

Europäische Kindergarantie und Grundsicherung

Walter Hanesch

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass mehr als ein Viertel der Kinder und Jugendlichen in der Europäischen Union (EU) in Armut oder sozialer Ausgrenzung leben,¹ verabschiedete das Europäische Parlament 2015 eine Resolution, in der es die Einführung einer »Kindergarantie« forderte, mit der sichergestellt werden sollte, dass alle von Armut und Ausgrenzung bedrohten Kinder in den EU-Mitgliedstaaten Zugang zu freier Gesundheitsversorgung, freier frühkindlicher Bildung und Betreuung, freier Bildung, einer menschenwürdigen Unterkunft und angemessener Ernährung haben sollten (Europäisches Parlament 2015).² Die Garantie des Zugangs zu qualitativ hochwertigen sozialen Diensten in den fünf genannten Handlungsfeldern sollte Bestandteil einer integrierten europäischen Strategie zur Vermeidung bzw. Überwindung von Kinderarmut sein.

In einem weiteren Schritt forderte das Europäische Parlament die Europäische Kommission 2017 auf, vorbereitende Maßnahmen für die Umsetzung eines möglichen Kindergarantieprogramms zu ergreifen. Zu diesem Zweck gab die Kommission zunächst eine zweistufige Machbarkeitsstudie für eine Kindergarantie für armutsgefährdete Kinder in Auftrag (siehe Abschnitt 3.1). Als dritte Phase der vorbereitenden Maßnahmen gab die Kommission ein experimentelles Projekt zur Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten in Auftrag, das 2021

1 | Laut Eurostat (2021) waren das in der EU ohne Großbritannien auf Basis von EU-SILC-Daten im Jahr 2015 26,1 Prozent der unter 16-Jährigen. Bis 2019 hat sich diese Quote allerdings kontinuierlich auf 21,8 Prozent verringert.

2 | Dabei stützte sich das Europäische Parlament unter anderem auf die UN-Kinderrechtskonvention von 1989, laut der allen Kindern das Recht auf Bildung, Gesundheitsleistungen, Wohnraum, Schutz, Beteiligung an Entscheidungen, die sie selbst betreffen, Freizeit und Freizeitbeschäftigung, ausgewogene Ernährung und Fürsorge im familiären Umfeld garantiert werden muss.

angelaufen ist (Abschnitt 3.2). Im März 2021 legte die Kommission schließlich den Vorschlag für eine Ratsempfehlung zur Einführung einer Kindergarantie in den Mitgliedstaaten vor (Abschnitt 3.3).

Im vorliegenden Beitrag soll die europäische Initiative dargestellt und diskutiert werden. Dazu wird in Abschnitt 2 der Hintergrund der europäischen Parlamentsinitiative skizziert. In Abschnitt 3 wird der aktuelle Stand zur Etablierung der Kindergarantie vorgestellt. Anschließend werden Probleme der Operationalisierung und Umsetzung der Kindergarantie in der EU (Abschnitt 4) und mögliche Auswirkungen der Kindergarantie in Deutschland (Abschnitt 5) diskutiert.

2. Hintergrund der europäischen Kindergarantie

Die Initiative des Europäischen Parlaments folgte zum einen dem Beispiel der Ratsempfehlung zur Einführung einer Jugendgarantie von 2013, einem innovativen arbeitsmarktpolitischen Ansatz, mit dem allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 25 Jahren zugesichert werden sollte, innerhalb von vier Monaten nach Schulabschluss oder Eintritt von Arbeitslosigkeit ein hochwertiges Angebot für einen Ausbildungsplatz, einen Arbeitsplatz, eine Weiterbildungsmöglichkeit oder ein Praktikum zu erhalten. Alle Mitgliedstaaten haben sich seither zur Umsetzung dieser Garantie verpflichtet und sie – aus Sicht der Kommission – erfolgreich umgesetzt (European Commission 2020).³

Die Parlamentsinitiative knüpfte darüber hinaus an zwei weitere EU-Initiativen an, die Initiative »Investitionen in Kinder« und die Initiative »Europäische Säule sozialer Grundrechte«.

2.1 Die EU-Initiative »Investitionen in Kinder«

Bereits 2013 hat die Europäische Kommission im Rahmen des Pakts für Sozialinvestitionen eine Empfehlung »Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen« verabschiedet (Europäische Kommission 2013).⁴ Darin wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine integrierte Strategie zur Vermeidung bzw. Überwindung von Armut und Benachteiligungen von Kin-

3 | Wissenschaftliche Studien kommen allerdings zu eher ernüchternden Befunden (vgl. z. B. Felgueroso/Jansen 2015; Eichhorst/Rinne 2017).

4 | Die Empfehlung stützte sich unter anderem auf eine Serie von Länderberichten des EU-Netzwerks unabhängiger Expertinnen und Experten zur sozialen Eingliederung, in denen die Lage der Kinder und der Stand der Politik gegen Kinderarmut in den Mitgliedstaaten dargestellt wurde (vgl. zu Deutschland Hanesch 2013).

dern zu entwickeln und dabei möglichst frühzeitig einzugreifen und präventiv tätig zu werden. In der Empfehlung heißt es, dass sich die integrierten Strategien der Mitgliedstaaten auf drei Grundpfeiler stützen sollten:

- den Zugang zu angemessenen Ressourcen,
- den Zugang zu erschwinglichen hochwertigen Dienstleistungen und
- das Recht auf soziale Teilhabe.

Die EU-Länder wurden aufgefordert,

- den Zugang der Eltern zum Arbeitsmarkt zu unterstützen und sicherzustellen, dass sich die Berufstätigkeit lohnt;
- den Zugang zu erschwinglicher frühkindlicher Bildung und Betreuung, schulischer Bildung, gesundheitlicher Versorgung und angemessenen Wohnbedingungen zu sichern;
- angemessene Einkommensbeihilfen wie Kinder- und Familiengeld bereitzustellen – diese Beihilfen sollten so gestaltet sein, dass keine Anreize für Erwerbslosigkeit geschaffen werden und Stigmatisierung vermieden wird;
- die Teilnahme von Kindern an Spiel-, Erholungs-, Sport- und kulturellen Aktivitäten zu fördern und ihnen Möglichkeiten der Beteiligung in relevanten Lebensbereichen zu bieten.

