

Berlin, Mai 2023

Stellungnahme zur Entwurfsfassung des Nationalen Aktionsplans „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“

Für die in der AGF zusammengeschlossenen Familienorganisationen ist die Europäische Garantie für Kinder (Child Guarantee) ein wichtiges Instrument, um zum einen Armut von Kindern in Deutschland zu bekämpfen und zum anderen die Teilhabedefizite betroffener Kinder und Jugendlichen zumindest abzumildern. Deshalb hat sich die AGF bereits sehr früh mit einer Reihe von Workshops und einem Empfehlungspapier zu den zentralen Themen der EU-Kindergarantie und ihrer Implementierung in Deutschland zu Wort gemeldet.¹

Ebenso hat sie sehr wertgeschätzt, dass die Bundesregierung sich im Erstellungsprozess der Europäischen Garantie für Kinder insbesondere während der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 für eine Verabschiedung eingesetzt hat. Die gemeinsame Erklärung, die seinerzeit von Deutschland initiiert und schließlich von 24 Mitgliedstaaten getragen wurde, wurde von den deutschen Familienverbänden, und ebenso von COFACE Families Europe sehr unterstützt.

Insofern begrüßt die AGF, dass Deutschland nun, obwohl als einer der letzten sechs EU-Staaten, die bisher noch keinen Nationalen Aktionsplan für die Umsetzung der EU Kindergarantie (NAP) verabschiedet haben, zumindest eine „nicht final ressortabgestimmte Arbeitsfassung“ des NAP vorgelegt hat.

Gesamteindruck: Es fehlt dem NAP ein zukunftsorientiertes Element

Jedoch bedauern die Familienorganisationen, dass die Bundesregierung mit diesem Entwurf ihrer Rolle als Unterstützerin und Förderin der Europäischen Garantie für Kinder nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich nicht ausreichend gerecht wird. In ihren Empfehlungen hatte die AGF formuliert, dass für einen erfolgreichen Umsetzungsprozess der EU-Kindergarantie, „der zu erstellende Nationale Aktionsplan substanzielle Fortschritte in den einzelnen Themenbereichen für die Teilhabemöglichkeiten von benachteiligten Kindern anstößt. Grundlage müssen die Zielstellungen der EU-Kindergarantie vor dem Hintergrund der aktuellen Situation in Deutschland sein. Dies bedeutet, dass der Aktionsplan gegebenenfalls über die in der Kindergarantie genannten Einzelforderungen hinausgehen muss, um deren Grundziele zu erreichen. Nicht ausreichend wäre es hingegen, sich auf die Aufzählung bereits vorhandener Maßnahmen zu beschränken.“

Leider entspricht der Entwurf des NAP dem als nicht ausreichend einzuschätzenden Szenario. Neue Ansätze, die inspiriert durch die Kindergarantie zu einer grundsätzlichen Verbesserung der Lebenssituation von armen oder

¹ AGF-Empfehlungen für den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Kindergarantie in Deutschland https://www.ag-familie.de/media/docs22/DE_220531_AGF_CG_Empfehlungen.pdf. Das Zukunftsforum Familie war zum Zeitpunkt der Erstellung der AGF-Empfehlungen noch nicht Mitglied der AGF und hatte gemeinsam mit der AWO ein Impulspapier erstellt, das ebenfalls im NAP-Entwurf Erwähnung findet: https://www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/AWO_ZFF_Impulspapier-zur-Umsetzung-der-EU-Kindergarantie_2022_Final-11.pdf.



