

Sonderbericht

Bekämpfung der Kinderarmut – Unterstützung durch die Kommission muss gezielter erfolgen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-XI
Einführung	01-07
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	08-13
Bemerkungen	14-90
Die Empfehlung war eine positive Initiative, doch sind ihre Auswirkungen schwierig – wenn nicht unmöglich – zu beurteilen	14-34
Die Empfehlung war ein positiver Versuch, ganzheitlich gegen Kinderarmut vorzugehen	14-16
Die Kommission hat keinen Fahrplan erarbeitet	17-19
Die Online-Plattform für den Austausch bewährter Verfahren ist eine sinnvolle Initiative, aber es bedarf weiterer Anstrengungen, um vorbildliche Verfahren zu ermitteln	20-24
Monitoring und Berichterstattung werden durch begrenzte Informationen beeinträchtigt	25-29
Es ist schwierig – wenn nicht unmöglich – die direkten, quantitativen Auswirkungen der Empfehlung zu messen	30-34
Die europäische Säule sozialer Rechte: eine fortschrittliche und übergreifende soziale Initiative mit Grundsätzen allgemeiner Art zu Kindern	35-47
Ein spezifischer Grundsatz der EPSR bezieht sich auf die Rechte von Kindern	39-42
Die EPSR würde von einem Aktionsplan profitieren	43-44
Die EPSR wird im Programmplanungszeitraum 2021-2027 voraussichtlich eine wichtige Rolle spielen	45-47
In den im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen wird Kinderarmut nur selten ausdrücklich behandelt	48-58
Begrenzte Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben zur Armutsreduzierung für 2020	48-50
In länderspezifischen Empfehlungen werden mit Kinderarmut zusammenhängende Aspekte berücksichtigt, aber der zugrunde liegende Prozess muss weiter geklärt werden	51-58

Die Wirksamkeit der EU-Mittel, die im Zeitraum 2014-2020 zur Bekämpfung der Kinderarmut bereitgestellt wurden, kann nicht bewertet werden 59-74

Die Dachverordnung für die ESI-Fonds enthält keine gezielten Bestimmungen zur Kinderarmut 60-66

Die Höhe der Mittel aus den ESI-Fonds, die direkt zur Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt werden, ist unbekannt 67-74

Die Indikatoren spiegeln die Lage betreffend die Kinderarmut unterschiedlich wider 75-84

Mithilfe des Indikators AROPE kann die Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten verglichen werden 76-77

Der Indikator für die Deprivation von Kindern bezieht sich speziell auf die Situation von Kindern 78-81

Kinderarmut wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gemessen 82-84

Die Informationen für die politische Initiative "Europäische Kindergarantie" müssen ausreichend sein 85-90

Vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Kindergarantie 85-90

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 91-108

Anhänge

Anhang I – Nationale Zielvorgaben zur Armutsreduzierung im Rahmen von Europa 2020

Anhang II – Vergleich der Listenelemente zum Indikator für erhebliche materielle Deprivation mit den Listenelementen zum Indikator für materielle Deprivation von Kindern

Anhang III – Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung (AROE, Altersgruppe 0-17) in der EU (2008-2018)

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist ein zentraler Bestandteil der Strategie Europa 2020. Der Schlüssel zum Erfolg in diesem Zusammenhang liegt darin, zu bestimmen, welche Gruppen verstärkt von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind und welche Gründe es für ihre Gefährdung gibt. Statistiken über einen Zeitraum von zehn Jahren zeigen, dass Kinder stärker von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind als die übrige EU-Bevölkerung.

II Für eine nachhaltige, effiziente, wettbewerbsfähige Wissensgesellschaft und eine über die Generationen hinweg faire Gesellschaft ist es lebenswichtig, dass Kinder in den Mittelpunkt gestellt werden und die derzeit hohe Armutsquote bei Kindern bekämpft wird. Der wirtschaftliche Nutzen von Investitionen in Kinder überwiegt die Finanzierungskosten der Investitionen bei Weitem.

III In erster Linie sind die Mitgliedstaaten und nationalen Regierungen dafür zuständig, geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Kinderarmut zu ergreifen. Doch auch der Kommission kommt hierbei eine Rolle zu. Sie sollte die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Kinderarmut unterstützen und ergänzen. Zu diesem Zweck stehen ihr rechtliche und finanzielle Instrumente zur Verfügung.

IV Bisher hat der Hof noch keine Prüfungen zum Bereich Kinderarmut durchgeführt. Dieser Bericht hat das Potenzial, einen Beitrag zu den künftigen Initiativen zu leisten, mit denen die Kommission die Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Kinderarmut unterstützt.

V Ziel dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war es, zu bewerten, ob die Kommission einen wirksamen Beitrag zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Kinderarmut geleistet hat. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage untersuchte der Hof, ob die Rechtsinstrumente der Kommission, die Empfehlung 2013/112/EU der Kommission vom 20. Februar 2013 "Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen" (nachstehend "Empfehlung"), die europäische Säule sozialer Rechte und das Europäische Semester zur Bekämpfung der Kinderarmut beigetragen haben. Der Hof untersuchte auch, wie die Verwendung von EU-Mitteln durch die Mitgliedstaaten zu diesem Ziel beigetragen hat.

VI Die Empfehlung ist zwar kein rechtsverbindliches Instrument, stellt jedoch eine positive Initiative zur integrierten Bekämpfung der Kinderarmut dar. Allerdings ist es

schwierig, die Fortschritte bei ihrer Umsetzung und die Auswirkungen auf nationale Politiken zu beurteilen, da keine messbaren Zielvorgaben und Meilensteine festgelegt wurden.

VII Die europäische Säule sozialer Rechte schärfte das Bewusstsein für die Sozialpolitik in der EU einschließlich der Bekämpfung der Kinderarmut geschärft und stellt eine Möglichkeit dar, Maßnahmen und Finanzmittel für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 auf die Bekämpfung der Kinderarmut auszurichten. Bislang wurde jedoch noch kein Aktionsplan zur umfassenden Umsetzung der verschiedenen Grundsätze dieser Säule fertiggestellt. Die Festlegung eines Aktionsplans ist entscheidend dafür, einen Überblick über die im Hinblick auf die Säule sozialer Rechte erzielten Fortschritte zu erhalten.

VIII Im Rahmen des Europäischen Semesters werden länderspezifische Empfehlungen zu verschiedenen Politikbereichen ausgesprochen, die sich an die Mitgliedstaaten richten. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen in Bereichen der Familien- und Kinderpolitik erhalten haben, was zur Verringerung der Kinderarmut beitragen könnte. Kinderarmut wird jedoch selten explizit erwähnt, und eine spezifische Methodik dazu, wann Kinderarmut priorisiert werden sollte, um eine länderspezifische Empfehlung in Erwägung zu ziehen, wurde bisher nicht klar festgelegt.

IX In den EU-Rechtsvorschriften ist keine direkte Ausrichtung von Mitteln auf die Bekämpfung der Kinderarmut vorgesehen. Da weder die Kommission noch die besuchten Mitgliedstaaten den Betrag der Mittel beziffern konnten, die Projekten zur direkten Bekämpfung der Kinderarmut zugewiesen wurden, waren sie auch nicht in der Lage, deren Wirksamkeit zu beurteilen.

X In seiner Gesamtschlussfolgerung stellt der Hof fest, dass Kinderarmut in der EU nach wie vor ein ernstes Problem darstellt, da immer noch fast jedes vierte Kind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist. Zwar spielt die Kommission in diesem Zusammenhang nur eine begrenzte Rolle, doch war es schwierig – wenn nicht unmöglich – zu beurteilen, ob ihre Initiativen zur Verringerung der Kinderarmut durch den Einsatz von Rechtsinstrumenten und EU-Mitteln ausreichend wirksam waren.

XI Der Hof empfiehlt der Kommission,

- o Maßnahmen und Ziele zur Bekämpfung der Kinderarmut in ihren Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte aufzunehmen;

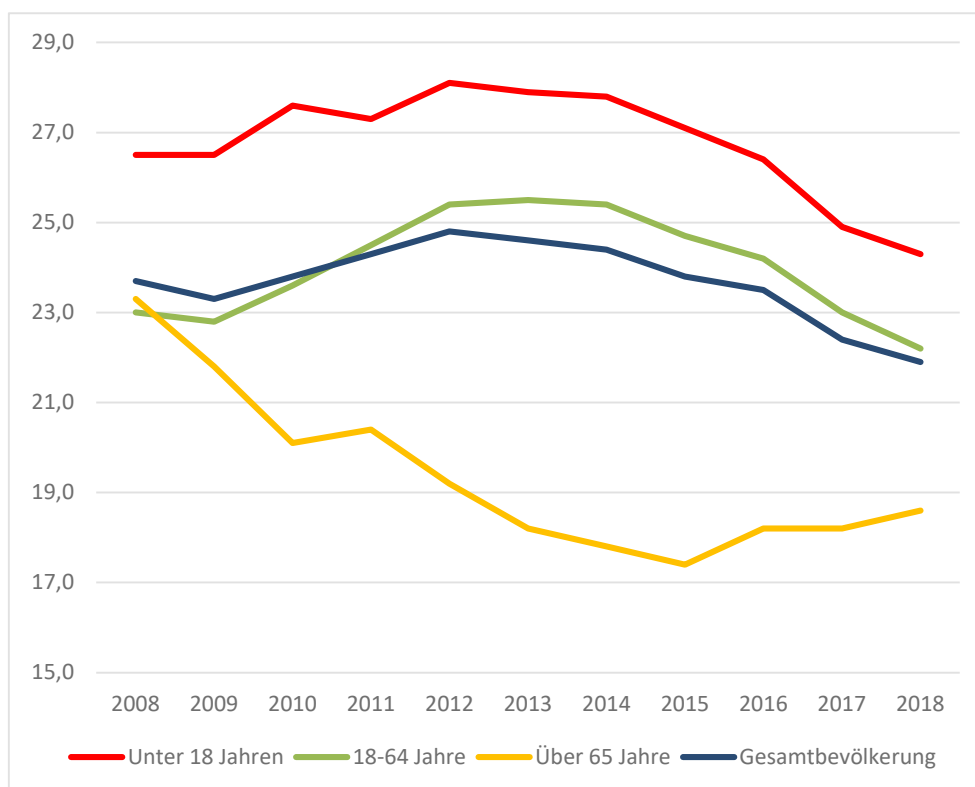
- über klare interne Leitfäden zur Ermittlung von Situationen zu verfügen, die zu einer länderspezifischen Empfehlung mit direktem Bezug zur Kinderarmut führen könnten und die einen Bestandteil ihrer Analyse im Rahmen des Europäischen Semesters bilden;
- im Programmplanungszeitraum 2021-2027 Investitionen auf die Bekämpfung der Kinderarmut auszurichten und zu überwachen;
- sicherzustellen, dass die zur Vorbereitung der politischen Initiative "Europäische Kindergarantie" erforderlichen Schritte abgeschlossen und ausreichende Informationen eingeholt wurden.

Einführung

01 Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist ein zentraler Bestandteil der Strategie Europa 2020. Der Schlüssel zum Erfolg dieser Bemühungen liegt darin, zu bestimmen, welche Gruppen verstärkt von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind und welche Gründe es für ihre Gefährdung gibt. Eine Person gilt als von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, wenn sie sich in mindestens einer der folgenden Situationen befindet: Sie ist von Armut bedroht, von erheblicher materieller Deprivation betroffen oder lebt in einem Haushalt mit niedriger Erwerbsintensität (Ziffer 77).

02 Der Vergleich nach Altersgruppe über einen Zeitraum von zehn Jahren zeigt, dass Kinder (0-18 Jahre) stärker von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind als die übrige EU-Bevölkerung (siehe [Abbildung 1](#)).

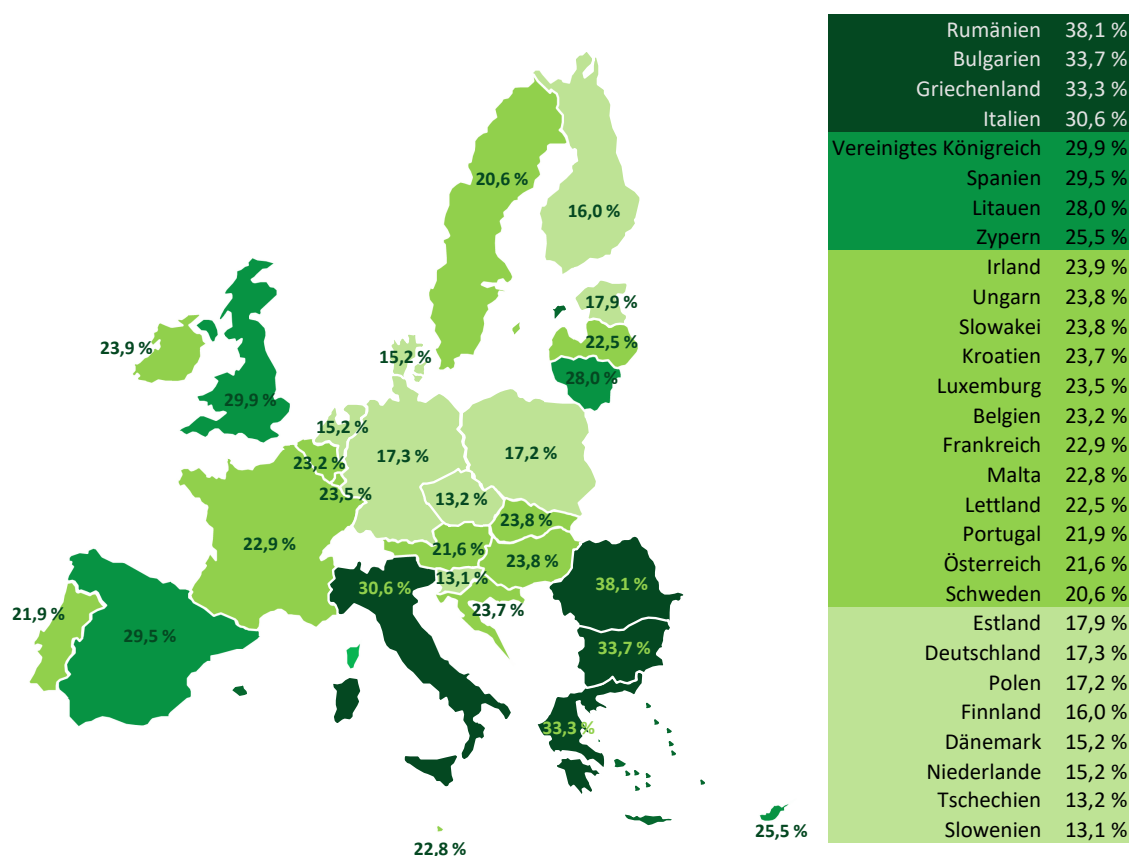
Abbildung 1 – Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung in der Europäischen Union nach Altersgruppe in % (2018)



Quelle: Eurostat, Datenauszug vom 22.11.2019.