2017 wurde der Stand der Umsetzung der Initiative »Investitionen in Kinder« in den Mitgliedstaaten vom Europäischen Netzwerk für Sozialpolitik (ESPN) untersucht und dokumentiert. Der Synthesebericht (Frazer/Marlier 2017)⁵ kam zu dem ernüchternden Ergebnis, dass zwar eine Reihe von Ländern ihre Anstrengungen verstärkt haben, die Situation der Kinder zu verbessern, aber eine Umsetzung der Empfehlung bisher nur in begrenztem Umfang stattgefunden hat. Auch der auf dieser Basis vorgelegte Fortschrittsbericht der Kommission (European Commission 2017) bestätigte diesen Befund und kündigte weitere Initiativen an.

2.2 Die »Europäische Säule sozialer Rechte«

2017 wurde gemeinsam vom Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission die »Europäische Säule sozialer Rechte« (ESSR) proklamiert (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen

5 | Vgl. dazu auch den Bericht für Deutschland (Hanesch 2017).

Union/Europäische Kommission 2017). Ziel der ESSR ist die Gewährleistung sozialer Bürgerrechte, die auf insgesamt zwanzig Grundsätzen aufbauen. Der elfte Grundsatz der ESSR sieht für Kinder das Recht auf

- hochwertige und bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung,
- den Schutz vor Armut und
- besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit vor.

Die Kommission hat sich verpflichtet, die Umsetzung der ESSR zu überwachen und zu unterstützen. Zur Umsetzung der Strategie »Investitionen in Kinder« und zur Stärkung der genannten Kinderrechte wurden bisher folgende Maßnahmen entwickelt:

- Wichtige Politikbereiche werden im Rahmen des »Europäischen Semesters« anhand eines Social Scoreboard mit sozialen Indikatoren beobachtet.
- Die Kommission berät die Mitgliedstaaten, wie sie die Mittel aus dem »Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen« oder dem »Europäischen Sozialfonds« am besten für Investitionen in Kinder nutzen können.
- Auf der »Europäischen Plattform für Investitionen in Kinder« (EPIC) werden Befunde zu innovativen und erfolgreichen Verfahren sowie weitere Informationen und Forschungsergebnisse in Bezug auf Kinder und Familien verbreitet, um regionsübergreifende Lernprozesse zu ermöglichen (vgl. z. B. Bruckmayer/Picken/Janta 2020).

Im März 2021 hat die Kommission einen Aktionsplan zur ESSR veröffentlicht (European Commission 2021c), der unter anderem ein revidiertes Social Scoreboard sowie eine Liste geplanter Maßnahmen bis 2025 enthält, zu denen auch die Kindergarantie gehört. Bis heute besteht allerdings eine große Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der in der ESSR enthaltenen sozialen Rechte. Expert:innen sind sich einig, dass die ESSR ihre volle Wirkung erst entfalten kann, wenn die darin beschriebenen Rechte für die Bürger:innen einklagbar werden. Das ist bis heute nicht der Fall (vgl. z. B. Hacker 2018).

3. Die Kindergarantie in Europa – Stand der Dinge

3.1 Ergebnisse der Machbarkeitsstudien

Die beiden in Abschnitt 1 erwähnten Machbarkeitsstudien zur Kindergarantie (Frazer/Guio/Marlier 2020; Guio/Frazer/Marlier 2021) sollten unter anderem

die Stärken und Schwächen der jeweiligen Versorgungsstrukturen in den fünf Dienstleistungsbereichen Gesundheitsversorgung, frühkindliche Bildung und Betreuung, Bildung, Unterkunft und Ernährung untersuchen und dabei als Bewertungskriterien insbesondere Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Anpassungsfähigkeit und Akzeptanz heranziehen.

Die Studien sollten das mögliche Design sowie die Steuerung und Umsetzung der in den Mitgliedstaaten bereits existierenden Programme untersuchen und mit dem zusätzlichen Nutzen einer Kindergarantie vergleichen. Dabei sollten sie sich auf vier Zielgruppen konzentrieren, bei denen ein hoher akuter Bedarf beim Zugang zu Diensten angenommen wurde: Kinder in prekären Familiensituationen, institutionell untergebrachte Kinder, Migranten- bzw. Flüchtlingskinder und Kinder mit Behinderungen oder anderen speziellen Bedarfslagen. Die Studien sollten zugleich Hinweise liefern, inwieweit die Schlussfolgerungen und Lösungen für die beispielhaften Gruppen von gefährdeten Kindern Vorbild für das Design einer Kindergarantie für alle Kinder in der EU sein könnten.

Die Studien wurde auf der Grundlage von 28 Länderstudien zu jedem Mitgliedsland sowie Studien zu jeder Zielgruppe und jedem Handlungsfeld erstellt (vgl. dazu auch die Länderstudie Deutschland: Hanesch 2019). Im Folgenden werden zentrale Ergebnisse der Studien zusammengefasst.

Auch wenn die Rahmenbedingungen und der Versorgungsgrad in den untersuchten Dienstleistungsbereichen stark variieren, kam die Studie zu dem Ergebnis, dass in allen Mitgliedstaaten viele Kinder Zugangsprobleme bei einem oder mehreren Dienstleistungsbereichen aufweisen. Insofern besteht ein Bedarf, diesen Zugang zu verbessern, was insbesondere für den Zugang zu qualitativ hochwertigen und integrativen Diensten gilt. Dieser Bedarf ist umso größer, als Zugangs- bzw. Versorgungsmängel mittel- und langfristig negative Folgen für die betroffenen Kinder haben.