armutsbedrohten Kindern und Jugendlichen führen, lassen sich lediglich erahnen. Der NAP stellt jedoch klar, dass keine zusätzlichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Um aber Kinderarmut zu bekämpfen und Teilhabechancen zu verbessern, braucht es weitere gezielte Investitionen in die in der Kindergarantie genannten Handlungsfelder, wie insbesondere Bildung, Gesundheit und das Wohnumfeld der Kinder und Jugendlichen. Es fehlt dem NAP ein visionäres und zukunftsorientiertes Element. Ein Element, das der nach Ressorts und Sozialgesetzbüchern versäulten und durch Bundes-, Länder- und kommunalen Zuständigkeiten desintegrierten Bearbeitung der Armut- und Armutfolgenproblematik bei Kindern und Jugendlichen die Perspektive einer verbesserten Kooperation und föderale Zuständigkeiten integrierende Ansätze inkl. ggf. notwendiger Investitionen entgegenstellt. Während andere Staaten mit ähnlichen strukturellen Voraussetzungen in ihren NAP zumindest den Versuch unternehmen, eine Perspektive der Überwindung der Desintegration armutsreduzierender und teilhaberelevanter Einzelpolitiken aufzuzeigen, bleibt der deutsche Aktionsplan bei einem bloßen Bericht stehen und fällt in seinen Ambitionen teilweise noch hinter den Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung aus dem Jahr 2021 zurück.

Benennung der Handlungsbedarfe

Die Problemaufrisse und Darstellungen der Handlungsbedarfe des NAP-Entwurfs basieren neben den Dokumentationen von eigenen Veranstaltungen des BMFSFJ vor allem auf eingereichten Stellungnahmen und Papieren von Verbänden und Organisationen. Auch die Empfehlungen der AGF werden in dem Entwurf genannt. Die AGF begrüßt sehr, dass die Bundesregierung die Expertise der Verbände und weiterer Expert/innen in ihre Erörterungen aufnimmt und sich mit ihnen auseinandersetzt. Nicht zuletzt ist die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ein Teil der Empfehlungen, die die Kindergarantie formuliert. Die dargelegten Bedarfe sind in ihrer Beschreibung zutreffend und spiegeln das Bild der Herausforderungen wider. Es fällt allerdings auf, dass die Bundesregierung die Situationsbeschreibungen der Expert/innen lediglich referiert. Unklar bleibt, ob die Analysen der Verbände durch die Bundesregierung in dieser Form auch geteilt werden oder ob es sich nur um eine bloße Darstellung „fremder“ Inhalte handelt.

Die AGF wird sich an dieser Stelle, nicht zuletzt aus Zeitgründen, nicht mit den einzelnen Themenbereichen der Kindergarantie hinsichtlich ihrer Behandlung im NAP auseinandersetzen. Ihre Vorschläge und Überlegungen zu den Handlungsbedarfen und Maßnahmen hat sie in ihrem Empfehlungspapier ausführlich dargelegt. Für die Auseinandersetzung mit den zentralen Handlungsfeldern des NAP-Entwurfs der Kindergarantie verweisen wir daher auf unsere ausführlichen AGF-Empfehlungen für den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Kindergarantie in Deutschland (siehe Fußnote 1). Einige strukturelle Punkte sollen jedoch kurz hervorgehoben werden.

Planungen und Maßnahmen: Umfangreiche Listen, keine inhaltlichen Fortschritte

Während der NAP-Entwurf die Handlungsbedarfe der Expertise der Verbände und weiterer Expert/innen referiert, bleiben die entsprechenden Handlungsempfehlungen, die sich in den schriftlichen Stellungnahmen und Positionen der zivilgesellschaftlichen Akteure befinden, überwiegend außen vor. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Situation von armen Kindern und Jugendlichen findet nicht statt. Stattdessen listet der Entwurf Projekte und Maßnahmen der Ministerien auf und verweist auf aktuelle Aktivitäten der Länder, Kommunen und Kooperationspartner, ohne sie systematisch hinsichtlich Zielerreichung und Bedeutung einzuordnen. Auch verzichtet der NAP darauf, insbesondere bei den Bundesmaßnahmen systematische Verbindungen zu den Herausforderungen besonders betroffener Gruppen zu ziehen. Dies sind unter anderem Alleinerziehendenhaushalte, Kinder aus kinderreichen Familien sowie Kinder mit Migrationshintergrund.