03 Im Jahr 2018 waren in der EU 23 Millionen Kinder, d. h. jedes vierte Kind, von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht¹. Allerdings variieren die Kinderarmutsquoten zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Vier Mitgliedstaaten (Rumänien, Bulgarien, Griechenland und Italien) verzeichneten einen Anteil von mehr als 30 % der Kinder, d. h. jedes dritte Kind war von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. In den Mitgliedstaaten mit den niedrigsten gemeldeten Quoten (Dänemark, Niederlande, Tschechien und Slowenien) ist jedes sechste Kind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (siehe [Abbildung 2](#)).

Abbildung 2 – Prozentualer Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten (AROPE) Kinder in der EU (2018)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten (Datenauszug vom 20.12.2019).

04 Der Wirtschaftsprognose der Kommission für 2021 zufolge hat die COVID-19-Pandemie zu erheblichen Störungen geführt und die Aussichten der europäischen Arbeitsmärkte verändert. Die Arbeitslosenquote im Euro-Raum wird voraussichtlich von 7,5 % im Jahr 2019 auf etwa 9,5 % im Jahr 2020 und 8,6 % im Jahr 2021 ansteigen. Infolgedessen sind schutzbedürftige gesellschaftliche Gruppen von Armut oder sozialer

¹ Eurostat, Datensatz "Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen".

Ausgrenzung bedroht. Es ist unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten ihre Aktivitäten innerstaatlich und EU-weit koordinieren, um die am stärksten gefährdeten Personen zu schützen.

05 Für eine nachhaltige, effiziente, wettbewerbsfähige Wissensgesellschaft und eine über die Generationen hinweg faire Gesellschaft ist es lebenswichtig, dass Kinder in den Mittelpunkt gestellt werden und die derzeit hohe Armutsquote bei Kindern bekämpft wird². In verschiedenen Studien wurde wiederholt aufgezeigt, dass Investitionen im Kindesalter zu relativ geringen finanziellen Kosten einen lebenslangen Gewinn nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für Gesellschaften und Volkswirtschaften bringen können³. Der wirtschaftliche Nutzen von Investitionen in Kinder überwiegt die Finanzierungskosten der Investitionen bei Weitem⁴.

06 Für die Bekämpfung der Kinderarmut sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Den Regierungen und anderen Akteuren in den Mitgliedstaaten steht eine Reihe sozialpolitischer und wohlfahrtsstaatlicher Initiativen zur Verfügung, mit denen sie benachteiligte Kinder und Familien unterstützen können, darunter routinemäßige Sozialtransferleistungen, die direkte Bereitstellung von Dienstleistungen und Ressourcen oder gezielte Interventionsprogramme.

07 Doch auch der EU und insbesondere der Kommission kommt hierbei eine Rolle zu. Sie hat die Aufgabe, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Kinderarmut zu unterstützen und zu ergänzen. Außerdem sollte die Kommission die Koordinierung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten in allen Bereichen der Sozialpolitik gemäß Titel X AEUV – Sozialpolitik erleichtern. Zu diesem Zweck stehen ihr rechtliche und finanzielle Instrumente zur Verfügung.

² Sozialinvestitionspaket, Mitteilung der Kommission "Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020", COM(2013) 83 final vom 20. Februar 2013 (für die deutsche Fassung ersetzt durch das Korrigendum COM(2013) 83 final/2 vom 2. Juli 2013), S. 17.

³ UNICEF, "A brief review of the social and economic returns to investing in children", Juni 2012, abrufbar unter:
https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Investing_in_Children_19June2012_e-version_FINAL.pdf.

⁴ UNICEF, "Right in Principle and in Practice: A Review of the Social and Economic Returns to Investing in Children", *Social and Economic Working Paper*, 2012, S. 33. Abrufbar unter:
https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Investing_in_Children.pdf.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

08 Der Hof hat die Durchführung dieser Prüfung beschlossen, weil Kinder stärker von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind als die übrige Bevölkerung. Kinderarmut stellt in vielen Mitgliedstaaten eine Herausforderung dar und kann erhebliche Auswirkungen auf die Chancen im späteren Leben haben, etwa in Form von Arbeitslosigkeit im Erwachsenenalter. Das Thema steht derzeit weit oben auf der politischen Agenda, nachdem das Europäische Parlament seinen Vorschlag für eine Kindergarantie für den Zeitraum 2021-2027 vorgelegt hat (Ziffern [85-90](#)).

09 Ziel dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war es, zu bewerten, ob die Kommission einen wirksamen Beitrag zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Kinderarmut geleistet hat. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage untersuchte der Hof, ob die Rechtsinstrumente der Kommission sowie die Verwendung von EU-Mitteln durch die Mitgliedstaaten einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der Kinderarmut dargestellt haben.

10 Bei seiner Prüfung untersuchte der Hof die Anwendung und Umsetzung folgender Instrumente:

- Empfehlung 2013/112/EU der Kommission vom 20. Februar 2013 "Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen", mit der ein integrierter Ansatz verfolgt wird, indem eine Vielfalt an Maßnahmen, die auf die Verringerung der Kinderarmut abzielen, zusammengeführt werden;
- europäische Säule sozialer Rechte (*European Pillar of Social Rights*, EPSR) ab 2017, die auf 20 Grundsätzen beruht, von denen einige direkt oder indirekt auf die Bekämpfung der Kinderarmut abzielen;
- Europäisches Semester, in dessen Rahmen die Kommission die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten analysiert und länderspezifische Empfehlungen zur Bekämpfung der Kinderarmut aussprechen kann, wenn sie dies als notwendig erachtet;
- finanzielle Beteiligungen der EU, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Programmplanungszeitraum 2014-2020 zur Bekämpfung der Kinderarmut zur Verfügung stehen;
- EU-weite Indikatoren für Kinderarmut.

11 Die wichtigste geprüfte Stelle war die Europäische Kommission. Darüber hinaus besuchte der Hof die zuständigen nationalen Behörden in Deutschland, Italien, Polen und Rumänien sowie internationale und Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Bekämpfung der Kinderarmut einsetzen. Das Ziel dieser Prüfbesuche bestand darin, weitere Informationen einzuholen und ihre Ansichten zu dem Thema in Erfahrung zu bringen. Zu den Kriterien, nach denen die Mitgliedstaaten für die Prüfung ausgewählt wurden, gehörten unter anderem die Kinderarmutsquoten und die potenziellen ESF-Zuweisungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Kinderarmut. Die besuchten Länder stellten eine ausgewogene Auswahl dar, die sowohl hohe als auch niedrige Kinderarmutsquoten und ESF-Zuweisungen umfasste.

12 Die Prüfungsarbeiten umfassten Aktenprüfungen von Rechtsvorschriften, Strategien, politischen Dokumenten, Leitlinien, Evaluierungen, Monitoringberichten und internen Dokumenten sowie von Unterlagen, die von nationalen Behörden, Forschungseinrichtungen, Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisationen veröffentlicht wurden.

13 Als Beitrag zur laufenden Diskussion im Hinblick auf eine Kindergarantie schließt die Arbeit des Hofes auch zukunftsbezogene Elemente ein. Da der Hof seine Prüfungsarbeit vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie abgeschlossen hat, werden in diesem Bericht politische Entwicklungen und andere Veränderungen, die als Reaktion auf die Pandemie eingetreten sind, nicht berücksichtigt.

Bemerkungen

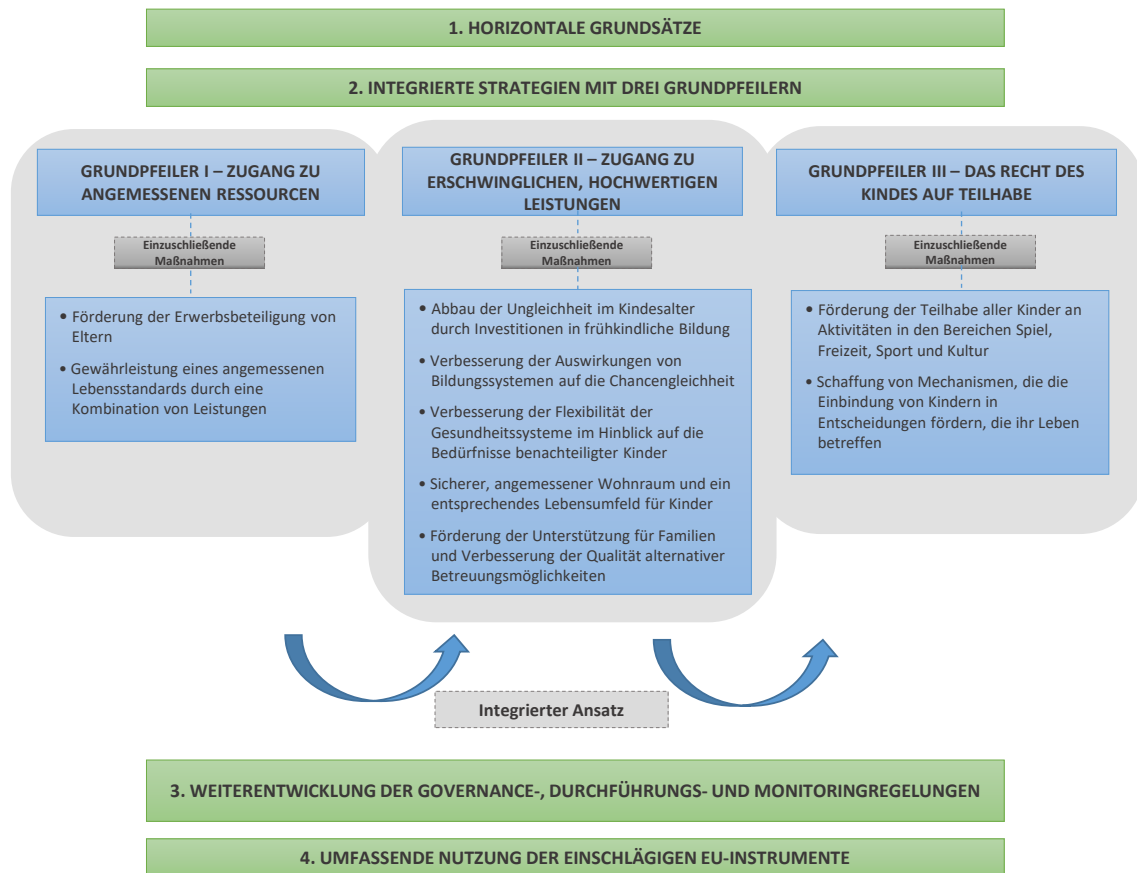
Die Empfehlung war eine positive Initiative, doch sind ihre Auswirkungen schwierig – wenn nicht unmöglich – zu beurteilen

Die Empfehlung war ein positiver Versuch, ganzheitlich gegen Kinderarmut vorzugehen

14 Die Kommission nahm die Empfehlung, die auf eine Initiative des Europäischen Rates zurückgeht, im Jahr 2013 nach Konsultationen mit den Behörden der Mitgliedstaaten und Expertenorganisationen an. Das Dokument wurde im Rahmen des Sozialinvestitionspakets angenommen⁵, das von der Kommission vorgelegt worden war, um die Mitgliedstaaten nach der Krise von 2008 bei der Bekämpfung des wachsenden Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung zu unterstützen. Die Empfehlung ist darauf ausgerichtet, einen integrierten Ansatz mit drei Grundpfeilern im Hinblick auf den Zugang zu angemessenen Ressourcen, den Zugang zu erschwinglichen, hochwertigen Leistungen und das Recht des Kindes auf Teilhabe zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf Kindern und ihren Familien liegt (siehe [Abbildung 3](#)).

⁵ Mitteilung der Kommission "Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020", COM(2013) 83 final vom 20. Februar 2013 (für die deutsche Fassung ersetzt durch das Korrigendum COM(2013) 83 final/2 vom 2. Juli 2013).

Abbildung 3 – Aufbau der Empfehlung der Kommission "Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen"



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Empfehlung der Kommission "Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen".

15 Die Empfehlung ist zwar kein rechtsverbindliches Instrument, stellt jedoch eine positive Initiative zur integrierten Bekämpfung der Kinderarmut dar. Durch sie sollen die Mitgliedstaaten angeregt werden, politische Strategien zu entwickeln und umzusetzen, die – mittels mehrdimensionaler Einzelstrategien – Kinderarmut und soziale Ausgrenzung bekämpfen, indem sie eine Liste horizontaler Grundsätze befolgen. Ferner werden die Mitgliedstaaten darin aufgefordert, die nötigen Governance-, Durchführungs- und Monitoringregelungen weiterzuentwickeln, um sicherzustellen, dass Kinderarmut und soziale Ausgrenzung mithilfe der Strategien wirksam bekämpft werden, und die einschlägigen EU-Instrumente einschließlich der EU-Finanzierung umfassend zu nutzen.

16 Der unverbindliche Charakter der Empfehlung bedeutet, dass die Kommission ihre Umsetzung durch die Mitgliedstaaten nicht erzwingen kann; allerdings kann sie die Relevanz der Empfehlung und damit verbundenen Fortschritte fördern, indem sie

- o die Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung unterstützt, indem sie einen Aktionsplan erarbeitet und den Austausch bewährter Verfahren zur Bekämpfung der Kinderarmut ermöglicht;
- o die sich daraus ergebenden Fortschritte in den Mitgliedstaaten überwacht und in Berichten festhält, wodurch für Transparenz und Vergleichbarkeit gesorgt würde.