Da die Zugangs- bzw. Versorgungsmängel der untersuchten Zielgruppen oft für Defizite bei allen Kindern standen, sollte eine europäische Strategie auf einen zweigleisigen Ansatz setzen: Zum einen sollte der Zugang für alle Kinder garantiert werden; zum anderen sollte der Zugang für benachteiligte Kinder durch besondere Programme gezielt unterstützt und gefördert werden. Dabei sollten die Dienste benachteiligte Gruppen gezielt ansprechen und einbeziehen.

Die Kindergarantie sollte in den Mitgliedstaaten im Rahmen eines umfassenden Ansatzes umgesetzt werden, der von Kinderrechten ausgeht und alle Aspekte der Lebenslage von Kindern mit einbezieht, da diese in einem engen Wechselverhältnis stehen. Wichtig ist dabei eine Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerien bzw. Fachressorts auf horizontaler Ebene und eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

Die Politik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Zugang von Kindern zu sozialen Diensten war bisher zu wenig priorisiert, koordiniert und effektiv. Daher sollte die EU ihre diesbezüglichen Anstrengungen verstärken. Die Zuständigkeit für die Sicherung des Zugangs zu sozialen Diensten liegt zwar nach wie vor bei den Mitgliedstaaten; die EU kann diese dabei lediglich fördern und unterstützen. Dazu können insbesondere die Instrumente der politischen Koordinierung und der politischen Beratung (Forschung, Innovation, Wissensaustausch) sowie der finanziellen Unterstützung genutzt werden.

Die Kindergarantie würde die Bemühungen der EU, die Situation von Kindern im Bereich der sozialen Dienste zu verbessern, deutlich stärken, da diesem Thema in den Mitgliedstaaten durch die europäische Initiative eine höhere politische Priorität zukommen würde. Vor allem die Europäischen Fonds könnten eine wichtige Rolle dabei spielen, die Entwicklung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen in den Mitgliedstaaten insbesondere für benachteiligte Kinder zu unterstützen. Dazu müssten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eine Strategie zur Bekämpfung von Kinderarmut und zur Sicherung des Zugangs von Kindern zu sozialen Diensten zu entwickeln und umzusetzen.

Die Hoffnung und Erwartung des Europäischen Parlaments, mit der Kindergarantie die anhaltende Kinderarmut in der EU senken zu können, wurde allerdings relativiert. Wie schon 2013 in der Kommissionsempfehlung zu »Investitionen in Kinder« hervorgehoben (Europäische Kommission 2013), wird hierbei nur ein Handlungsfeld einer notwendigen Strategie gegen Kinderarmut thematisiert. Ohne die anderen Handlungsfelder – insbesondere die Sicherung des Zugangs zu auskömmlicher Beschäftigung und des Zugangs zu ausreichenden materiellen Ressourcen für Familien – kann eine Kindergarantie nur begrenzte Wirkung haben, da alle drei Handlungsfelder als komplementäre Elemente einer Erfolg versprechenden Strategie anzusehen sind.

3.2 Die testweise Umsetzung der Kindergarantie

Im Oktober 2020 gab UNICEF bekannt, dass die Europäische Kommission UNICEF damit beauftragt hat, in Anknüpfung an die beiden Machbarkeitsstudien im Rahmen des zweijährigen Programms »Testing the Child Guarantee in the EU Member States« die testweise Umsetzung der Kindergarantie in ausgewählten Mitgliedstaaten zu begleiten (UNICEF 2020a). Mit Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Kroatien, Litauen und Spanien haben sich sieben Länder bereit erklärt, innovative Ansätze zu erproben, um nationale Aktionspläne zur Verringerung der Kinderarmut zu entwickeln.

Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass besonders gefährdete Gruppen von Kindern Zugang zu qualitativ hochwertigen Diensten haben, um die Auswirkungen der Armut für hilfe- und schutzbedürftige Kinder abzumildern. Dies ist umso dringlicher, als zu befürchten ist, dass die Armutsrisiken – nicht zuletzt als Folge der Covid-19-Pandemie – aktuell und in den kommenden Jahren weiter zunehmen werden.

In Zusammenarbeit mit den nationalen und lokalen öffentlichen Trägern, mit Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, Familien und Kindern sollen in vier Ländern (Bulgarien, Griechenland, Italien und Kroatien) konkrete Pilotprojekte zu Diensten und Interventionsformen entwickelt und umgesetzt werden, die dazu beitragen, Kinderarmut und soziale Ausgrenzung wirksam zu überwinden. Zugleich soll die Fähigkeit der nationalen und lokalen Akteur:innen gestärkt werden, qualitativ hochwertige Dienste für Kinder und Familien bereitzustellen und insbesondere den Zugang zu Bildung, Gesundheit, frühkindlicher Bildung und Betreuung, menschenwürdiger Unterkunft und ausgewogener Ernährung sicherzustellen. In Deutschland, Litauen und Spanien werden dagegen die politischen Rahmenbedingungen zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern untersucht.

Gleichzeitig soll die Testphase dazu genutzt werden, die Berichterstattung zu Armut und Ausgrenzung von Kindern auf Basis von sozialen Indikatoren zu verbessern (UNICEF 2020b).

3.3 Die Kommissionsempfehlung an den Rat zur Kindergarantie

Am 24. März 2021 hat die Europäische Kommission eine umfassende EU-Kinderrechtsstrategie vorgestellt. In einer Empfehlung an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat schlug sie eine Strategie vor, die in den kommenden Jahren gezielte Aktionen in sechs Handlungsfeldern vorsieht, mit denen die Rechte von Kindern in der EU gestärkt werden sollen. Ausgehend von dem Grundsatz, dass jedes Kind Anspruch auf einen angemessenen Lebensstandard und auf gleiche Lebenschancen hat, soll die EU die Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern bekämpfen und eine integrative, kinderfreundliche Gesellschaft fördern (European Commission 2021a).