Maßnahmen stehen nebeneinander

Der NAP-Entwurf bietet durchaus einen sehr guten Überblick über laufende und geplante Maßnahmen. Er wählt den Ansatz des Nebeneinanderstellens existierender (und teilweise auch geplanter) Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen und durch diverse Akteure. Damit reproduziert der NAP-Entwurf jedoch in seiner Darstellung die Fragmentierung der Armutspolitiken für Kinder und Jugendliche, obwohl für eine gute Umsetzung der Kindergarantie eigentlich Ideen für integrierende Perspektiven und die Überwindung der Versäulung notwendig wären. Ansätze, wie die komplexen vielschichtigen Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und Familien in Armut durch einen integrierten Maßnahmenplan angegangen werden können, findet man kaum. Benötigt würden Ansätze, die von den Betroffenen und nicht von Zuständigkeiten aus gedacht werden. Mit viel gutem Willen lässt sich der NAP-Entwurf so deuten, dass die Bestandsaufnahme von Maßnahmen unterschiedlicher Ebenen und Akteure der erste Schritt zur Überwindung der Versäulung und Fragmentierung von Armutspolitiken ist. Leider lässt der NAP jedoch die strategische Ambition vermissen, wie die Bundesregierung das seit Jahren beklagte gravierende Problem der Kinderarmut und der Teilhabegerechtigkeit in einem der reichsten Länder der Erde in einem absehbaren Zeitraum lösen möchte.

Genannte Planungen fallen hinter den Koalitionsvertrag zurück

Die AGF verzichtet an dieser Stelle darauf, einzelne Maßnahmen aus dem Katalog zu kommentieren und zu bewerten. Jedoch erstaunt die im NAP-Entwurf gewählte Kategorisierung der Maßnahmen und lässt einige Fragen offen. Es wird dort unterschieden zwischen a) bereits in Durchführung befindliche Maßnahmen, b) Maßnahmen in Planung sowie c) im Koalitionsvertrag benannte Maßnahmen.

Es bleibt unklar, ob die lediglich unter „Koalitionsvertrag“ aufgeführten Projekte noch immer „in Planung“ sind oder ob diese die Kinder und Familien betreffenden Ziele des Koalitionsvertrags nicht mehr verfolgt werden. Abgesehen von der überraschenden Differenzierung von „geplanten“ und „Projekten im KOA-Vertrag“ werden im NAP-Entwurf jedoch auch nicht alle Projekte des Koalitionsvertrages genannt. Dies betrifft unter anderem:

- Der NAP-Entwurf selbst fordert durch Zitieren der Ratsempfehlung „die Kohärenz der sozial-, bildungs-, gesundheits-, ernährungs- und wohnungspolitischen Strategien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im Hinblick auf diese Ziele zu gewährleisten; die Investitionen in Bildung sowie in angemessene Gesundheits- und Sozialschutzsysteme fortzusetzen und gegebenenfalls zu erhöhen“. Auch der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung sieht vor: „Gemeinsam mit den Ländern werden wir die öffentlichen Bildungsausgaben deutlich steigern und dafür sorgen, dass die Unterstützung dauerhaft dort ankommt, wo sie am dringendsten gebraucht wird.“ In der Auflistung der Maßnahmen des NAP ist hiervon nicht mehr die Rede.
- Laut Koalitionsvertrag strebt die Regierung „eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation aller Ebenen an (Kooperationsgebot). Die örtliche Umsetzungskraft der Schulträger, die Kultushoheit der Länder und das unterstützende Potenzial des Bundes wollen wir dafür zu neuer Stärke vereinen und eine neue Kultur in der Bildungszusammenarbeit begründen.“ Ein solches Ziel wäre auch für den NAP wünschenswert, vor allem, wenn dies mit konkreten Maßnahmen unterlegt ist. Stattdessen verweist der NAP diverse Male und sehr ausdrücklich auf „die verschiedenen Zuständigkeiten“.
- Genannt wird im NAP-Entwurf die geplante Kindergrundsicherung. Das ist insofern erfreulich, als dass eine den Notwendigkeiten entsprechend finanziell sehr gut ausgestaltete Kindergrundsicherung ein zentraler Baustein zur Bekämpfung von Familienarmut sein kann. Nicht erwähnt wird jedoch, dass laut Koalitionsvertrag das soziokulturelle Existenzminimum neu definiert werden soll.