Die Kommission hat keinen Fahrplan erarbeitet

17 Die Grundsätze der Empfehlung und die verschiedenen Maßnahmen, die im Rahmen ihrer drei Grundpfeiler vorgesehen sind, sind allgemein gehalten und erfordern weitere Orientierungshilfen, um wirksam umgesetzt werden zu können. In diesem Zusammenhang hatte das Europäische Parlament der Kommission empfohlen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen Fahrplan für die Umsetzung des auf drei Grundpfeilern beruhenden Ansatzes der Empfehlung aufzustellen.

18 Dass Bedarf an einem Fahrplan bestand, hatten auch einschlägige Interessenträger – darunter soziale NRO, Behörden und Menschenrechtsorganisationen, die an der Ad-hoc-Gruppe "Kinderarmut und Kindeswohl" teilnahmen – der Kommission gegenüber zum Ausdruck gebracht. Sie hatten empfohlen, einen EU-Fahrplan aufzustellen, in dem ein sichtbarer, kommunizierbarer Plan mit spezifischen Zielen, wichtigen Meilensteinen mit Zeitleisten sowie einer konkreten Ressourcenzuweisung festgelegt werden und die Rolle der verschiedenen Beteiligten und Verwaltungsebenen skizziert wird⁶.

19 Die Kommission hat jedoch weder einen solchen Fahrplan noch ein entsprechendes Dokument ausgearbeitet und somit die Gelegenheit versäumt, den Mitgliedstaaten konkrete Anhaltspunkte dafür zu geben, wie und bis wann sie die Empfehlung umsetzen sollten.

⁶ Mitteilung an Kommissionsmitglied László Andor, GD EMPL, "Common Proposals for Implementing the Recommendation on Child Poverty and Well-being through a partnership approach", 1. Februar 2013.

Die Online-Plattform für den Austausch bewährter Verfahren ist eine sinnvolle Initiative, aber es bedarf weiterer Anstrengungen, um vorbildliche Verfahren zu ermitteln

20 Bei den Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Kinderarmut wäre ein Austausch bewährter Verfahren, die andere Mitgliedstaaten angewendet und ermittelt haben, hilfreich. Für diesen Austausch könnte die von der Kommission eingerichtete Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (*European Platform for Investing in Children*, EPIC) genutzt werden.

21 Die Kommission entwickelte diese Online-Plattform mit dem Ziel, die besten Elemente der Politikgestaltung für Kinder und Familien auszutauschen und die Zusammenarbeit und das Voneinanderlernen in diesem Bereich zu fördern. Die Plattform besteht seit der Annahme der Empfehlung. Auf EPIC werden innovative evidenzbasierte Verfahren gesammelt und verbreitet, die sich positiv auf Kinder und Familien in den Mitgliedstaaten auswirken können. Die Verfahren werden einem der drei Grundpfeiler der Empfehlung und außerdem einer der drei folgenden Kategorien zugeordnet: aufkommende Verfahren ("emergent practices"), aussichtsreiche Verfahren ("promising practices") oder vorbildliche Verfahren ("best practices").

22 Anfang März 2020 waren insgesamt 130 evidenzbasierte Verfahren auf der EPIC-Website verfügbar. Allerdings wurden nur drei von ihnen als vorbildliche Verfahren eingestuft; sie alle sind dem zweiten Grundpfeiler der Empfehlung (Zugang zu erschwinglichen, hochwertigen Leistungen) zugeordnet. Diese vorbildlichen Verfahren sind in **Kasten 1** dargestellt. Für den ersten (Zugang zu angemessenen Ressourcen) und dritten Grundpfeiler (Recht des Kindes auf Teilhabe) der Empfehlung wurden hingegen keine vorbildlichen Verfahren ermittelt und hochgeladen.

Kasten 1

Auf der EPIC-Website als vorbildlich eingestufte Verfahren, März 2020

Home-Start

(1973 bis heute)

Wird umgesetzt in Dänemark, Ungarn, Irland, Norwegen, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Tschechien, Frankreich, Malta, Griechenland, Rumänien, Polen und Lettland

Home-Start ist ein Programm, bei dem Freiwillige mit Erfahrung in der Kinderbetreuung belastete Familien mit Kindern unter fünf Jahren zuhause besuchen und unterstützen. Die Zielgruppe sind Familien und Mütter mit wenig Erfahrung oder unzureichendem sozialen Netz, die unter Umständen leichte, aber keine schwerwiegenden körperlichen oder psychischen Gesundheitsprobleme haben. Mit der Initiative soll die elterliche Belastung reduziert und sollen Familien – insbesondere solche, bei denen das Risiko von Kindesmisshandlung und -vernachlässigung besteht – dahin gehend unterstützt werden, dass ein förderliches Umfeld für ihre Kinder geschaffen werden kann.

Incredible years

(2001 bis heute)

Wird umgesetzt in Irland, Dänemark, dem Vereinigten Königreich, Schweden, Norwegen, Finnland, den Niederlanden und Portugal

Das an Eltern gerichtete "Preschool Basic Program" der Initiative "Incredible Years" läuft über einen Zeitraum von acht bis zwölf Wochen mit jeweils 2- bis 2,5-stündigen Kurseinheiten zum Thema Kindererziehung, in denen Eltern lernen sollen, wie sie die emotionalen Probleme und Verhaltensauffälligkeiten ihres Kindes erkennen und durch positives Erziehungsverhalten mit ihnen umgehen können. Dieses Programm richtet sich an Eltern von Vorschulkindern, die bereits Verhaltensauffälligkeiten zeigen oder bei denen die Gefahr besteht, dass sie diese entwickeln (einschließlich antisozialen Verhaltens, häufiger Wutausbrüche und Gewaltneigung).

Triple P – Positive Parenting Programme

(1999 bis heute)

Wird umgesetzt in Belgien, der Schweiz, den Niederlanden und Deutschland

Das Programm für positive Erziehung ist ein mehrstufiges System familienbezogener Maßnahmen, das darauf abzielt, schweren emotionalen und Verhaltensstörungen bei Kindern vorzubeugen, indem es positive und förderliche Beziehungen zwischen Eltern und Kind begünstigt. Den Entwicklern zufolge zielt das Programm neben der Verbesserung der elterlichen Fähigkeiten darauf ab, das

Kompetenzgefühl der Eltern in Bezug auf ihre elterlichen Fähigkeiten zu erhöhen, die Kommunikation der Elternpaare über die Elternschaft zu verbessern und den elterlichen Stress zu verringern. Der Erwerb spezifischer Elternkompetenzen verbessere die Kommunikation in der Familie und verringere die Konflikthäufigkeit, wodurch das Risiko sinke, dass Kinder eine Reihe von Verhaltensauffälligkeiten und emotionalen Problemen entwickeln (Sanders, Turner et al., 2002).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EPIC, März 2020.

23 Die geringe Anzahl an vorbildlichen Verfahren, von denen die jüngsten im Jahr 2001 eingeführt wurden, sowie das Fehlen solcher Verfahren für den ersten und dritten Grundpfeiler beschränken die Wirksamkeit der EPIC-Plattform als Instrument, mit dem die Umsetzung der Empfehlung unterstützt werden soll. Darüber hinaus verfügt die Kommission nur über begrenzte Informationen darüber, welche der auf EPIC erfassten evidenzbasierten Verfahren in den Mitgliedstaaten übernommen und umgesetzt werden.

24 Einige besuchte Mitgliedstaaten teilten dem Hof mit, dass wirksame nationale Initiativen in Form von Sozialtransferprogrammen bestehen, bei denen Familien eine direkte finanzielle Unterstützung erhalten. Über die Jahre hinweg können solche Initiativen eine erhebliche Belastung für den Staatshaushalt darstellen. Ein Beispiel ist in **Kasten 2** dargestellt.

Kasten 2

Beispiel für eine Maßnahme zur Bekämpfung der Kinderarmut in Polen

Als wichtigste Maßnahme zur Bekämpfung der Kinderarmut gaben die polnischen Behörden das Familienbeihilfeprogramm "Familie 500+" an, das am 1. April 2016 eingeführt wurde.

Der überproportionale Rückgang der von relativer Armut betroffenen Kinder im Jahr 2017 gegenüber 2016 und die seither relativ niedrige Quote sind zu einem großen Teil das Ergebnis dieses Programms, wenngleich noch keine unabhängige Bewertung des Programms durchgeführt wurde.

Von April 2016 bis zum 30. Juni 2019 wurde die Familienbeihilfe dem ersten Kind einkommensabhängig und jedem weiteren Kind einkommensunabhängig gewährt.

Der Europäische Rat äußerte auch Bedenken, dass sich die Beihilfe negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Eltern – insbesondere Frauen – ausgewirkt habe.

Ab dem 1. Juli 2019 wurde eine Änderung eingeführt, sodass nun alle 6,8 Millionen Kinder in Polen eine universelle/nicht einkommensabhängige finanzielle Unterstützung erhalten.

Diese Sozialleistung hat jedoch nicht nur Vorteile. Die jährlichen Gesamtkosten des Programms beliefen sich in den Jahren 2017 und 2018 auf etwa 23 Milliarden Zloty (etwa 1,1 % des BIP⁷) und werden ab 2020 voraussichtlich auf bis zu 40 Milliarden steigen.

Monitoring und Berichterstattung werden durch begrenzte Informationen beeinträchtigt

25 Das wirksame Monitoring der Umsetzung der Empfehlung ist ein weiteres Instrument, das die Kommission nutzen kann, um die Relevanz der Empfehlung für die Mitgliedstaaten zu steigern. Insbesondere die regelmäßige Berichterstattung über die in den verschiedenen Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte sorgt für Transparenz und bietet eine Grundlage für Vergleiche und Anregungen. Dies erfordert jedoch messbare Indikatoren und realistische Zielvorgaben sowie einen geeigneten Berichtsmechanismus.

26 In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten diesbezüglich aufgefordert, die Anwendung evidenzbasierter Ansätze zu verstärken, indem sie die vorhandenen Statistiken, Verwaltungsdaten und den vorgeschlagenen Monitoringrahmen, der 32 Indikatoren enthält, in vollem Umfang nutzen⁸.

27 Der Hof stellte jedoch fest, dass die vorgeschlagenen Indikatoren nicht alle in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen abdecken. Für keine der Maßnahmen, die dem dritten Grundpfeiler zugeordnet sind, wurden Indikatoren festgelegt.

28 Die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung sind schwer zu beurteilen, da in diesem Zusammenhang keine messbaren Zielvorgaben und Meilensteine festgelegt wurden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten hatten zwar die Möglichkeit geprüft,

⁷ Nach Eurostat-Angaben betrug das BIP im Jahr 2018 2 120 Milliarden Zloty.

⁸ Anhang zur Empfehlung der Kommission 2013/112/EU "Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen".

solche Zielvorgaben zu setzen, doch letztendlich wurde dies von den Mitgliedstaaten nicht unterstützt.

29 Trotz dieser Einschränkungen stellt der Ausschuss für Sozialschutz (*Social Protection Committee, SPC*), dem die Kommission als Mitglied angehört, zumindest einige Informationen bereit. Der SPC fungiert in erster Linie als beratender Ausschuss für die Minister im Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz". Zu den Aufgaben des SPC, der auf die politischen Fachkenntnisse sowie die Unterstützung bei Analysen und bei Sekretariatstätigkeiten der Kommission zurückgreifen kann, gehört es, die soziale Lage und die Entwicklung der Sozialschutzpolitik in den Mitgliedstaaten und in der EU zu überwachen. In dem jährlich erscheinenden thematischen Bericht "Investing in Children" informiert der Ausschuss für die meisten Indikatoren, die im Monitoringrahmen der Empfehlung aufgeführt sind, über den aktuellen Stand.

Es ist schwierig – wenn nicht unmöglich – die direkten, quantitativen Auswirkungen der Empfehlung zu messen

30 Die wirksame Umsetzung der Empfehlung sollte auf der Grundlage einer nationalen Strategie/Politik zur Bekämpfung der Kinderarmut erfolgen, in der festgelegt ist, welche Bereiche der Mitgliedstaat als vorrangig für die Bekämpfung der Kinderarmut ansieht und wie dabei vorgegangen werden soll. Das Vorhandensein und der Inhalt einer solchen Strategie würden ebenfalls Hinweise darauf liefern, wie sich die Empfehlung auswirkt.

31 Im Auftrag der Kommission erarbeitete das Europäische Netzwerk für Sozialpolitik (*European Social Policy Network, ESPN*) eine Studie zu den nationalen Strategien, um die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlung zu messen⁹. Diese Studie lieferte konkrete und vergleichbare Informationen für jeden Mitgliedstaat sowie für sieben weitere Länder.

32 Insgesamt gelangt das ESPN in seiner Analyse zu dem Ergebnis, dass die bescheidenen Fortschritte in die Richtung, die in der Empfehlung vorgegeben wird, dem Ausmaß des Problems in vielen Ländern nicht gerecht werden. Die Experten wiesen insbesondere darauf hin, dass viele Länder mit hoher oder sehr hoher

⁹ Hugh Frazer und Eric Marlier, "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", 2017.

Kinderarmut oder sozialer Ausgrenzung in den meisten Bereichen nur begrenzte Fortschritte erzielt haben. Einige dieser Länder hätten ihren Ansatz in mehreren Bereichen sogar geschwächt. Jene Länder, die bereits über starke politische Strategien und Programme verfügten und in denen die Quoten der Kinderarmut oder sozialen Ausgrenzung niedrig waren, hätten diese weitgehend beibehalten, so die Experten.

33 Der Studie zufolge ist es außerdem schwierig, wenn nicht unmöglich, zu beurteilen, inwieweit einzelne Verbesserungen speziell der Empfehlung zuzuschreiben sind. Andererseits hatte es in vielen Ländern kaum Veränderungen in der nationalen Politik gegeben. Dies überrascht zwar nicht im Falle von Mitgliedstaaten mit niedrigen oder mittleren Kinderarmutsquoten, doch wurden in der Studie Bedenken insbesondere deshalb geäußert, weil viele Mitgliedstaaten mit hohen und sehr hohen Quoten nicht zu einem stärker integrierten und multidimensionalen Ansatz übergegangen sind. Diese Schlussfolgerungen bestätigen die Ergebnisse des Hofes für die vier besuchten Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Polen, Rumänien).

34 Die Studie enthielt unverbindliche Empfehlungen¹⁰, die darauf abzielten, der Umsetzung der Empfehlung größere Dringlichkeit und Wirksamkeit zu verleihen. Die Kommission ergriff jedoch keine Folgemaßnahmen zu diesen Empfehlungen.