Ergänzend dazu legte die Kommission eine Empfehlung an den Europäischen Rat zur Einführung einer europäischen Kindergarantie vor. Demnach sollen die Mitgliedstaaten ihren von Armut und Ausgrenzung bedrohten Kindern und Jugendlichen den Zugang zu einer Reihe zentraler Dienste garantieren, um die negativen Folgen des Aufwachsens in Armut abzumildern, den intergenerationalen Kreislauf der Benachteiligung zu verhindern und gleiche Chancen für

alle Kinder zu sichern (European Commission 2021b). Freier und effektiver Zugang soll insbesondere zu folgenden Diensten garantiert werden:

- frühkindliche Bildung und Betreuung,
- schulische Bildung und schulbasierte Aktivitäten,
- mindestens eine gesunde Mahlzeit pro Schultag,
- medizinische Versorgung, z. B. medizinische Untersuchungen und Gesundheitsvorsorge.

Diese Dienste sollten den Kindern kostenfrei und leicht zugänglich zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten eine gesunde Verpflegung auch an anderen Tagen und die Vermeidung von Wohnungslosigkeit sicherstellen. Dabei sollten zugleich die besonderen Bedarfe von Kindern in benachteiligten Lebenslagen berücksichtigt werden, insbesondere Wohnungslosigkeit, Behinderung, prekäre Familiensituation, Migrationshintergrund, Minoritätenstatus, alternative Betreuung etc.

Zugleich sollten die Mitgliedstaaten integrierte und fördernde Rahmenbedingungen schaffen, durch die Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen überwunden wird und die negativen Auswirkungen der Pandemie auf die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen beseitigt werden. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten

- ihre Bildungs-, Gesundheits-, Ernährungs-, Wohnungs- und Sozialpolitik auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Übereinstimmung mit den Empfehlungen weiterentwickeln und dabei nach Möglichkeit ihre Kinder in integrierter Weise unterstützen;
- ihre Investitionen in Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung aufstocken (sowohl in Infrastrukturmaßnahmen als auch in Fachkräfte), um dem Bedarf insbesondere von armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Kindern und Jugendlichen und ihren Familien in angemessener Weise gerecht zu werden;
- angemessene Politikprogramme und Maßnahmen bereitstellen, um – insbesondere durch Arbeitsmarktintegrationsprogramme für Eltern und Erziehungsberechtigte und durch materielle Hilfen für Familien und Haushalte – zu verhindern, dass materielle Barrieren den Zugang zu qualitativ hochwertigen Diensten verhindern.

Bei den ergriffenen Maßnahmen sollten regionale Aspekte der Benachteiligung mit berücksichtigt werden; ebenso sollten Diskriminierung und Stigmatisierung vermieden werden. Schließlich sollte eine enge Kooperation zwischen den

verschiedenen staatlichen Ebenen, aber auch zwischen staatlichen und privaten Akteur:innen bei der Planung, Umsetzung und Auswertung der Politiken und Dienste sichergestellt werden.

Zur Umsetzung der Maßnahmen sollten ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Neben den nationalen Mitteln sollten auch die Mittel der Europäischen Strukturfonds dafür eingesetzt werden, insbesondere der Europäische Sozialfonds plus und der EU-Regionalfonds, aber z.B. auch das Programm InvestEU und der europäische Wiederaufbaufonds.

Für die neue Förderperiode 2021–2027 ist vorgesehen, dass Mitgliedstaaten, die in den Jahren 2017–2019 eine höhere Quote an Kindern und Jugendlichen in Armut oder sozialer Ausgrenzung als der Durchschnitt aller Mitgliedstaaten hatten, 5 Prozent ihrer Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds plus für die Bekämpfung von Kinderarmut einsetzen müssen. Die übrigen Mitgliedstaaten sollen diese Mittel lediglich in angemessenem Umfang dafür einsetzen. Die vom Europäischen Parlament geforderte und von der Kommission unterstützte Mindestquote an Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds plus für die Kindergarantie ist – als Folge des Widerstands der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat – in der Kommissionsstrategie nicht mehr enthalten.

Zur Umsetzung der vorgesehenen Ratsempfehlung sollten die Mitgliedstaaten einen nationalen Koordinator bzw. eine nationale Koordinatorin für die Kindergarantie benennen. Diese:r sollte mit dem Mandat und den Ressourcen ausgestattet sein, die Umsetzung der Empfehlungen effektiv zu koordinieren und zu überwachen. Weiterhin sollte die Gruppe der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Kinder und Jugendlichen im nationalen Kontext festgelegt werden, wobei nationale, regionale und lokale Organisationen bei der Festlegung der Zielgruppen, der Identifikation von Barrieren und der Auswahl der wesentlichen Dienste im Hinblick auf die Ratsempfehlung einbezogen werden sollten.

Sechs Monate nach Verabschiedung der Ratsempfehlung sollten die Mitgliedstaaten der Kommission einen Aktionsplan vorlegen, der für den Zeitraum bis 2030 die wesentlichen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene beinhalten sollte. In den Aktionsplänen sollten aufsuchende Maßnahmen enthalten sein, mit denen bedürftige Kinder und Familien insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene angesprochen und erreicht werden können. Dabei sollten die vorhandenen Bildungseinrichtungen, Kinder-, Jugend- und Familiendienste, ausgebildete Mediator:innen, Akteur:innen der Zivilgesellschaft und andere mehr einbezogen werden.

Schließlich sollten die Mitgliedsstaaten im Zweijahresturnus über die Umsetzung der nationalen Aktionspläne an die Kommission berichten. Die Kommission wird die Fortschritte im Rahmen des Europäischen Semesters über-

wachen und ggf. länderspezifische Empfehlungen aussprechen. Dazu wird die Kommission einen Überwachungs- und Berichtsrahmen mit geeigneten Indikatoren entwickeln.