- Der Bereich Wohnen wird in der Kindergarantie explizit genannt und Wohnungslosigkeit als besonderes Problem. Hierzu stehen Aussagen im Koalitionsvertrag, die es jedoch nicht als Planung in den NAP geschafft haben. Zum Beispiel: „Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen. (...) Um die Ursachen drohender Wohnungslosigkeit zu beseitigen, werden wir das Mietrecht, insbesondere dort wo Schonfristzahlungen dem Weiterführen des Mietverhältnisses entgegenstehen, evaluieren und entgegensteuern. Wir setzen uns zum Ziel, bis 2030 Obdach- und Wohnungslosigkeit zu überwinden und legen einen Nationalen Aktionsplan dafür auf.“
- Sehr bedauerlich ist auch der Verzicht von „Wir entwickeln die Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetze weiter und ermöglichen pflegenden Angehörigen und Nahestehenden mehr Zeitsouveränität, auch durch eine Lohnersatzleistung im Falle pflegebedingter Auszeiten“, denn diese könnte eine große Relevanz für das Armutsrisiko von Familien mit pflegebedürftigen Kindern und Jugendlichen entwickeln.

Weitere Beispiele finden sich in weiteren Themenbereichen, unter anderem auch im Bereich Gesundheit. In allen Fällen wäre es wünschenswert, dass die Bundesregierung statt eines Auslassens die Gelegenheit der Kindergarantie nutzt, diese Anliegen zu konkretisieren und zumindest Ansätze der Umsetzung zu skizzieren. Beim Thema Wohnen wäre zum Beispiel eine Konkretisierung im NAP-Entwurf im Hinblick auf familienspezifische Maßnahmen sinnvoll gewesen. Es fehlt eine Perspektive die aufzeigt, wie die Bundesregierung im Zusammenspiel mit Ländern und Kommunen plant, eine soziale Vergabep Praxis von Wohnraum für auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Familien zu stärken, wie die Möglichkeiten der Vereinbarung von Belegungsrechten ausgeweitet werden sollen und wie der Mieterschutz und die Vermeidung von Verdrängung und Zwangsräumungen für sozioökonomisch benachteiligte Familien mit Kindern mittelfristig ausgebaut werden können.

Insofern fällt der NAP leider hinter den Koalitionsvertrag zurück. Angesichts der dramatischen Lage, vor denen die armutsbetroffenen Kinder und Familien stehen, ist dies ein sehr schlechtes Signal – nicht nur für die Umsetzung der Kindergarantie, sondern für die Bekämpfung von Kinder- und Familienarmut insgesamt.

Beteiligung und Zusammenarbeit

Die Bundesregierung betont, dass sie den Einbezug von Verbänden, Organisationen und weiteren Expert/innen Interessenträgern sowie die direkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen plant. Insbesondere für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sollen neue Methoden entwickelt werden. Dies ist ein sinnvoller Ansatz. Die AGF ermuntert sehr dazu, Kinder und Jugendliche im Umsetzungsprozess tatsächlich aktiv einzubinden und ernst zu nehmen. Dies geht über die häufig praktizierte Beteiligung an einzelnen Diskussionsrunden oder Podien weit hinaus. Notwendig sind intensive, dauerhafte auf Kinder und Jugendliche zugeschnittene Beteiligungsverfahren im Methoden-Mix, die über den gesamten Prozess begleitend laufen.

Der Entwurf beschreibt zudem, dass ein Großteil des weiteren Prozesses durch einen NAP-Ausschuss koordiniert werden soll. Dieser soll „die Begleitung der Maßnahmen sowie die Beratung zur Fortschreibung des NAP“ zum Inhalt haben. Die AGF begrüßt den Ansatz, dass in Zukunft auf eine produktive Zusammenarbeit verschiedener Akteure gesetzt wird, die im Zentrum der weiteren Umsetzung stehen soll. Sie begrüßt zudem, dass in den zu bildenden Ausschuss auch die Perspektive der Familien einbezogen werden soll.