Die europäische Säule sozialer Rechte: eine fortschrittliche und übergreifende soziale Initiative mit Grundsätzen allgemeiner Art zu Kindern

35 Am 17. November 2017 proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf dem Göteborger Sozialgipfel für faire Arbeitsplätze und Wachstum gemeinsam die europäische Säule sozialer Rechte (EPSR)¹¹. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind gemeinsam für ihre Umsetzung zuständig. Die EPSR ist ein weiteres Instrument zur Bekämpfung der Kinderarmut, das nicht rechtsverbindlich ist und dessen Umsetzung die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten nicht durchsetzen kann.

36 Die EPSR ist als Rahmen konzipiert, mit dem für die Bürger ein gerechteres Europa mit einer starken sozialen Dimension geschaffen werden soll. Sie baut auf 20 Grundsätzen auf, die größtenteils als Rechte formuliert sind, durch die legislative

¹⁰ Ebenda, S. 33-35.

¹¹ <http://www.socialsummit17.se/>.

und nicht die Gesetzgebung betreffende Aktivitäten auf Ebene der Mitgliedstaaten ausgelöst werden sollen.

37 Die 20 Grundsätze, mit denen integrative und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme unterstützt werden sollen, sind in drei Kategorien eingeordnet: i) Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, ii) faire Arbeitsbedingungen, iii) Sozialschutz und soziale Inklusion.

38 Die EPSR wird von einem sozialpolitischen Scoreboard flankiert, mit dem ihre Umsetzung überwacht wird, indem für 12 Bereiche die Trends und Ergebnisse in den Mitgliedstaaten verfolgt werden; dieses Scoreboard fließt ins Europäische Semester ein.

Ein spezifischer Grundsatz der EPSR bezieht sich auf die Rechte von Kindern

39 In einem der 20 Grundsätze der EPSR – *Grundsatz 11 (Betreuung und Unterstützung von Kindern)* unter der Kategorie Sozialschutz und soziale Inklusion – wird ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen wird, in Kinder zu investieren:

- Kinder haben Recht auf hochwertige, *bezahlbare* frühkindliche Bildung und Betreuung.
- Kinder haben *Recht auf Schutz vor Armut*. Kinder aus benachteiligten Verhältnissen haben Recht auf besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit.

40 Auch einige andere Grundsätze sind im Hinblick auf Kinder relevant und könnten sich sowohl direkt als auch indirekt auf Kinderarmut auswirken (z. B. die Grundsätze zu Bildung, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Sozialschutz und Gesundheit), nehmen jedoch nicht ausdrücklich auf Kinder Bezug.

41 Die EPSR hat das Bewusstsein für die Sozialpolitik in der EU einschließlich der Bekämpfung der Kinderarmut geschärft. Eine diesbezüglich besonders wichtige Maßnahme war die Aktualisierung der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Beschäftigungspolitische Leitlinien sind gemeinsame Schwerpunkte und Ziele, die von der Kommission vorgeschlagen, von den nationalen Regierungen beschlossen und vom Rat der EU angenommen werden. Im Jahr 2018 wurden die beschäftigungspolitischen Leitlinien dahin gehend überarbeitet, dass in ihnen die Grundsätze der EPSR berücksichtigt werden. Die Leitlinien geben die Rahmenbedingungen und die

Ausrichtung der politischen Koordinierung der Mitgliedstaaten vor und tragen zum Europäischen Semester bei.

42 Der Hof stellt jedoch fest, dass im Rahmen der EPSR nur allgemein gehaltene Grundsätze formuliert wurden, die in der Empfehlung in Form spezifischer Maßnahmen bereits detaillierter ausformuliert waren.

- Für den ersten Teil von Grundsatz 11, der sich auf bezahlbare frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) bezieht, gab es bereits vor der Annahme der EPSR Maßnahmen. In der Empfehlung werden integrierte Strategien zur Bekämpfung der Kinderarmut gefordert, die auch die FBBE einschließen.
- Der zweite Teil von Grundsatz 11 betrifft das Recht von Kindern auf Schutz vor Armut. Der Empfehlung zufolge müssen Kinder Zugang zu umfassenden und integrierten Ressourcen und Dienstleistungen haben; dies steht mit diesem Recht in Zusammenhang.

Die EPSR würde von einem Aktionsplan profitieren

43 Bei seiner Billigung der EPSR stellte der Europäische Rat¹² klar, dass die Säule sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollte, wofür die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig sind. Während viele Instrumente zur Umsetzung der Säule in den Händen der Mitgliedstaaten sowie der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft liegen, können die Organe der EU und insbesondere die Europäische Kommission dadurch Unterstützung leisten, dass sie den strategischen Rahmen und die Ausrichtung vorgeben.

44 In den politischen Leitlinien für die Kommission 2019-2024 wurde die Absicht geäußert, "einen Aktionsplan für die vollständige Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte" vorzuschlagen¹³. Im Januar 2020 legte die Kommission eine Mitteilung¹⁴ vor, die den Weg für die Aufstellung eines solchen Aktionsplans vorgibt und den Startschuss gibt für eine breit angelegte Diskussion mit allen EU-Ländern und -Regionen sowie mit allen einschlägigen Partnern. Der Aktionsplan wird

¹² Tagung des Europäischen Rates (14. Dezember 2017) – Schlussfolgerungen.

¹³ Siehe "Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa" von der Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen – Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024.

¹⁴ COM(2020) 14 final, "Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang" vom 14. Januar 2020.

voraussichtlich Anfang 2021, d. h. fast vier Jahre nach der Verabschiedung der EPSR, vorgelegt werden und die Beteiligten auf allen Ebenen – europäisch, einzelstaatlich, regional und lokal – zum Handeln auffordern. Dieser geplante Aktionsplan ist eine willkommene Entwicklung; seine Umsetzung jedoch wird wichtig dafür sein, einen Überblick über die Fortschritte zu erhalten, die bei der Umsetzung der verschiedenen Grundsätze, einschließlich des Grundsatzes 11 zu den Rechten von Kindern, erzielt wurden.

Die EPSR wird im Programmplanungszeitraum 2021-2027 voraussichtlich eine wichtige Rolle spielen

45 Die vorgeschlagene Verordnung für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) für den Zeitraum 2021-2027 konzentriert sich auf Investitionen in Menschen und fördert die Umsetzung der EPSR. Darüber hinaus gehört ein sozialeres Europa, in dem die EPSR umgesetzt wird, zu den fünf politischen Zielen, die in der vorgeschlagenen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (nachstehend "Dachverordnung") für den Zeitraum 2021-2027 festgelegt wurden¹⁵.

46 Um sicherzustellen, dass der sozialen Dimension Europas entsprechend der EPSR angemessen Rechnung getragen wird, sollten die Mitgliedstaaten dem Vorschlag zufolge mindestens 25 % ihrer nationalen Mittel der ESF+-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung für die Förderung der sozialen Inklusion bereitstellen¹⁶. Im Zusammenhang mit dem Politikbereich der sozialen Inklusion werden Kinder zwar direkt erwähnt, aber noch keine spezifischen Zielwerte oder Beträge der Unterstützung vorgeschlagen, die für diesen Zweck bereitzustellen ist.

47 Der Vorschlag für die ESF+-Verordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die in der EPSR verankerten Grundsätze und Rechte berücksichtigen müssen. Dieser neu vorgeschlagenen Schwerpunkt der EPSR für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 stellt eine Möglichkeit dar, Maßnahmen und Finanzmittel speziell auf die Bekämpfung der Kinderarmut auszurichten.

¹⁵ COM(2018) 375 final, 2018/0196(COD), Artikel 4.

¹⁶ COM(2018) 382 final, 2018/0206(COD), Erwägungsgrund 22.

In den im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen wird Kinderarmut nur selten ausdrücklich behandelt

Begrenzte Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben zur Armutsreduzierung für 2020

48 Das 2010 eingeführte Europäische Semester ist ein jährlicher Zyklus zur Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, der speziell dazu dient, die nationalen Bemühungen zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu koordinieren. Das Europäische Semester soll daher zur Erreichung des Kernziels beitragen, bis 2020 im Vergleich zu 2008 mindestens 20 Millionen Menschen vor dem Risiko der Armut und der sozialen Ausgrenzung zu bewahren.

49 Inwieweit dieses Ziel erreicht wird, hängt weitgehend von den Mitgliedstaaten ab. Sie haben in ihren nationalen Reformprogrammen (NRP) ihre eigenen nationalen Armutsziele festgelegt. Der Hof stellt jedoch fest, dass selbst für den Fall, dass alle nationalen Ziele bis 2020 erreicht werden, die Gesamtzahl der aus der Armut geführten Menschen nicht ausreicht, um das in der Strategie Europa 2020 vorgesehene Ziel von 20 Millionen zu erfüllen (siehe [Anhang I](#) mit Einzelheiten je Mitgliedstaat).

50 Eurostat-Daten¹⁷ zeigen, dass im Jahr 2018 immer noch 109,2 Millionen Menschen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren. Seit 2008 wurden in der EU-28 insgesamt 7,15 Millionen Menschen aus der Armut geführt, was bedeutet, dass die Fortschritte bisher begrenzt sind und es unwahrscheinlich ist, dass die Ziele für 2020 erreicht werden.

In länderspezifischen Empfehlungen werden mit Kinderarmut zusammenhängende Aspekte berücksichtigt, aber der zugrunde liegende Prozess muss weiter geklärt werden

51 Kinderarmut fällt in den Bereich Armut und soziale Ausgrenzung der Strategie Europa 2020 und ist daher Teil des jährlichen Europäischen Semesters der Kommission, das die folgenden fünf Hauptphasen umfasst:

¹⁷ Siehe Eurostat, Datenauszug vom 7.1.2020.

- 1) Die Kommission erstellt für jeden Mitgliedstaat einen Länderbericht.
- 2) Die Mitgliedstaaten stellen ihre NRP (Wirtschaftspolitik) und Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme (Haushaltspolitik) vor.
- 3) Die Kommission legt Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen vor.
- 4) Der Rat nimmt die länderspezifischen Empfehlungen an, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind und im Rahmen der einzelstaatlichen Politikgestaltung umgesetzt werden sollen.
- 5) Die Kommission überwacht die anschließende Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten.

52 Den Ausgangspunkt des Europäischen Semesters bilden die Länderberichte. Sie enthalten eine Bewertung der Wirtschaftslage jedes einzelnen Mitgliedstaats sowie der Fortschritte bei der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele. In der Regel werden in den länderspezifischen Empfehlungen Punkte behandelt, die in den Länderberichten angesprochen wurden.

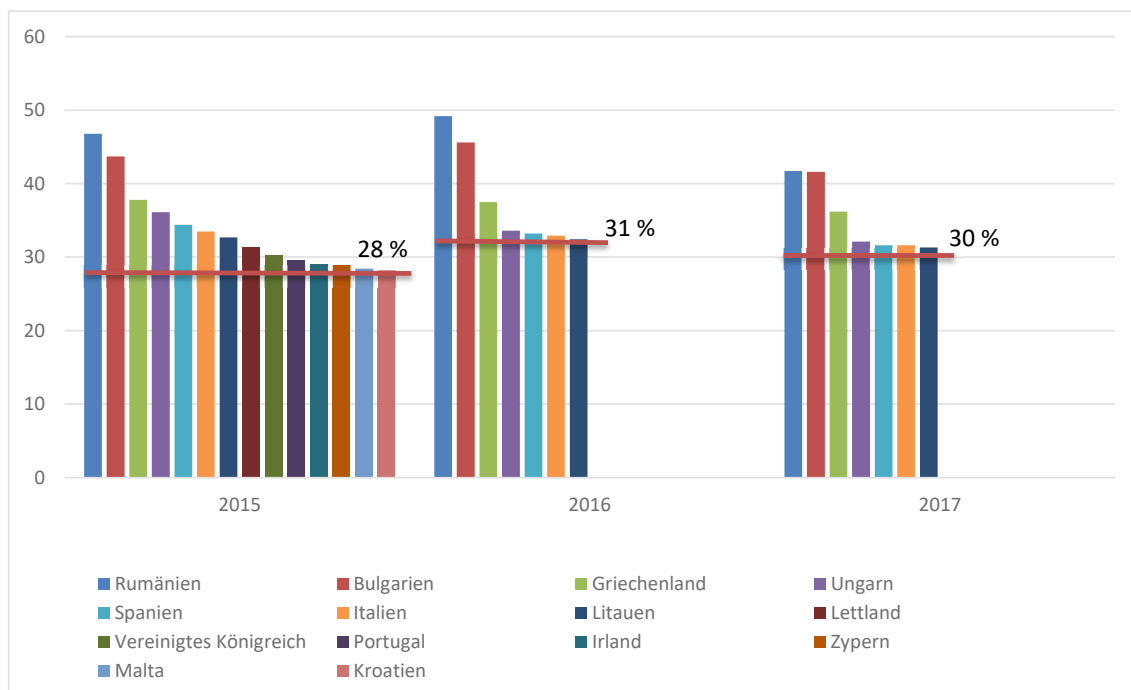
53 Der Hof analysierte die Länderberichte des Jahres 2019 für sechs Mitgliedstaaten, von denen drei im Jahr 2018 die höchsten Quoten bei den von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kindern aufwiesen¹⁸. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Kinderarmut in diesen Berichten kohärent bewertete und sie gegebenenfalls als Problempunkt herausstellte.

54 Wenn die Kommission im nächsten Schritt die Formulierung einer länderspezifischen Empfehlung zur Kinderarmut in Erwägung zieht, so ist ein wichtiges Kriterium, ob sie den Wert des EU-Indikators für die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder als "hoch" oder "sehr hoch" einstuft. Der Hof stellt fest, dass sich die zur Einstufung der Kinderarmutsquoten als "hoch" verwendeten internen Schwellenwerte für die untersuchten Jahre (2015-2017) zwischen 28 und 31 % Prozent bewegen. Diese Schwellenwerte liegen über dem EU-Durchschnitt von 24,3 % bis 27,1 % für den betreffenden Zeitraum und haben Auswirkungen darauf, welche Mitgliedstaaten für eine mögliche länderspezifische Empfehlung mit direktem Bezug zur Kinderarmut in Betracht gezogen werden.