4. Probleme der Operationalisierung und Umsetzung der Kindergarantie in der EU

Untersuchungen zu (kinderbezogenen) sozialen Diensten haben gezeigt, dass die EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich eine große Heterogenität aufweisen. Dies gilt für die Berichte im Rahmen der EU-Initiative »Investing in Children«, auf die bereits hingewiesen wurde; dies gilt aber auch für EU-Berichte zu sozialen Diensten von allgemeinem Interesse und für unabhängige wissenschaftliche Studien zu dieser Thematik (vgl. z. B. Alber 1995; Bahle/Pfenning 2001; Munday 2003; European Commission 2011).

Die Unterschiede liegen zum einen darin, dass die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen in unterschiedlichem Ausmaß durch professionalisierte Dienste erfolgt. Zum anderen unterscheiden sich die Länder darin, in welcher Weise bzw. auf welcher (staatlichen) Ebene die Dienstleistungsproduktion reguliert wird und in welchem Verhältnis öffentliche, privat-gemeinnützige und privat-gewinnorientierte Anbieter an der Bereitstellung sozialer Dienste beteiligt sind. Schließlich liegen Unterschiede aber auch in dem Umfang, in dem der Dienstleistungskonsum privat oder kollektiv (über den staatlichen Sozialhaushalt) finanziert wird.

Diese und weitere Kriterien prägen die unterschiedlichen Dienstleistungsregime, die in den Mitgliedstaaten anzutreffen sind. Allerdings variieren die Regime auch innerhalb des einzelnen Landes von Dienstleistungsbereich zu Dienstleistungsbereich, was generelle länderbezogene Regimevergleiche erschwert.

Stark vereinfacht lässt sich feststellen, dass die west- und nordeuropäischen Länder eine breite Palette zumeist qualitativ hoch entwickelter sozialer Dienste aufweisen, während die Versorgung in den süd- und mittel- bzw. osteuropäischen Staaten durch zum Teil erhebliche Lücken und Defizite gekennzeichnet ist. Insbesondere in diesen Ländern könnte die Umsetzung der EU-Initiative zur Kindergarantie einen wichtigen Anstoß zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung und qualitativen Verbesserung der Versorgungslage darstellen.

Die Operationalisierung einer solchen Strategie wirft allerdings viele Fragen auf: Welche Unterstützungs- oder Schutzbedarfe und damit welche Dienstleistungsbereiche werden als notwendig angesehen? Welche konkreten Leistungen sollen dabei im Vordergrund stehen? Wie lassen sich Quantität und Qualität die-

ser Dienstleistungen erfassen? Wie sollen Schwellenwerte definiert und festgesetzt werden, mit deren Hilfe eine angemessene Versorgung gemessen werden kann? Ein besonderes Problem liegt schließlich darin, dass die Wirksamkeit sozialer Dienste umso größer ist, je besser sie – unter Beteiligung und Mitwirkung der Adressat:innen – passgenau auf die jeweils individuellen Bedarfe zugeschnitten sind.

In der Machbarkeitsstudie wurde mit den fünf Qualitätskriterien Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Anpassungsfähigkeit und Akzeptanz versucht, diesen besonderen Anforderungen Rechnung zu tragen (vgl. z. B. auch The Social Protection Committee 2010).

In der zweiten Machbarkeitsstudie wurde für jeden Dienstleistungsbereich eine Maßnahme ausgewählt, anhand derer die möglichen Operationalisierungen einschließlich Kosten- und Nutzenschätzungen vorgenommen wurden. Auch wenn die Angaben zu diesen Maßnahmen interessante Einblicke in einzelne Aspekte der Versorgungslage in den untersuchten Dienstleistungsbereichen liefern, wird sich daraus kaum ein gesichertes Bild der jeweils gesamten Versorgungslage in den einzelnen oder allen Mitgliedsstaaten ableiten lassen.

Daraus wird erkennbar, wie schwierig es in der Praxis sein wird, aussagekräftige Indikatoren für eine angemessene Versorgung in sozialen Diensten zu entwickeln. Und diese Aufgabe wird umso größer, je anspruchsvoller und umfassender die Standards der Versorgung bzw. der Bedarfsdeckung definiert werden.

Vieles spricht daher für ein Pilotprojekt – wie es jetzt als Phase 3 der Kindergarantie angelaufen ist –, mit dem die Entwicklung und Umsetzung der Operationalisierung in ausgewählten Mitgliedstaaten modelhaft erprobt wird, um beispielhafte praktikable Ansätze für alle Mitgliedsstaaten zu gewinnen. Letztlich werden erst die Ergebnisse dieser Phase zeigen, ob es einen gangbaren Weg für die Definition von Anforderungen und Kriterien gibt, mit denen eine Umsetzung der Kindergarantie in den Mitgliedsstaaten gesteuert, begleitet und ausgewertet werden kann. Eine entscheidende Rolle wird dabei nicht zuletzt dem begleitenden Monitoring und der Evaluation dieser Erprobungsphase zukommen.

Angeichts des zum Teil noch geringen Ausbaus von kinder- und familienbezogenen Diensten in einzelnen Regionen bzw. Ländern, insbesondere in Südosteuropa, erscheint in einer ersten Phase die Konzentration der Kindergarantie-Initiative auf armutsgefährdete Kinder und Jugendliche sinnvoll, wobei aber Stigmatisierungsrisiken beachtet werden müssen. Mittel- und längerfristig sollte das Ziel allerdings sein, die Garantie auf alle Kinder auszuweiten. Wichtig wird es zudem sein, die jeweiligen nationalen Kindergarantieprogramme in ein Gesamtkonzept der Bekämpfung von Kinderarmut einzubetten, wie es die jüngste Kommissionsempfehlung vorsieht, da mit sozialen Diensten allein eine Überwindung der Kinderarmut nicht möglich ist.