Etwas unklar bleibt jedoch, wie der genaue Auftrag des zu bildenden Ausschusses aussehen wird sowie welche Ressourcen und Kompetenzen ihm zur Verfügung stehen werden. Sollen die Positionen und Ideen der beteiligten Akteure ernst genommen werden, braucht der Ausschuss eine gewisse Autonomie und eigenen Gestaltungsspielraum sowie ein Budget. Ziel muss es sein, in gemeinsamer Anstrengung die besten Lösungen zur Armutsvermeidung und -bekämpfung zu finden und umzusetzen. Wichtig wird sein, dass die Bundesregierung



während der Prozesse stets transparent macht, wie sie mit den Vorschlägen der beteiligten Akteure umgeht. Dies gilt sowohl für die Vorschläge der Verbände, Organisationen und weiteren Expert/innen, für die der Kinder und Jugendlichen als auch des NAP-Ausschusses insgesamt. Dabei muss nicht jeder Vorschlag eins-zu-eins umgesetzt werden. Es bedeutet jedoch, nachvollziehbar zu begründen, warum Ideen nicht umgesetzt wurden oder keinen Eingang in den weiteren Prozess gefunden haben.

Monitoring

Die EU Kindergarantie sieht dafür vor, dass die Regierungen zweijährlich Bericht über den Fortgang erstatten. Das ist ein sinnvoller Ansatz, damit das Bemühen zur Umsetzung nicht nachlässt und entsprechend der jeweils aktuellen Situation nachgesteuert werden kann. Richtigerweise greift der NAP-Entwurf diesen Vorschlag auf. Damit die Berichterstattung einen sinnvollen Beitrag leisten kann, ist ein aussagekräftiges Monitoring erforderlich. Daher ist es sehr gut, dass die Bundesregierung plant, insbesondere mit dem Deutschen Jugendinstitut (DJI) eine etablierte wissenschaftliche Institution für das Monitoring hinzuzuziehen. Jedoch vermissen die Familienorganisationen im NAP-Entwurf konkrete Hinweise zur Entwicklung eines Monitoring-Instrumentes zur Messung der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und Teilhabeförderung für arme und armutsbedrohte Kinder und Jugendliche, wie zum Beispiel operationalisierbare messbare Zielformulierungen und Aussagen dazu, wie eine Erfolgsmessung der politischen Maßnahmen geplant ist.

Aus Sicht der AGF sollten neben der Erfassung von Armutsquoten auch Indikatoren einbezogen werden, die Outcomes der Maßnahmen wie die Entwicklung von Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen abbilden können. Auch wäre es denkbar, dass die Bundesregierung neue Projekte, mit denen zum Beispiel die Desintegration armutsreduzierender und teilhaberelevanter Einzelpolitiken überwunden werden soll, auf ihre Funktionsfähigkeit überprüft. Die vorgesehene wissenschaftliche Begleitung sowie der eigene Anspruch des NAP, die Ergebnisse der Berichterstattung mit den relevanten Stakeholdern politisch einzuordnen, um weitere Schritte abzuleiten, ist sinnvoll. Dies könnte innovative Lösungen bieten, die die Bundesregierungen im weiteren Prozess bis 2030 aufnehmen müssen.