¹⁸ Die drei Länder mit den höchsten Quoten: Rumänien (38,1 %), Bulgarien (33,7 %) und Griechenland (33,3 %);
Die drei besuchten Mitgliedstaaten, die nicht zu denjenigen mit den höchsten Quoten gehörten: Italien, Deutschland und Polen.

55 Für den Zeitraum 2015-2017 stellte der Hof 28 Fälle fest, in denen die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder in den Mitgliedstaaten so hoch lag, dass sie für die betreffenden Jahre als "hoch" oder "sehr hoch" eingestuft würde (siehe [Abbildung 4](#)). Darüber hinaus hatte sich die Quote in zwei der 14 Mitgliedstaaten, die im Jahr 2015 ermittelt worden waren, im Jahr 2016 verschlechtert (Bulgarien, Rumänien).

Abbildung 4 – Mitgliedstaaten mit einer als hoch oder sehr hoch bewerteten Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder im Zeitraum 2015-2017 (mit Bezug zu den länderspezifischen Empfehlungen 2016-2019)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten zum Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung (AROPE, Altersgruppe 0-17) in der EU (2008-2018), siehe [Anhang III](#).

56 Der Hof stellte fest, dass an alle Mitgliedstaaten, in denen die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder von der Kommission als "hoch" oder "sehr hoch" bewertet wurde¹⁹, länderspezifische Empfehlungen für andere Bereiche der Familien- und Kinderpolitik gerichtet wurden, z. B. für die angemessene Einkommensunterstützung im Bereich des Sozialschutzes. Diese länderspezifischen Empfehlungen können dazu beitragen, die Kinderarmut zu verringern. Der Hof nimmt

¹⁹ Griechenland ausgenommen, da sich das Europäische Semester erst ab 2019 auf dieses Land erstreckte.

zur Kenntnis, dass für den Zeitraum 2016-2019 ein Mitgliedstaat (Irland) eine länderspezifische Empfehlung speziell zur Kinderarmut erhalten hat (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3

Beispiel der im Jahr 2016 an Irland gerichteten länderspezifischen Empfehlung zur Kinderarmut

Im Jahr 2016 richtete der Rat der Europäischen Union eine länderspezifische Empfehlung zur Kinderarmut an Irland, in der empfohlen wurde, dass das Land

"[...] die Umsetzung von Aktivierungsmaßnahmen erweitert und beschleunigt, um die Erwerbsintensität der Haushalte zu erhöhen und das Armutsrisiko bei Kindern zu verringern; weitere Maßnahmen zur Schaffung stärkerer Arbeitsanreize trifft, indem es die Sozialleistungen und zusätzlichen Zahlungen degressiv gestaltet; das Angebot an hochwertiger und erschwinglicher ganztägiger Kinderbetreuung verbessert [...]"²⁰.

57 Die Kommissionsdienststellen erläuterten dazu, dass die Formulierung länderspezifischer Empfehlungen und diesbezügliche Vorschläge nicht nur von der Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder abhängt, sondern auch davon, ob

- 1) die Herausforderung (das Problem) bereits zuvor im Rahmen des Europäischen Semesters behandelt wurde;
- 2) mit der Umsetzung der bereits angenommenen Empfehlungen begonnen wurde;
- 3) sich die Umstände im betreffenden Mitgliedstaat und, sofern zutreffend, die Indikatoren, die indirekt mit Kinderarmut zusammenhängen, geändert haben;
- 4) andere dringende Herausforderungen in dem Mitgliedstaat eine länderspezifische Empfehlung erfordern, da die Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen, die pro Jahr an einen Mitgliedstaat ausgegeben werden kann, begrenzt ist.

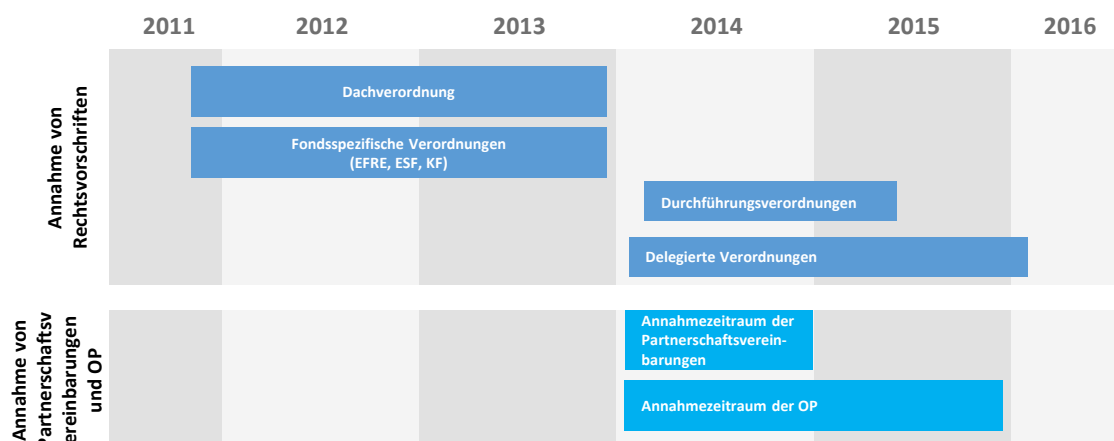
58 Zwar analysiert die Kommission die Kinderarmut bei der Erstellung der Länderberichte im Rahmen des Europäischen Semesters, doch eine spezifische Methodik dazu, wann die Kinderarmut priorisiert werden sollte, um eine potenzielle länderspezifische Empfehlung in Erwägung zu ziehen, wurde bisher nicht klar festgelegt.

²⁰ COM(2016) 328 final.

Die Wirksamkeit der EU-Mittel, die im Zeitraum 2014-2020 zur Bekämpfung der Kinderarmut bereitgestellt wurden, kann nicht bewertet werden

59 Auch indem sie vorgibt, wie die Mitgliedstaaten EU-Mittel verwenden und zuweisen, kann die Kommission zur Bekämpfung der Kinderarmut beitragen. Die Kommission kann auf drei Schritte innerhalb dieses Verfahrens Einfluss nehmen. Der erste Schritt ist die Ausgestaltung der Dachverordnung, der zweite die Partnerschaftsvereinbarungen und der dritte die operationellen Programme (OP), wobei der zweite und dritte Schritt auf Ebene der Mitgliedstaaten stattfinden. In **Abbildung 5** ist der Ablauf für den laufenden Programmplanungszeitraum veranschaulicht.

Abbildung 5 – Ablauf von der Erarbeitung der Verordnungen bis zur Verabschiedung der OP für den Zeitraum 2014-2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Dachverordnung für die ESI-Fonds enthält keine gezielten Bestimmungen zur Kinderarmut

60 Die Dachverordnung²¹ enthält gemeinsame Bestimmungen für die sieben Fonds unter geteilter Mittelverwaltung. In ihr sind die wichtigsten Vorschriften festgelegt, denen die Fonds für den Zeitraum 2014-2020 unterliegen. Die Dachverordnung enthält die maßgeblichen Bestimmungen zur Planung der Ziele für die Kohäsionspolitik und der diesbezüglichen Ausgaben im Zeitraum 2014-2020.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

61 Durch ihre Rolle bei der Gestaltung des Vorschlags für die Dachverordnung kann die Kommission Einfluss darauf nehmen, wie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zugewiesen und anschließend dafür verwendet werden, die Bekämpfung der Kinderarmut zu unterstützen. Eines der wichtigsten Instrumente zu diesem Zweck im Kontext der Dachverordnung ist die Festlegung relevanter thematischer Ziele (TZ) und Investitionsprioritäten (IP).

62 Die in der Dachverordnung festgelegten TZ stellen Ziele dar, die durch ESI-Fonds unterstützt werden sollten. In der Dachverordnung sind 11 TZ bestimmt, in denen Sektoren und Interventionsbereiche festgelegt sind, wo die EU-Unterstützung durch die ESI-Fonds den größten Mehrwert bieten kann. Die thematischen Ziele (TZ)²² sind in Investitionsprioritäten (IP) unterteilt²³.

63 Die Dachverordnung wird durch die fondsspezifischen Verordnungen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ergänzt. Insgesamt sind im Rahmen der ESF- und der EFRE-Verordnung 57 IP festgelegt. Keine dieser IP ist speziell auf die Bekämpfung der Kinderarmut ausgerichtet.

64 Für den Zeitraum 2014-2020 wurde im Rahmen der Dachverordnung mit den "Ex-ante-Konditionalitäten" ein neues Instrument eingeführt, das die Wirksamkeit der Interventionen der ESI-Fonds erhöhen soll. Mit den Ex-ante-Konditionalitäten werden zu Beginn der Umsetzung von Programmen Mindestanforderungen festgelegt und strategische und regulatorische Anforderungen formuliert, die die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, bevor sie EU-Mittel erhalten. In **Kasten 4** sind die Ex-ante-Konditionalitäten mit Bezug zu Armut dargestellt.

²² Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

²³ Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013; Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013.

Kasten 4

Bei der Vorbereitung der OP im Rahmen des EFRE, des Kohäsionsfonds (KF) und des ESF für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

Thematisches Ziel	Thematische Ex-ante-Konditionalität	Art
TZ 9. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	Ex-ante-Konditionalität 9.1. Verwirklichung eines nationalen strategischen Gesamtkonzepts zur Reduzierung der Armut, das – in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien – auf die aktive Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen abzielt	Strategisch

65 Die Ex-ante-Konditionalität mit Bezug zu dem auf Armut ausgerichteten TZ 9 "Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung" gilt als erfüllt, wenn in einem Mitgliedstaat ein auf die aktive Eingliederung ausgerichteter nationaler strategischer Politikrahmen zur Reduzierung der Armut besteht. Alle besuchten Mitgliedstaaten verabschiedeten als Reaktion auf die Ex-ante-Konditionalität 9.1 Strategien zur Armutsbekämpfung, und die Kommission stellte fest, dass die Ex-ante-Konditionalität 9.1 bei allen vier besuchten Mitgliedstaaten erfüllt war.

66 Die Kriterien, die für die Ex-ante-Konditionalität zu sozialer Inklusion erfüllt sein müssen, verpflichten die Mitgliedstaaten jedoch nicht zur Festlegung von Zielvorgaben zur Armutsreduzierung und geben auch nicht vor, auf welche gefährdeten Gruppen – z. B. Kinder – die Bemühungen auszurichten sind. Im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften werden keine Mittel gezielt für die Bekämpfung der Kinderarmut vergeben.

Die Höhe der Mittel aus den ESI-Fonds, die direkt zur Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt werden, ist unbekannt

67 Partnerschaftsvereinbarungen sind strategische Investitionspläne für EU-Mitgliedstaaten, in denen diese ihre nationalen Ausgabenprioritäten für die ESI-Fonds über einen Zeitraum von sieben Jahren darlegen. Sie umfassen die von einem Mitgliedstaat zu verfolgenden Zielsetzungen und TZ, die mit seinem spezifischen Investitions- und Entwicklungsbedarf in Zusammenhang stehen. Diese Ziele werden in den zugehörigen einzelnen OP ausführlicher dargelegt. Die Bedingungen, anhand deren die Leistung dieser Programme gemessen werden kann, sollten angemessen sein und maßgebliche Indikatoren vorgeben, mit denen sich die Wirksamkeit dieser Programme bewerten lässt.

68 Partnerschaftsvereinbarungen beziehen sich auf den gesamten Programmplanungszeitraum und alle fünf ESI-Fonds. Je Mitgliedstaat wird auf Grundlage der NRP eine Partnerschaftsvereinbarung erarbeitet, in der die politischen Strategien und Maßnahmen des Landes zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung und zur Verwirklichung der Europa-2020-Ziele, der jüngsten einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und der entsprechenden Empfehlungen des Rates dargelegt werden.

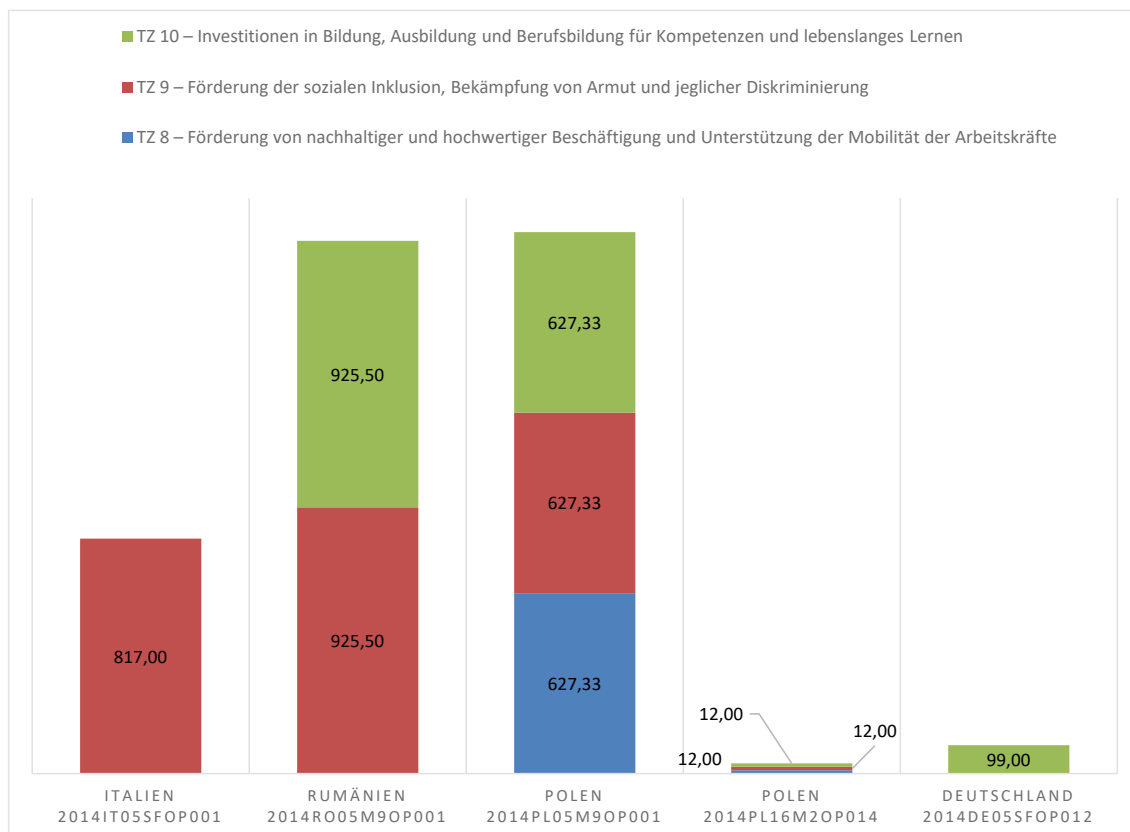
69 Die Partnerschaftsvereinbarung muss von der Kommission genehmigt werden und enthält u. a. Informationen über den Entwicklungsbedarf des Mitgliedstaates, ausgewählte TZ, eine Liste der OP für den Mitgliedstaat, eine Zusammenfassung der Ex-ante-Evaluierungen und eine Zusammenfassung der Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten.