5. Mögliche Auswirkungen der Kindergarantie in Deutschland

In Deutschland war das Interesse der öffentlichen und privaten Akteur:innen im Handlungsfeld der Kinder- und Jugendpolitik am Thema Kindergarantie bisher eher gering. Lediglich die Jugend- und Familienverbände, Kinderrechts- bzw. Kinderschutzorganisationen und einzelne Wohlfahrtsverbände, die sich auch vorher schon zum Thema Kinderarmut engagiert hatten, haben auf die europäische Initiative positiv reagiert. Dennoch ist auch hier die Überzeugung vorherrschend, dass die Initiative eher für andere Mitgliedstaaten als für Deutschland sinnvoll und hilfreich sein könnte, da hierzulande bereits ein ausgebaut und qualitativ hoch entwickeltes System von kinder- und familienbezogenen Diensten existiert.

5.1 Die deutsche Diskussion um Grundsicherung und soziale Infrastruktur

In der deutschen Fachdiskussion fand das Thema Kinderarmut erst relativ spät Beachtung; erst seit der Jahrtausendwende setzte eine kontinuierliche fachpolitische Diskussion dazu ein. Die Diskussion wurde maßgeblich durch die Ergebnisse der vom Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt in Auftrag gegebene und seit 1997 durchgeführte Langzeitstudie des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) zu Kinderarmut beeinflusst (vgl. z. B. Holz/Laubstein/Sthamer 2012; Volf/Laubstein/Sthamer 2019).

Als Ergebnis dieser und weiterer empirischer Untersuchungen zu Kinderarmut lässt sich festhalten: Armut während der Kindheit zu erfahren hat nicht nur direkte Auswirkungen auf das gegenwärtige Leben eines Kindes, indem dieses aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten von typischen altersspezifischen Aktivitäten ausgeschlossen wird, sondern wirkt darüber hinaus auch auf das weitere Leben im Jugend- und Erwachsenenalter.

Die Analysen z. B. von Tophoven et al. (2018) weisen darauf hin, dass sich die untersuchten Dimensionen sozialer Teilhabe in Abhängigkeit von den Einkommensverlaufsmustern in der Kindheit unterscheiden und andauernde Armutslagen mit einer geringeren sozialen Teilhabe verbunden sind. Gleichzeitig weisen die Ergebnisse der ISS-Studien darauf hin, dass die Resilienz des Familiensystems in solchen Krisenphasen durch soziale Dienste gestärkt werden kann.

Die verfügbaren Befunde legen nahe, dass für eine Armutsprävention und Sicherung des Wohlbefindens von Kindern und Jugendlichen eine Kombination von materieller Grundsicherung und infrastrukturellen Hilfen erforderlich sein dürfte. Für die Regierungskoalitionen auf Bundesebene stand allerdings nicht erst seit den 2000er-Jahren die Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Familien mit Kindern im Vordergrund, während Verbesserungen der monetä-

ren oder der Realtransfers von nachrangiger Bedeutung waren (vgl. z. B. BMAS 2017). Bei der Gestaltung monetärer Transfers standen eher andere Ziele als die Armutsbekämpfung im Vordergrund.

Bezeichnend hierfür ist die bis heute sehr restriktive Ausgestaltung der sozialen Mindestsicherungsleistungen im Rahmen der SGB II und XII sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes einschließlich der nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2011 eingeführte Leistungen für Bildung und Teilhabe, die unbar als Sach- und Dienstleistungen erbracht werden. Auch bei der Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur standen andere Ziele als die Bekämpfung der Kinderarmut im Vordergrund (Hanesch 2013 und 2017).

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich das Thema Kinderarmut im vergangenen Jahrzehnt zu einem Brennpunkt der sozialpolitischen Debatte. Vor allem die unzureichenden Grundsicherungsleistungen für Kinder und Jugendliche führten zur Forderung nach einer eigenständigen Kindergrundsicherung, die heute nicht nur von Expert:innen, sondern auch von Sozialverbänden, Gewerkschaften, Linken, Grünen und SPD getragen wird und auch im Bundesrat Unterstützung findet.⁶ Mit dem Starke-Familien-Gesetz von 2019 wie auch mit den jüngsten Reformen in der Covid-19-Pandemie haben Bundesregierung und das SPD-geführte Familienministerium allerdings unterstrichen, dass sie zu einer nachhaltigen Reform noch nicht bereit sind.

Im Kontext der Debatte um Kinderarmut sind monetäre Transfers und soziale Dienste zeitweilig als konkurrierende Ansätze gehandelt worden. In den letzten Jahren besteht jedoch weitgehend Konsens, dass es sich um ergänzende statt konkurrierende Ansätze handelt, also sowohl eine Verbesserung der materiellen Absicherung durch Anhebung bzw. Umgestaltung der Grundsicherung zu einer Kindergrundsicherung als auch ein Ausbau der sozialen Infrastruktur erforderlich ist, um die Lage armutsgefährdeter Kinder und Jugendlicher in Deutschland zu verbessern.

6 | So hat die Arbeits- und Sozialministerkonferenz in ihrer 97. Sitzung im Sinne der »Investitionen in Kinder«-Empfehlung festgestellt: Für eine kindgerechte Entwicklung sind neben einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, um die Elternarmut zu verringern, eine qualitativ hochwertige Infrastruktur, die gleiche Bildungschancen und soziale Teilhabe ermöglicht, aber auch eine soziale Absicherung von Kindern und Jugendlichen erforderlich, die über eine reine Armutsbekämpfung hinausgeht.

Darüber hinaus hat die Konferenz mehrheitlich beschlossen: »Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales appellieren an die Bundesregierung, gemeinsam mit den Ländern konkrete Umsetzungsschritte zur Einführung einer Kindergrundsicherung einzuleiten« (ASMK 2020; vgl. auch Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung 2019a und b; Ministerium für Soziales und Integration des Landes Baden-Württemberg 2020).

