeren politischen Dynamik in Sachen Kinderarmut beigetragen hat. Daher würde der gesamte Bereich der Überwachung und Bewertung der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung weiter gestärkt werden, wenn sich die Mitgliedstaaten auf eine regelmäßige Berichterstattung zur Überwachung der Fortschritte in der Beseitigung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung in der EU anhand einer breiten Palette von Indikatoren, die alle relevanten Politikbereiche erfassen würden, einigen würden. Dies könnte zur Erkennung der besonderen Herausforderungen für die einzelnen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der sozialen Eingliederung von Kindern beitragen.

Das Fehlen klarer Ziele und quantitativer Vorgaben ist ein wichtiger Faktor, der die Anstrengungen vieler Staaten zur Entwicklung wirksamer Überwachungs- und Berichterstattungseinrichtungen untergräbt. Es ist offenkundig, dass viele Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Festlegung klarer Ziele und adäquater Zielvorgaben von mehr Orientierung profitieren könnten. Ein Gedanke, dem nachzugehen sich lohnen könnte, besteht darin, Mitgliedstaaten dazu anzuregen, dass sie als Ziel festlegen, in jedem relevanten Politikbereich jeweils den Stand der drei besten Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Berichte der Sachverständigen machen deutlich, dass dies bedeuten würde, dass alle Mitgliedstaaten in mindestens einem Bereich Fortschritte machen müssen und viele in mehreren Bereichen.

Außerdem müssen die meisten Mitgliedstaaten eindeutig mehr tun, um zu gewährleisten, dass wirksame Einrichtungen für die Überwachung und Bewertung ihrer Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern vorhanden sind. Für ausreichend Datenmaterial und geeignete Analysen zu sorgen wäre eine wichtige Voraussetzung. Deshalb sollten Mitgliedstaaten, die dies bis jetzt noch nicht getan haben, in Strategien zur Füllung von Lücken in der Datenerhebung und -analyse investieren. Es gibt insbesondere drei Bereiche, in denen viele Mitgliedstaaten Fortschritte machen müssen. Erstens ist eine stärkere Aufschlüsselung von Daten erforderlich, um zwischen älteren und jüngeren Kindern zu differenzieren. Zweitens muss die Situation von Kindern in extremen Situationen – z. B. Heimkinder oder Roma-Kinder – besser erfasst werden. Drittens muss in die Beseitigung des Mangels an Daten zur Dauer und Persistenz von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung (Längsschnitt-/Paneldaten) investiert werden.

Es ist offenkundig, dass die Beteiligung relevanter Akteure an der Überwachung und Bewertung in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor selten ist und dass die Einbeziehung von Kindern in den Prozess fast vollständig fehlt. Deshalb ist es wichtig, dass alle Mitgliedstaaten für wirksame Einrichtungen zur Einbeziehung relevanter Akteure und der Kinder selbst in die Entwicklung, Implementierung und Überwachung von politischen Maßnahmen und Programmen sorgen.

Das Thema Überwachung und Bewertung unterstreicht die Dringlichkeit der Arbeit, die derzeit von der Projektgruppe Kinderarmut und Kinderwohlfahrt der Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz geleistet wird, die konkrete Empfehlungen an den Ausschuss für Sozialschutz für einen gemeinsamen Rahmen zur Analyse und Überwachung der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung auf EU-Ebene sowie auf nationaler und subnationaler Ebene erarbeitet. Es zeigt auch, wie wichtig der Ausbau von Einrichtungen zum Lernaustausch zwischen den Staaten in Sachen Überwachung und Bewertung von politischen Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern ist. Die guten Beispiele in einigen Ländern können eine solide Grundlage dafür bilden.