70 Die Partnerschaftsvereinbarungen der vier besuchten Mitgliedstaaten enthielten zwar allgemeine Zielvorgaben zur Reduzierung der Armut, aber keine von ihnen umfasste explizite Zielvorgaben zur Reduzierung der Kinderarmut.

71 Der Hof überprüfte fünf OP und versuchte zu ermitteln, welche Mittel zur Bekämpfung der Kinderarmut bereitgestellt wurden. In Armut lebende Kinder sind jedoch keine ausdrücklich genannte Zielgruppe für die Interventionen der ESI-Fonds, und es gibt keine horizontalen Auswahlkriterien/Förderfähigkeitsbedingungen, die auf die finanzielle Unterstützung von durch Armut oder soziale Ausgrenzung bedrohten Kindern abzielen. Daher lässt sich nicht feststellen, ob diese Maßnahmen von Armut

oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kindern direkt zugutekamen²⁴. **Abbildung 6** zeigt den Höchstbetrag der EU-Finanzierung an, der den Angaben der nationalen Behörden zufolge potenziell zur Verfügung steht, um im Rahmen der fünf OP der Stichprobe u. a. Kinderarmut zu bekämpfen.

Abbildung 6 – EU-Finanzierung für ausgewählte OP nach thematischen Zielen (in Millionen Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der OP in der Stichprobe.

72 Angaben dazu, welcher Teil dieser ESI-Mittel direkt zur Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt wurde, lagen jedoch nicht vor. Alle untersuchten OP enthalten Maßnahmen, die indirekt positiv zur Bekämpfung der Kinderarmut beitragen sollten. Zu diesen Maßnahmen gehört die Bereitstellung von Finanzmitteln, mit denen die Inklusion armutsgefährdeter Personen unterstützt werden soll, um ihre Erwerbsbeteiligung zu verbessern, oder mit denen die Beschäftigung gefördert wird.

²⁴ **IT**: nationales OP Inklusion – CCI 2014IT05SFOP001; **RO**: OP Humankapital – CCI 2014RO05M9OP001; **PL**: OP Wissen Bildung Wachstum – CCI 2014PL05M9OP001; regionales OP für die Woiwodschaft Warmińsko-Mazurskie 2014PL16M2OP014; **DE**: OP des Freistaates Sachsen für den ESF – CCI 2014DE05SFOP012.

73 Darüber hinaus könnten auch Maßnahmen in den Bereichen Gesundheitsfürsorge und Bildung den von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kindern zugutekommen, auch wenn diese Maßnahmen nicht speziell auf sie ausgerichtet sind. Eine entsprechende Kombination indirekter Maßnahmen ist in **Kasten 5** dargestellt.

Kasten 5

Beispiel für Maßnahmen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kindern indirekt zugutekommen könnten – regionales OP für die Woiwodschaft Warmińsko-Mazurskie, finanziert aus EFRE und ESF

Die polnischen Behörden bestimmten eine Reihe von Maßnahmen, die im Rahmen des OP gefördert werden und von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Kindern direkt oder indirekt zugutekommen könnten. Mit diesen Maßnahmen werden folgende Ziele verfolgt:

- **Förderung der Inklusion von armutsgefährdeten Personen** – Investitionspriorität 9i, Hilfe und Unterstützung in Bezug auf die sozialen, beruflichen, bildungsbezogenen Kompetenzen und im Gesundheitsbereich.
- **Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuung und Vorschulerziehung** – Aktivitäten, die im Rahmen der Investitionsprioritäten 8iv (Investitionen in die Infrastruktur der Kinderbetreuung und Finanzierung der Kosten der Kinderbetreuung, um die Erwerbstätigkeit von Eltern zu fördern); 10i und 10a (Investitionen in vorschulische und schulische Bildungseinrichtungen und Finanzierung der Vorschulerziehung) kofinanziert werden.
- **Verbesserung des Zugangs zu Gesundheits- und Betreuungsdiensten** – Das OP sieht Aktivitäten im Rahmen der Investitionspriorität 9iv vor, die darauf ausgerichtet sind, i) den Zugang zu Gesundheitsdiensten zu verbessern, insbesondere die Entwicklung und Durchführung von Programmen zur Früherkennung von Entwicklungsdefiziten und zur Rehabilitation behinderter oder behinderungsgefährdeter Kinder, zur Kariesprävention und zur Prävention von Gebärmutterhalskrebs, und ii) Betreuungsangebote zu unterstützen, darunter Pflegeunterbringung sowie allgemeine Betreuungsangebote wie Schulclubs.

74 Aufgrund der oben genannten Einschränkungen kann die Kommission die Höhe der Mittel, die an Projekte zur direkten Bekämpfung der Kinderarmut vergeben werden, nicht quantifizieren und folglich ihre Wirksamkeit nicht beurteilen. Erschwerend kommt hinzu, dass in den ausgewählten Partnerschaftsvereinbarungen und OP weder Ziele noch Zielvorgaben festgelegt sind, aus denen hervorgeht, was in dem Bereich erreicht werden soll. Darüber hinaus sind alle angenommenen

Ergebnisindikatoren programmspezifisch und zeigen nicht klar auf, wie die finanzierten Investitionen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kindern zugutekommen.

Die Indikatoren spiegeln die Lage betreffend die Kinderarmut unterschiedlich wider

75 Durch aussagekräftige Indikatoren erhalten die politischen Entscheidungsträger und die für die Umsetzung zuständigen Personen relevante Informationen. Die Indikatoren geben Auskunft darüber, wie wirksam eine Strategie in der Praxis ist, und ermöglichen es den zuständigen Personen, erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

Mithilfe des Indikators AROPE kann die Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten verglichen werden

76 Der Indikator, mit dem die Armut in der EU gemessen wird und der als Leitindikator zur Überwachung des Armutsziels der Strategie Europa 2020 dient, ist AROPE – eine Abkürzung für "at risk of poverty or social exclusion" (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht).

77 AROPE ist ein mehrdimensionaler Indikator, der sich aus drei Teilindikatoren zusammensetzt. Die drei Teilindikatoren sind gleich gewichtet und können sich teilweise überschneiden. AROPE bildet die Summe der Personen, die sich in mindestens einer der folgenden Situationen befinden (Personen in mehr als einer der Situationen werden nur einmal gezählt):

- **Armutsgefährdung** – Anteil von Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen (nach Sozialleistungen) unter der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialleistungen) eines Mitgliedstaats festgelegt ist.
- **Erhebliche materielle Deprivation** – Die Unfähigkeit, sich bestimmte Ausgaben zu leisten, die für eine angemessene Lebensführung als wünschenswert oder notwendig angesehen werden, wird durch die Quote der materiellen Deprivation angegeben. Mit dieser Quote wird der Anteil der Bevölkerung gemessen, der sich mindestens vier von neun Ausgaben für bestimmte, in einer Liste aufgeführte Haushaltsgüter und Dienstleistungen nicht leisten kann. Die Quote der erheblichen materiellen Deprivation ist

definiert als die unfreiwillige Unfähigkeit, für mindestens vier der vorstehend genannten Ausgaben aufkommen zu können.

- **Leben in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität** – Anzahl der Personen, die in Haushalten leben, in denen die Personen im erwerbsfähigen Alter in den vorangegangenen 12 Monaten weniger als 20 % ihres gesamten Erwerbspotenzials gearbeitet haben. Haushalte, die nur aus Kindern, Schülern und Studenten und/oder Personen im Alter von unter 25 Jahren und/oder Personen im Alter von 60 Jahren und darüber bestehen, fließen nicht in die Berechnung des Indikators ein.

Der Indikator für die Deprivation von Kindern bezieht sich speziell auf die Situation von Kindern

78 Im Rahmen der EU-Initiative zur Bekämpfung der Kinderarmut kündigte die Kommission 2013 den Beginn der Vorbereitungsarbeiten für einen speziell auf Kinder ausgerichteten Indikator für materielle Deprivation an. Ähnlich wie ein Indikator für materielle Deprivation (wie dem AROPE-Teilindikator) stellt der Indikator für die Deprivation von Kindern den Anteil der Kinder im Alter von 1 bis 15 Jahren dar, denen aus Gründen der Erschwinglichkeit Alltagsgegenstände fehlen. Die Liste mit 17 Posten enthält speziell auf Kinder bezogene Ausgaben, wobei einige Haushaltsartikel aus dem Indikator für materielle Deprivation für die Gesamtbevölkerung beibehalten werden. Kinder werden als von Deprivation betroffen eingestuft, wenn ihnen mindestens drei der 17 Posten aus der Liste nicht zur Verfügung stehen (siehe [Anhang II](#)).

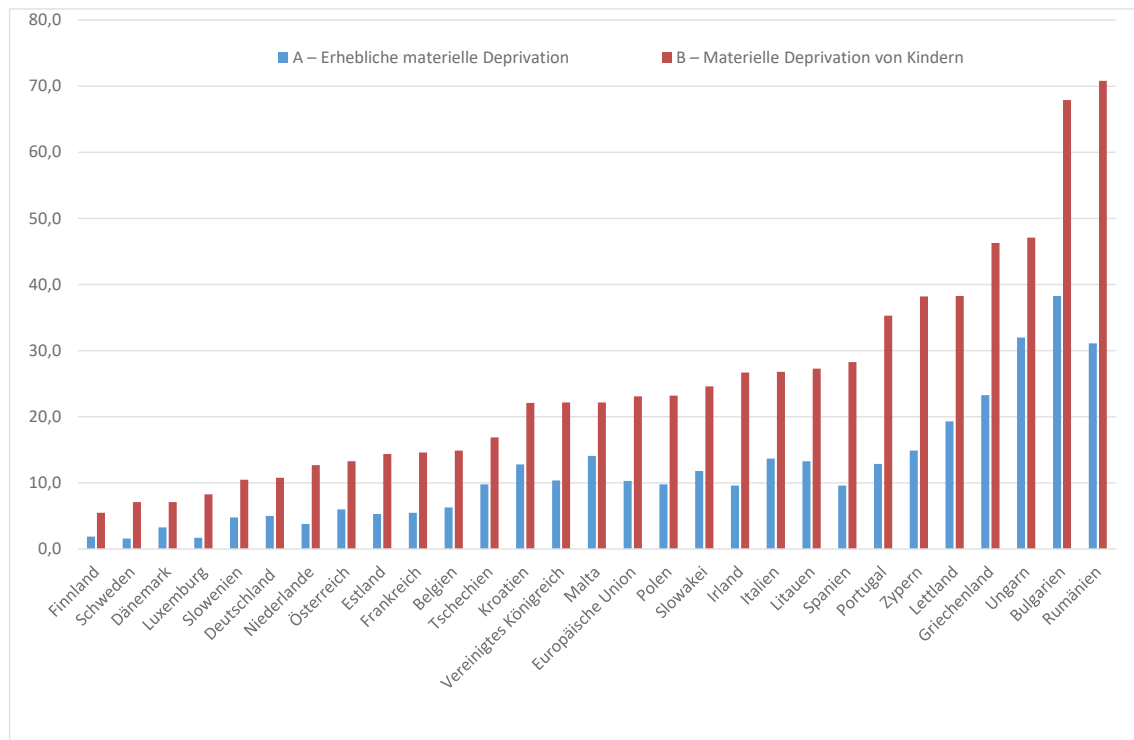
79 Im März 2018, fünf Jahre nach seiner Ankündigung, wurde der kinderspezifische Indikator für materielle Deprivation schließlich vom Ausschuss für Sozialschutz angenommen. Im Juli 2019 wurden die ersten (und bisher einzigen) Daten zur Deprivation von Kindern veröffentlicht (die in einer Umfrage erhoben wurden). Sie bezogen sich ausschließlich auf das Jahr 2014; andere Daten waren nicht verfügbar. Der Indikator für die Deprivation von Kindern wird nicht jedes Jahr, sondern jedes dritte Jahr ab 2021 verfügbar sein²⁵.

80 Bei einem Vergleich des kinderspezifischen Indikators für materielle Deprivation mit dem AROPE-Teilindikator für materielle Deprivation (erhebliche materielle Deprivation) (siehe [Anhang II](#)) für dieselbe Altersgruppe ist festzustellen, dass der

²⁵ Verordnung (EU) 2019/1700.

Indikator für die Deprivation von Kindern in allen Mitgliedstaaten höher liegt als der Indikator für materielle Deprivation (siehe [Abbildung 7](#)).

Abbildung 7 – Vergleich zwischen dem Indikator für die Deprivation von Kindern und dem Indikator für erhebliche materielle Deprivation



Quelle: Eurostat, Datenauszug vom 23.11.2019.

81 Selbst innerhalb eines Haushalts können sich sowohl der Bedarf als auch der Lebensstandard zwischen Kindern und Erwachsenen unterscheiden. Da der kinderspezifische Indikator für materielle Deprivation stärker auf die Situation von Kindern ausgerichtet ist, vermittelt er ein anderes und spezifischeres Bild vom tatsächlichen Ausmaß der Kinderarmut.

Kinderarmut wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gemessen

82 Ein Indikator dient der Darstellung eines Trends, der die messbare Veränderung in einem Politikbereich im Zeitverlauf aufzeigt. Der Hauptindikator zur Messung von Armut in der Strategie Europa 2020 ist AROPE. Der wesentliche Vorteil des Indikators AROPE besteht darin, dass er Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten und im Zeitverlauf ermöglicht, weil er im Europäischen Statistischen System auf standardisierte Weise erhoben wird.