5.2 Defizite der sozialen Dienste für armutsgefährdete Kinder und Jugendliche

Das System sozialer Dienste ist in Deutschland zwar breit differenziert und gut ausgebaut, vor allem wenn man es mit den süd- bzw. südosteuropäischen Ländern vergleicht. Allerdings weist es auch charakteristische Schwächen auf, was die Versorgung von armutsgefährdeten Kindern betrifft (vgl. Hanesch 2017 und 2019):

- Zwar hat sich das Angebot an *frühkindlicher Bildung und Betreuung* im letzten Jahrzehnt dank gemeinsamer Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden stark erhöht, dennoch reicht das Angebot bis heute nicht aus, um die Nachfrage der Eltern zu decken. Die Dienste werden nach wie vor vorrangig von Eltern mit mittlerem und höherem Einkommen in Anspruch genommen, während Kinder aus Niedrigeinkommenshaushalten und Migrantenhaushalten deutlich unterrepräsentiert sind. Nach wie vor gibt es große Unterschiede in der regionalen Versorgungsstruktur. Zudem gibt es bis heute keine einheitlichen Qualitätsstandards, die erfüllt sein müssen (AGF 2017; Bock-Famulla et al. 2019). Die Tatsache, dass bis heute drei von vier Kindern eine Kita mit zu wenig Personal besuchen, verweist auf die Tatsache, dass als Zweck der Kinderbetreuung im Vordergrund steht, eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu erreichen. Die gezielte frühe Bildungsförderung insbesondere von Kindern aus benachteiligten Milieus hat dagegen – wenn überhaupt – nur einen nachrangigen Stellenwert.
- Auch die *schulische Bildung im Primar- und Sekundarbereich* weist charakteristische Mängel auf, ist doch das deutsche Schulsystem vorrangig auf eine frühe Selektion und Separation statt auf eine frühe Förderung und Integration der Kinder ausgerichtet. Bezeichnenderweise kommt die Einführung von Ganztagschulen kaum voran, zudem klaffen die Lernbedingungen der Schüler:innen je nach Bundesland und Schulform eklatant auseinander. Bildungsforscher:innen sprechen von einem »Dschungel« verschiedener Bestimmungen zur Verteilung von Ressourcen im Ganzttag, wobei die riesigen Unterschiede offenlegen, wie sehr es hier an gemeinsamen Standards mangelt. Der nach wie vor hohe Anteil an nicht gebundenen »Pseudo-Ganztagschulen« zeigt, dass auch hier die Vereinbarkeitszielsetzung gegenüber der individuellen Förderung von Bildung und Teilhabe von Kindern aus benachteiligten Milieus eindeutig dominiert (vgl. z.B. Berkemeyer 2015; Bertelsmann Stiftung 2019). Die geplante Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder wird daran nichts ändern, solange nicht die Bildung gegenüber der Betreuung in den Vordergrund rückt und

dieser »Bildungs-Betreuung« nicht verbindliche und einheitliche Standards zugrunde gelegt werden.

- Seit Jahren warnen Ernährungswissenschaftler:innen in Deutschland vor einem Teufelskreis der Armut im Hinblick auf *Kinderernährung*. In wiederholten Stellungnahmen haben sie darauf hingewiesen, dass mit den geltenden Regelleistungen der sozialen Mindestsicherung nach SGB II und XII eine gesunde und vollwertige Ernährung für Kinder im Grundsicherungsbezug nicht möglich ist. Fehlernährung im Kindesalter kann zu körperlichen und geistigen Entwicklungsstörungen führen, und diese Kinder haben dann ein höheres Risiko, auch als Erwachsene in Armut zu leben. Notwendig ist daher unter anderem eine angemessene Anhebung der Kinderregelleistungen (vgl. z. B. Society of Nutrition and Food Science/Universität Hohenheim 2018), aber auch ein erleichterter Zugang zu einer kostenfreien vollwertigen Mittagsverpflegung in Kitas und Schulen ist für diese Kinder dringend erforderlich. Auch hier erweist sich das Bildungs- und Teilhabepaket nach wie vor eher als Zugangsbarriere denn als Zugangshilfe (Paritätischer Gesamtverband 2019).
- Die Kommunen sind ordnungs- und sozialrechtlich verpflichtet, Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Überwindung von *Wohnungslosigkeit* zu ergreifen. In einer aktuellen Studie für das BMAS wurde dazu festgestellt, dass diese Aufgabe der Wohnungssicherung in sehr heterogener Weise umgesetzt wird. Häufig fehlt es an einem abgestimmten Verhalten der beteiligten Akteur:innen und Stellen. Zudem sind die Maßnahmen bei vielen Hilfebedürftigen nicht bekannt und erreichen sie daher nicht. Maßnahmen zur Prävention werden nicht konsequent genug umgesetzt, auch wenn bei Familien mit Kindern besondere Anstrengungen unternommen werden. Angesichts der wachsenden Diskrepanz zwischen Bedarf und Angebot an bezahlbarem Wohnraum in städtischen Ballungszentren sind die Wohnungssicherungsdienste zunehmend überfordert (Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019).
- Zugangsprobleme zu *Gesundheitsleistungen* haben in Deutschland lediglich Kinder, deren Eltern nicht krankenversichert sind (hierzulande weniger als 1 Prozent) oder als Wohnungslose auf der Straße leben. Für Flüchtlingskinder ist der Zugang in einer ersten Phase auf notwendige Basisleistungen beschränkt. Demgegenüber haben Kinder, deren Eltern gesetzlich versichert sind oder die durch ihre Eltern kostenpflichtig privat versichert sind, freien Zugang zu Früherkennungsuntersuchungen und Gesundheitsleistungen.

Die europäische Initiative zur Kindergarantie könnte dazu beitragen, die Diskussion zu dieser Thematik auch in Deutschland zu beleben und Anstöße für

eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche zu geben. Einen ersten Beitrag hierzu könnte und sollte die von UNICEF durchgeführte Bestandsaufnahme der Politik zu Armut und Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der testweisen Umsetzung der Kindergarantie in Deutschland leisten (siehe Abschnitt 3.2).