Ressortübergreifende Budgets für die Umsetzung der EU Kindergarantie

Die Bekämpfung von Armutslagen bzw. den daraus entstehenden Folgen ist nicht nur, aber auch eine Frage der finanziellen Mittel. Der NAP macht deutlich, dass der Bund für die Implementierung der EU-Kindergarantie nicht plant, im größeren Maß zusätzliche Mittel bereitzustellen oder ressortübergreifend Mittel – die auf die Vermeidung von Armut bei Kindern und Jugendlichen bzw. von Armutsfolgen zielen – im Sinne einer integrierten Strategie zu bündeln. Stattdessen könnte der einleitende Satz zur Auflistung der Maßnahmen im Anhang relativierender kaum sein: „Es handelt sich sowohl um bestehende und geplante Ressortmaßnahmen einschließlich solcher Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag, bei denen die Prüfung der Umsetzbarkeit noch nicht abgeschlossen ist, aber auch um Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag, die weder abgestimmt sind innerhalb der Bundesregierung noch mit finanziellen Mitteln unterlegt sind.“ Dies ist sehr bedauerlich, denn damit wird die Unterstützung von Teilhabechancen von Kindern als solches in Frage gestellt. Stattdessen wäre zum Erreichen der Ziele der EU-Kindergarantie und um passgenauere Lösungen für komplexe Problemlagen, für arme und armutsgefährdete Kinder und Jugendliche und ihre Familien zu ermöglichen, aus Sicht der AGF eine ressort- und föderale Ebenen übergreifende Zusammenarbeit entscheidend. Dafür könnte es eine multidisziplinäre Steuerungsgruppe und ein gemeinsames, sektorenübergreifendes Budget sinnvoll sein, damit innovative Formen der Armutsbekämpfung und Teilhabeförderung erprobt werden können.



Resümee und Ausblick

Die Bundesregierung hat für die Erstellung des vorliegenden Entwurfs knapp zwei Jahre gebraucht. Die lange Dauer der Erarbeitung lässt auf komplizierte Abstimmungsprozesse zwischen den Ressorts schließen. Dies hätte die positive Folge, dass sich die betroffenen Ressorts auch ohne eine offensichtliche Zuständigkeit mit den Themen der Kinderarmut und Teilhabechancen auseinandersetzen mussten.

Jedoch wurde die Zeit offensichtlich nicht genutzt, um eine gemeinsame Anstrengung aller Ressorts herzustellen, und damit dem Dokument eine in die Zukunft gerichtete, gestaltungswillige Perspektive zu geben, die über das Ende der aktuellen Legislaturperiode hinausdenkt. Unbefriedigend ist für die Familienverbände, dass der Entwurf des Nationalen Aktionsplans nur sehr reduziert dem Charakter eines politischen Aktionsplans gerecht wird. Eine hohe Kinderarmut in Deutschland besteht seit mehreren Jahrzehnten und die politischen Maßnahmen der letzten Regierungen konnten an Umfang und individueller Dramatik der Kinderarmut kaum etwas ändern. Die Erwartungen der Familienverbände an einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Garantie für Kinder wären eine kritische Analyse der unzureichenden Armutspolitiken und die Entwicklung einer legislaturperiodenübergreifenden Perspektive der systematischen Bekämpfung von Kinderarmut und Teilhabeungerechtigkeit sowie das Aufzeigen konkreter Schritte in diese Richtung gewesen. Der NAP-Entwurf zeigt jedoch, dass es derzeit an einem ganzheitlichen Blick auf die Kinderarmut fehlt, in dem sowohl infrastrukturelle als auch monetäre Politiken über die verschiedenen (Zuständigkeits-)Ebenen hinweg zu einer umfassenden Gesamtstrategie zusammengedacht werden. Die einschränkenden Erläuterungen zu den Plänen und Maßnahmen lassen zudem vermuten, dass es auch an der Bereitschaft fehlt, die notwendigen Mittel als Investition in die Gegenwart und Zukunft der Kinder und Jugendlichen zu betrachten und ihnen damit die Auswirkungen von früher Armut und Ausgrenzung zu ersparen. Die Bundesregierung betont, dass sie den Nationalen Aktionsplan als dynamischen Prozess betrachtet. Insgesamt bleibt zu hoffen und gemeinsam daran zu arbeiten, dass der Implementierungsprozess der Kindergarantie zukünftig seinen Impuls für eine ressortübergreifende und föderale Ebenen integrierende innovative Kinderarmutspolitik entfalten wird.