83 In allen besuchten Mitgliedstaaten verfügen die nationalen Behörden jedoch über eine Reihe eigener Indikatoren, die sie für ihre nationale Lage als relevant erachten und in ihren Strategien, politischen Maßnahmen sowie für das Monitoring verwenden. Infolgedessen liegen unterschiedliche Informationen über das Ausmaß der Armut und Kinderarmut in den Mitgliedstaaten vor (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6

Vergleich zwischen AROPE (0-17) und nationalen Indikatoren

Mitgliedstaat	2014	2015	2016	2017
Deutschland				
AROPE 0-17	19,6 %	18,5 %	19,3 %	18,0 %
Mikrozensus	15,1 %	14,6 %	15,4 %	15,2 %
Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)	21,7 %	22,6 %	23,1 %	k. A.
Quelle: Eurostat und "Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung" – https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Armutsrisikoquote/A01-Indikator-Armutsrisikoquote.html .				
Polen				
AROPE 0-17	28,2 %	26,6 %	24,2 %	17,9 %
Armutsquote unter der gesetzlichen Armutsgrenze 0-17	19,3 %	19,3 %	18,1 %	14,8 %
Quelle: Eurostat und Daten des Statistikamts Polen – https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-14,5.html .				

84 Unterschiedliche Indikatoren und Informationen über Kinderarmut in den einzelnen Mitgliedstaaten, die auf nicht harmonisierten nationalen Daten beruhen, erschweren es den Interessenträgern, die Lage betreffend die Kinderarmut zu bewerten.

Die Informationen für die politische Initiative "Europäische Kindergarantie" müssen ausreichend sein

Vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Kindergarantie

85 Im April 2019 änderte das Europäische Parlament den Vorschlag für eine ESF+-Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2021-2027²⁶ und schlug die Einführung einer Europäischen Kindergarantie²⁷ zur Bekämpfung der Kinderarmut vor. Der geänderte Vorschlag für den ESF+ enthält eine Bestimmung, wonach jeder Mitgliedstaat 5 % seiner ESF+-Mittel Maßnahmen zuweisen muss, mit denen die Kinderarmut bekämpft wird. Diese Mittel könnten auch direkt zur Umsetzung der zukünftigen Initiative "Kindergarantie" beitragen.

86 Im Jahr 2018 begann die Kommission mit der Umsetzung von Phase I der vorbereitenden Maßnahme zur Kindergarantie, zu der das Europäische Parlament sie aufgefordert hatte.

- Die erste Phase der vorbereitenden Maßnahme, eine Machbarkeitsstudie, wurde im April 2020 abgeschlossen. Darin wurde die Durchführbarkeit einer Kindergarantie ausgelotet, indem die Bedingungen für die Umsetzung einer solchen Garantie analysiert wurden, und es wurde bewertet, ob sie einen Mehrwert für die bestehenden EU- und nationalen Rahmen bedeuten würde und dann ein nützliches zusätzliches Instrument wäre.
- Die zweite Phase der vorbereitenden Maßnahme ist eine Studie zur wirtschaftlichen Machbarkeit, in der Kosten und Nutzen einer Garantie für von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Kinder untersucht werden. Sie wird voraussichtlich im Mai 2021 abgeschlossen werden.
- In der dritten Phase werden dann drei bis fünf Pilotprojekte von UNICEF auf lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten umgesetzt. Diese Phase wird bis 2022 dauern. In Phase III werden mehrere Pilotprojekte in vier Mitgliedstaaten umgesetzt. Diese Phase wird außerdem eine Reihe von Deep-Dive-Analysen der

²⁶ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) (COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD)).

²⁷ Abänderung 40, Erwägung 22b (neu) der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) (COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD)).

nationalen Politiken und der Programmatik sowie die Entwicklung nationaler Aktionspläne gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung in einer Reihe von Mitgliedstaaten umfassen.

87 Die vorbereitende Maßnahme zur Kindergarantie – insbesondere die Machbarkeitsstudie der Phase I und die ökonomische Machbarkeitsstudie der Phase II – werden in die Entwicklung der politischen Initiative einfließen. Beide Phasen erfordern die Erhebung und Zusammenstellung von Informationen, die umfassend, zeitnah und von angemessener Qualität sein sollten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass keine geeigneten Maßnahmen ergriffen werden und keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen.

88 Die erste Phase der Studie bietet weder einen umfassenden Überblick noch Beispiele für ESF-finanzierte Maßnahmen, die sich bei der Bekämpfung der Kinderarmut als wirksam erwiesen haben. Es liegt zwar ein Überblick über die aus den ESI-Fonds verfügbaren Mittel vor, aber die vorgelegten Zahlen sind nur Schätzungen, da die Studie zu dem Schluss kommt, dass Investitionen in Kinder im Strategie- und Monitoringrahmen der meisten EU-Fonds nicht klar erkennbar sind.

89 Anhand der derzeit verfügbaren Informationen aus der ersten Phase der vorbereitenden Maßnahme zur Kindergarantie (Machbarkeitsstudie) ist es deshalb schwierig, eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, wie eine Kindergarantie gestaltet werden sollte, einschließlich der Maßnahmen und Finanzmittel, die erforderlich sind, um sich positiv auf die Kinderarmutsquoten in der EU auszuwirken und das Engagement der Mitgliedstaaten sicherzustellen.

90 Außerdem stellt der Hof fest, dass die dritte Phase (Pilotphase) frühestens 2022 abgeschlossen sein wird, d. h. zu dem Zeitpunkt, zu dem der neue Programmplanungszeitraum normalerweise beginnen würde und die ESF-relevanten OP bereits angenommen wären.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

91 Kinderarmut stellt in der EU nach wie vor ein ernstes Problem dar, da immer noch fast jedes vierte Kind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist.

92 Zwar sind für die Bekämpfung der Kinderarmut in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig, aber auch der Kommission kommt eine Rolle zu. Neben ihren nicht rechtsverbindlichen Instrumenten, die naturgemäß nur begrenzt relevant sind, verfügt sie über leistungsfähigere Instrumente wie den Semesterprozess und die gezielte Vergabe von EU-Mitteln im Rahmen von Partnerschaftsvereinbarungen und OP. Allerdings ist es aufgrund des Mangels an verfügbaren Informationen mit direktem Bezug zur Kinderarmut schwierig – wenn nicht unmöglich – zu beurteilen, welchen effektiven Beitrag die EU-Mittel zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Kinderarmut leisten.

Die Empfehlung war eine positive Initiative, doch sind ihre Auswirkungen schwierig – wenn nicht unmöglich – zu beurteilen

93 Wenngleich die Empfehlung nicht rechtsverbindlich war, stellte sie eine positive Initiative zur ganzheitlichen Bekämpfung der Kinderarmut mithilfe eines integrierten Ansatzes dar (Ziffern [14-15](#)). Die Kommission bot den Mitgliedstaaten einige spezifische Unterstützung bei der Umsetzung der Empfehlung; die Empfehlung wurde jedoch nicht von einem EU-Fahrplan begleitet, mit dem ein sichtbarer und kommunizierbarer Plan für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten vorgegeben worden wäre (Ziffern [18-19](#)). Die EPIC-Plattform bietet nur wenige Informationen über vorbildliche Verfahren, mit denen die Mitgliedstaaten Kinderarmut bekämpfen (Ziffer [22](#)).

94 Die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung können nicht bewertet werden, da keine messbaren Zielvorgaben und Meilensteine festgelegt wurden (Ziffer [28](#)). Eine im Auftrag der Kommission vom ESPN durchgeführte Studie aus dem Jahr 2017 bestätigte, dass es schwierig – wenn nicht unmöglich – ist zu bewerten, inwieweit Verbesserungen in den nationalen Strategien der Mitgliedstaaten speziell auf die Empfehlung zurückzuführen sind, deutete aber auf in zahlreichen Ländern nur geringfügige Veränderungen hin (Ziffer [33](#)).

Die europäische Säule sozialer Rechte: eine fortschrittliche und übergreifende soziale Initiative mit Grundsätzen allgemeiner Art zu Kindern

95 Die EPSR hat das Bewusstsein für die Sozialpolitik in der EU einschließlich der Bekämpfung der Kinderarmut geschärft. Grundsatz 11 der EPSR ist jedoch allgemein gehalten und war in der Empfehlung in Form spezifischer Maßnahmen bereits detaillierter ausformuliert (Ziffern **40-42**).

96 Anfang 2021 soll ein Aktionsplan vorgelegt werden, der auf die vollständige Umsetzung der EPSR abzielt. Dieser geplante Aktionsplan ist eine willkommene Entwicklung; seine Umsetzung jedoch wird entscheidend dafür sein, einen Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze zu erhalten (Ziffer **44**).

97 Die Umsetzung der EPSR ist Gegenstand eines der fünf politischen Ziele, die in der vorgeschlagenen Dachverordnung für den Zeitraum 2021-2027 festgelegt wurden. Mit diesem neu vorgeschlagenen Schwerpunkt der EPSR für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 wird das Potenzial geschaffen, Maßnahmen und Finanzmittel speziell auf die Bekämpfung der Kinderarmut auszurichten (Ziffern **45-47**).

Empfehlung 1 – Im Aktionsplan zur EPSR sollte die Kinderarmut berücksichtigt sein

Die Kommission sollte in ihren Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte Maßnahmen und Ziele zur Bekämpfung der Kinderarmut aufnehmen.

Zeitraum: Beginn des MFR-Zeitraums 2021-2027

In den im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen wird Kinderarmut nur selten ausdrücklich behandelt

98 Das Europäische Semester dient dazu, die nationalen Bemühungen zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu koordinieren. Die bisherigen Fortschritte hinsichtlich des Ziels, 20 Millionen Menschen bis 2020 aus der Armut zu führen, lassen es unwahrscheinlich erscheinen, dass diese Vorgabe erreicht wird (Ziffern **48-50**).

99 Zieht die Kommission in Erwägung, eine an einen Mitgliedstaat gerichtete länderspezifische Empfehlung zur Kinderarmut zu formulieren, ist ein wichtiges Kriterium, ob sie den Wert des EU-Indikators für die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder als "hoch" oder "sehr hoch" einstuft. Für den betreffenden Zeitraum liegt der zu diesem Zweck verwendete interne Schwellenwert über den EU-Durchschnittswerten für Kinderarmut (Ziffer 54).

100 Im Zeitraum 2016-2019 wurden länderspezifische Empfehlungen zu Bereichen der Familien- und Kinderpolitik an Mitgliedstaaten gerichtet, aber nur ein Mitgliedstaat erhielt eine länderspezifische Empfehlung, die sich speziell auf Kinderarmut bezog (Ziffer 56). Die Kommissionsdienststellen erläuterten dazu, dass der Prozess, in dem länderspezifische Empfehlungen bestimmt und diesbezügliche Vorschläge gemacht werden, nicht nur von der Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder abhängt, sondern die Beurteilung weiterer Faktoren einschließt (Ziffer 57). Die spezifische Methodik dazu, wann Kinderarmut priorisiert werden sollte, um eine länderspezifische Empfehlung in Erwägung zu ziehen, wurde bisher jedoch nicht klar festgelegt (Ziffer 58).

Empfehlung 2 – Die Kinderarmut sollte auf der Grundlage interner Leitfäden analysiert und bewertet werden

Die Kommission sollte über klare interne Leitfäden zur Ermittlung von Situationen verfügen, die zu einer länderspezifischen Empfehlung mit direktem Bezug zur Kinderarmut führen könnten und die einen Bestandteil ihrer Analyse im Rahmen des Europäischen Semesters bilden.

Zeitraumen: Ab dem Europäischen Semester 2021

Die Wirksamkeit der EU-Mittel, die im Zeitraum 2014-2020 zur Bekämpfung der Kinderarmut bereitgestellt wurden, kann nicht bewertet werden

101 Die Kommission kann durch die Gestaltung des Vorschlags für die Dachverordnung sowie die Annahme von Partnerschaftsvereinbarungen und OP auf Ebene der Mitgliedstaaten Einfluss auf die Zuweisung von EU-Mitteln nehmen, die zur Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt werden (Ziffer 59).

102 In der Dachverordnung sind Sektoren und Interventionsbereiche festgelegt, in denen eine finanzielle EU-Unterstützung den größten Mehrwert bieten kann. Die in

der Dachverordnung vorgesehenen Investitionen sind jedoch nicht direkt auf Kinderarmut ausgerichtet (Ziffern 61-63).

103 Der Hof stellt fest, dass alle untersuchten OP Maßnahmen enthalten, die indirekt positiv zur Bekämpfung der Kinderarmut beitragen könnten. Allerdings liegen weder der Kommission noch den Mitgliedstaaten Informationen darüber vor, in welcher Höhe Finanzmittel aus den ESI-Fonds direkt für die Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt und welche Ergebnisse in diesem Bereich erzielt wurden, da es keine spezifische Investitionspriorität und keinen einschlägigen Indikator zur Kinderarmut gibt (Ziffern 71-74).

Empfehlung 3 – Im Programmplanungszeitraum 2021-2027 sollten Investitionen auf die Bekämpfung der Kinderarmut ausgerichtet und überwacht werden

Die Kommission sollte dafür sorgen, dass Kinderarmut in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen für den Zeitraum 2021-2027 angemessen berücksichtigt wird. Insbesondere sollte die Kommission sicherstellen, dass in der Interventionslogik der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme deutlich zum Ausdruck kommt, wo Mittel für die direkte Bekämpfung der Kinderarmut vorgesehen sind.

Die Kommission sollte einen Monitoringrahmen einrichten, mit dem die Outputs und Ergebnisse erfasst werden können, die mithilfe von Investitionen aus den ESI-Fonds 2021-2027 bei der Armutsbekämpfung in allen Altersgruppen, einschließlich Kindern, erzielt werden.

Zeitraum: Beginn des MFR-Zeitraums 2021-2027

Die Indikatoren spiegeln die Lage betreffend die Kinderarmut unterschiedlich wider

104 AROPE, der Indikator zur Messung der Armut in der EU, ist der Leitindikator zur Überwachung des Armutsziels der Strategie Europa 2020. Es handelt sich um einen mehrdimensionalen Indikator, der sich aus drei Teilindikatoren zusammensetzt (Ziffern 76-77).

105 Im Jahr 2013 kündigte die Kommission den Beginn der Vorbereitungsarbeiten für einen speziell auf Kinder ausgerichteten Indikator für materielle Deprivation an, der 2018 schließlich angenommen wurde. Der kinderspezifische Indikator für materielle

Deprivation bezieht sich gezielter auf die Situation von Kindern. Er zeichnet daher ein anderes, genaueres Bild vom tatsächlichen Ausmaß der Kinderarmut. Er wird jedoch ab 2021 alle drei Jahre verfügbar sein (Ziffern [78-81](#)).