Literatur

- AGF = Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (2017): Gemeinsame Erklärung zu Kitaqualitätsstandards, Berlin.
- Alber, J. (1995): A framework for the comparative study of social services, in: *Journal of European Social Policy* 5(2), S. 131–149.
- ASMK = Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2020): Externes Ergebnisprotokoll der 97. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, Ministerium für Soziales und Integration des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Bahle, T./Pfenning, A. (2001): Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im europäischen Vergleich, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier Nr. 34/2001, Mannheim.
- Berkemeyer, N. (2015): Ausbau von Ganztagschulen. Regelungen und Umsetzungsstrategien in den Bundesländern, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019): Gute Ganztagschulen entwickeln. Zwischenbilanz und Perspektiven, Gütersloh.
- BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Bock-Famulla, K./Münchow, A./Frings, J./Kempf, F./Schütz, J. (2019): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019. Transparenz schaffen – Governance stärken, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bruckmayer, M./Picken, N./Janta, B. (2020): Developments in Child and Family Policy in the EU in 2019, European Platform for Investing in Children: annual thematic report, Brüssel.
- Busch-Geertsema, V./Henke, J./Steffen, A. (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung, Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V, Bremen.
- Eichhorst, W./Rinne, U. (2017): The European Youth Guarantee: A Preliminary Assessment and Broader Conceptual Implications, IZA Policy Paper No. 128, Bonn.

- Europäische Kommission (2013): Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen, Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013, 2013/112/EU, Brüssel.
- Europäisches Parlament (2015): Entschließung vom 24. November 2015 zur Verringerung von Ungleichheit mit besonderem Schwerpunkt auf Kinderarmut, 2014/2237(INI), Brüssel.
- Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission (2017): Europäische Säule sozialer Rechte, Brüssel.
- European Commission (2011): Study on social services of general interest. Final report, Brüssel.
- European Commission (2017): Taking stock of the 2013 Recommendation on »Investing in children: breaking the cycle of disadvantage«, Commission Staff Working Document, Brüssel.
- European Commission (2020): Evaluation of the ESF and YEI Support to Youth Employment, Commission Staff Working Document, Brüssel.
- European Commission (2021a): EU strategy on the rights of the child, Communication from the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brüssel.
- European Commission (2021b): Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee, Brüssel.
- European Commission (2021c): The European Pillar of Social Rights Action Plan, Brüssel.
- Eurostat (2021): Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht, Tabellen-Code ILC_PEPS01, <https://ec.europa.eu/eurostat/> (Abruf am 10.6.2021).
- Felgueroso, F./Jansen, M. (2015): The Youth Guarantee: Theory or reality?, in: Dolado, J.J. (Hrsg.): No Country for Young People? Youth Labour Market Problems in Europe, Centre for Economic Policy Research, London.
- Frazer, H./Guio, A.-C./Marlier, E. (Hrsg.) (2020): Feasibility Study for a Child Guarantee: Final Report, Feasibility Study for a Child Guarantee (FSCG), European Commission, Brüssel.
- Frazer, H./Marlier, E. (2017): Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on »Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage«. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel.
- Guio, A.-C./Frazer, H./Marlier, E. (2021): Study on the Economic Implementing Framework of a Possible EU Child Guarantee Scheme Including its Financial Foundation, Second Phase of the Feasibility Study for a Child Guarantee (FSCG2), European Commission, Brüssel (im Erscheinen).

- Hacker, B. (2018): Die Europäische Säule sozialer Rechte: Nutzung und Nutzen, in: *Integration* 4/2018, S. 259–272.
- Hanesch, W. (2013): Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage. A Study of National Policies. Country report Germany, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Brüssel
- Hanesch, W. (2017): ESPN Thematic Report on Progress in the Implementation of the 2013 EU Recommendation on »Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage«. Country Report Germany, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel.
- Hanesch, W. (2019): Feasibility Study for a Child Guarantee: Country Report – Germany, Internal document, Feasibility Study for a Child Guarantee (FSCG).
- Holz, G./Laubstein, C./Sthamer, E. (2012): Lebenslagen und Zukunftschancen von (armen) Kinder und Jugendlichen in Deutschland. 15 Jahre AWO-ISS-Studie, Frankfurt am Main.
- Ministerium für Soziales und Integration des Landes Baden-Württemberg (2020): Einführung einer Kindergrundsicherung, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020 am 26./27. November 2020, Stuttgart.
- Munday, B. (2003): European social services: A map of characteristics and trends, Council of Europe, Straßburg.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2019a): Einführung einer Kindergrundsicherung, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur 96. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2019 am 27./28. November 2019, Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2019b): Grobkonzept Kindergrundsicherung, Hannover.
- Paritätischer Gesamtverband = Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (2019): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus, Berlin.
- Society of Nutrition and Food Science e. V./Universität Hohenheim (2018): Kinder in Ernährungsarmut. Wissenschaftliche Stellungnahme zu den Auswirkungen von Armut auf den Ernährungsstatus von Kindern in Deutschland, Hohenheim.
- The Social Protection Committee (2010): A voluntary quality framework for social services, Brüssel.
- Tophoven, S./Lietzmann, T./Reiter, S./Wenzig, C. (2018): Aufwachsen in Armuts-lagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

- UNICEF, Europe and Central Asia Regional Office (2020a): European Commission and UNICEF launch pilot programme in 7 Member States to break the cycle of child poverty and social exclusion. »Child Guarantee« to introduce innovative approaches to national budgeting and planning, Press release 08-October-2020, Genf.
- UNICEF, Europe and Central Asia Regional Office (2020b): The Child Guarantee: Breaking the Cycle of Disadvantage. Phase III of the Preparatory Action for a Child Guarantee, Genf.
- Volf, I./Laubstein, C./Sthamer, E. (2019): Wenn Kinderarmut erwachsen wird ... AWO-ISS-Langzeitstudie zu (Langzeit-)Folgen von Armut im Lebensverlauf, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., Frankfurt am Main.