106 Der wesentliche Vorteil des Indikators AROPE besteht darin, dass er Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten und im Zeitverlauf ermöglicht. In allen besuchten Mitgliedstaaten verfügen die nationalen Behörden jedoch über verschiedene eigene Indikatoren, die sie für ihre nationale Lage als relevant erachten. Infolgedessen steht in der EU eine Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren und Informationen über Kinderarmut zur Verfügung, was es den Interessenträgern erschwert, die Lage zu bewerten (Ziffern [82-84](#)).

Die Informationen für die Umsetzung der politischen Initiative "Europäische Kindergarantie" müssen ausreichend sein

107 Im April 2019 änderte das Europäische Parlament den Vorschlag für eine ESF+-Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 und schlug die Einführung einer Europäischen Kindergarantie zur Bekämpfung der Kinderarmut vor (Ziffer [85](#)).

108 Im Jahr 2018 leitete die Kommission eine vorbereitende Maßnahme zur Europäischen Kindergarantie ein. In Phase I, einer Machbarkeitsstudie, sollten die Durchführbarkeit, die Optionen zur Umsetzung und der Mehrwert einer solchen Initiative bewertet werden. Die vorbereitende Maßnahme wird in drei verschiedenen Phasen durchgeführt. Angesichts der Zeitplanung für die Maßnahme wird es schwer sein, vollständige und zeitnahe Informationen für den Entscheidungsfindungsprozess zu erhalten (Ziffern [85-86](#)).

Empfehlung 4 – Es sollte sichergestellt werden, dass die zur Vorbereitung der politischen Initiative "Europäische Kindergarantie" erforderlichen Schritte abgeschlossen und ausreichende Informationen eingeholt wurden

Die Kommission sollte sicherstellen, dass ausreichende und verlässliche Informationen darüber, welche Maßnahmen und Finanzmittel erforderlich sind, um sich positiv auf die Kinderarmutsquoten in der EU auszuwirken, zusammengestellt und analysiert wurden, um eine Europäische Kindergarantie zu entwickeln.

Zeitraumen: Beginn des MFR-Zeitraums 2021-2027

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 15. Juli 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Nationale Zielvorgaben zur Armutsreduzierung im Rahmen von Europa 2020

EU/Mitgliedstaat	Armut und soziale Ausgrenzung
EU-28	Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen (gegenüber 2008)*
Belgien	– 380 000 Personen
Bulgarien	Verringerung der Anzahl der in monetärer Armut lebenden Menschen um 260 000
Tschechien	– 100 000 Personen
Dänemark	Verringerung der Anzahl der Menschen, die in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität leben, um 22 000
Deutschland	Verringerung der Anzahl der Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr arbeitslos) gegenüber 2008 um 20 % (entspricht 320 000 Langzeitarbeitslosen)
Estland	Verringerung des Anteils der von Armut bedrohten Personen (nach Sozialleistungen) auf 15 % (gegenüber 17,5 % im Jahr 2010)
Irland	Verringerung der Anzahl der Menschen, die in kombinierter Armut leben (dauerhafte Armut, Armutsgefährdung oder primäre Armut), um mindestens 200 000 Personen
Griechenland	– 450 000 Personen
Spanien	– 1 400 000 bis – 1 500 000 Personen
Frankreich	– 1 900 000 Personen (gegenüber 2007)
Kroatien	Verringerung der Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen auf 1 220 000
Italien	– 2 200 000 Personen
Zypern	– 27 000 Personen oder Senkung der Quote auf 19,3 % der Bevölkerung (gegenüber 23,3 % im Jahr 2008)
Lettland	Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut bedroht sind (nach Sozialleistungen) und/oder in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität leben, um 121 000
Litauen	– 170 000 Personen und nicht mehr als 814 000 Personen im Jahr 2020
Luxemburg	– 6 000 Personen
Ungarn	– 450 000 Personen
Malta	– 6 560 Personen

EU/Mitgliedstaat	Armut und soziale Ausgrenzung
Niederlande	Verringerung der Anzahl der Personen (0-64 Jahre), die in einem Haushalt ohne Erwerbstätigkeit leben, um 100 000 (gegenüber 2008)
Österreich	– 235 000 Personen
Polen	– 1 500 000 Personen
Portugal	– 200 000 Personen
Rumänien	– 580 000 Personen
Slowenien	– 40 000 Personen
Slowakei	Verringerung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen auf 17,2 % (gegenüber 20,6 % im Jahr 2008)
Finnland	Verringerung der Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen auf 770 000
Schweden	Senkung des Anteils der Frauen und Männer (20-64 Jahre) an der Zahl der Nichterwerbspersonen (außer Vollzeitstudierenden), Langzeitarbeitslosen oder Langzeitkranken auf deutlich unter 14 %
Vereinigtes Königreich	Kein Ziel im nationalen Reformprogramm, aber im <i>Child Poverty Act</i> von 2010 und in der <i>Child Poverty Strategy 2011-2014</i> sind numerische Zielvorgaben festgelegt
Informationsquellen und Anmerkungen	Zielvorgabe der EU, dargelegt in der Mitteilung der Kommission "Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", COM(2014) 130 final, Brüssel, S. 16. Der AROPE-Indikator bezieht sich auf die Situation der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen, d. h. Personen, die entweder von monetärer Armut bedroht oder von erheblicher materieller Deprivation betroffen sind oder in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität leben. Die Gesamtzahl der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist geringer als die Summe der Anzahl der Menschen, die den einzelnen drei Formen von Armut oder sozialer Ausgrenzung zugerechnet werden, da einige Personen gleichzeitig von mehr als einer dieser Situationen betroffen sind. * Das Jahr 2008 wird als Basisjahr genommen, da ein Großteil der Sozialindikatoren zur Messung der drei Dimensionen der Armut erst seit 2008 zur Verfügung steht. Die Überwachung bezieht sich auf die EU-27, da Kroatien der EU im Jahr 2013 beigetreten ist und Daten erst ab 2010 vorliegen. Nationale Ziele, die in den jüngsten NRP festgelegt wurden. Die Definitionen der nationalen Ziele sind mit Ausnahme von Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Lettland, den Niederlanden und Schweden mit dem EU-Ziel vergleichbar (siehe länderspezifische Anmerkungen). Die Berechnung der Zielwerte unterscheidet sich für Estland, Frankreich, Kroatien, die Slowakei, Finnland und Schweden von der Berechnung des EU-Zielwerts (siehe länderspezifische Anmerkungen).

Anhang II – Vergleich der Listenelemente zum Indikator für erhebliche materielle Deprivation mit den Listenelementen zum Indikator für materielle Deprivation von Kindern

Erhebliche materielle Deprivation	Materielle Deprivation von Kindern
Miete und Versorgungsleistungen	Kinder: Einige neue Kleidungsstücke
Angemessene Beheizung der Wohnung	Kinder: Zwei Paar Schuhe
Unerwartete Ausgaben	Kinder: Täglich frisches Obst und Gemüse
Jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Fisch oder gleichwertiger Proteinzufuhr	Kinder: Täglicher Verzehr von Fleisch, Geflügel oder Fisch
Einwöchiger Urlaub an einem anderen Ort	Kinder: Geeignete Bücher
Auto	Kinder: Freizeitausrüstung für draußen
Waschmaschine	Kinder: Spiele für drinnen
Farbfernseher	Kinder: Freizeitaktivitäten
Telefon	Kinder: Feiern
	Kinder: Freunde einladen
	Kinder: Schulausflüge
	Kinder: Urlaub
	Haushalt: Ersetzen abgewohnter Möbel
	Haushalt: Zahlungsrückstände
	Haushalt: Internet
	Haushalt: Angemessene Beheizung der Wohnung
	Haushalt: Auto

Anhang III – Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung (AROPE, Altersgruppe 0-17) in der EU (2008-2018)

Nr.	GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Europäische Union	26,5	26,5	27,6	27,3	28,1	27,9	27,8	27,1	26,4	24,9	24,3
2	Euroraum	23,6	24,1	25,2	25,3	25,5	25,0	25,7	25,4	25,3	24,3	23,5
3	Belgien	21,3	20,5	23,2	23,3	22,8	21,9	23,2	23,3	21,6	22,0	23,2
4	Bulgarien	44,2	47,3	49,8	51,8	52,3	51,5	45,2	43,7	45,6	41,6	33,7
5	Tschechien	18,6	17,2	18,9	20,0	18,8	16,4	19,5	18,5	17,4	14,2	13,2
6	Dänemark	12,7	14,0	15,1	15,7	14,9	15,4	14,5	15,7	13,9	14,5	15,2
7	Deutschland	20,1	20,4	21,7	19,9	18,4	19,4	19,6	18,5	19,3	18,0	17,3
8	Estland	19,4	24,5	24,0	24,8	22,4	22,3	23,8	22,5	21,2	18,8	17,9
9	Irland	26,6	31,4	34,1	34,1	33,2	34,4	30,4	29,0	27,3	25,2	23,9
10	Griechenland	28,7	30,0	28,7	30,4	35,4	38,1	36,7	37,8	37,5	36,2	33,3
11	Spanien	30,1	32,0	33,3	32,2	32,4	32,6	35,8	34,4	32,9	31,3	29,5
12	Frankreich	21,2	21,2	22,9	23,0	23,2	20,8	21,6	21,2	22,6	22,1	22,9
13	Kroatien	n. v.	n. v.	29,4	31,1	34,8	29,3	29,0	28,2	26,6	25,8	23,7
14	Italien	28,4	28,7	29,5	31,5	34,1	32,0	32,1	33,5	33,2	32,1	30,6
15	Zypern	21,5	20,2	21,8	23,4	27,5	27,7	24,7	28,9	29,6	25,5	25,5
16	Lettland	32,4	38,4	42,2	44,1	40,0	38,4	35,3	31,3	24,7	23,9	22,5
17	Litauen	29,1	30,8	35,8	34,6	31,9	35,4	28,9	32,7	32,4	31,6	28,0
18	Luxemburg	20,9	23,7	22,3	21,7	24,6	26,0	26,4	23,0	22,7	23,6	23,5
19	Ungarn	33,4	37,2	38,7	40,4	41,9	43,9	41,8	36,1	33,6	31,6	23,8
20	Malta	25,0	26,5	26,7	27,8	31,0	33,0	31,8	28,4	24,0	23,0	22,8
21	Niederlande	15,5	17,5	16,9	18,0	16,9	17,0	17,1	16,8	17,6	16,6	15,2
22	Österreich	22,9	20,8	22,4	22,1	20,9	22,9	23,3	22,3	20,0	23,0	21,6
23	Polen	32,9	31,0	30,8	29,8	29,3	29,8	28,2	26,6	24,2	17,9	17,2
24	Portugal	29,5	28,7	28,7	28,6	27,8	31,7	31,4	29,6	27,0	24,2	21,9
25	Rumänien	50,9	50,6	48,1	49,2	52,5	51,4	50,7	46,8	49,2	41,7	38,1
26	Slowenien	15,3	15,1	15,2	17,3	16,4	17,5	17,7	16,6	14,9	15,1	13,1
27	Slowakei	24,3	23,7	25,3	26,0	26,6	25,5	23,6	24,9	24,4	22,5	23,8
28	Finnland	15,1	14,0	14,2	16,1	14,9	13,0	15,6	14,9	14,7	15,1	16,0
29	Schweden	17,3	18,8	19,2	20,3	19,4	20,2	20,5	19,8	19,9	19,4	20,6
30	Vereinigtes Königreich	29,6	27,4	29,7	26,9	31,2	32,6	31,2	30,3	27,2	27,4	29,9

Hinweis: n. v.: nicht verfügbar.

Quelle: Eurostat, Datenauszug vom 20.12.2019.

Abkürzungen und Akronyme

AROP: Von Armut bedroht

AROPE: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht

CPR: *Common Provisions Regulation* (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, auch "Dachverordnung")

EPSR: *European Pillar of Social Rights* (europäische Säule sozialer Rechte)

ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

ESPN: *European Social Policy Network* (Europäisches Netzwerk für Sozialpolitik)

ESS: Europäisches Statistisches System

NRP: nationales Reformprogramm

OP: operationelles Programm

SPC: *Social Protection Committee* (Ausschuss für Sozialschutz)

TZ: thematisches Ziel

Glossar

Ausschuss für Sozialschutz (SPC): fungiert in erster Linie als beratender Ausschuss für die Minister im Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz".

Europäische Säule sozialer Rechte (EPSR): Initiative, die auf 20 Grundsätzen aufbaut und darauf abzielt, neue und wirksamere Rechte für die Bürger zu gewährleisten. Sie wurde am 17. November 2017 auf dem Göteborger Sozialgipfel für faire Arbeitsplätze und Wachstum vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission gemeinsam proklamiert. Die Umsetzung der im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte festgelegten Grundsätze und Rechte ist eine gemeinsame Verpflichtung und Verantwortung der Organe der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und anderer Interessenträger.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds): Oberbegriff für den Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Die Fonds werden von der Europäischen Kommission und den EU-Ländern gemeinsam verwaltet.

Europäisches Semester: Zyklus, in dessen Verlauf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik innerhalb der EU aufeinander abgestimmt wird. Das Europäische Semester gehört zum Rahmenwerk für die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union und erstreckt sich im Wesentlichen über die ersten sechs Monate eines Jahres – daher die Bezeichnung "Semester". Im Laufe des Europäischen Semesters richten die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik an den auf EU-Ebene vereinbarten Zielen und Regeln aus.

Europäisches Statistisches System (ESS): Partnerschaft zwischen der statistischen Stelle der Gemeinschaft, d. h. der Kommission (Eurostat), den nationalen statistischen Ämtern und anderen einzelstaatlichen Stellen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken zuständig sind. Zu dieser Partnerschaft gehören auch die EWR- und die EFTA-Länder. Die Mitgliedstaaten erheben Daten und erstellen Statistiken sowohl für eigene als auch für EU-Zwecke. Das ESS arbeitet als Netzwerk, in dem Eurostat in enger Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Stellen die Leitfunktion bei der Harmonisierung der Statistiken wahrnimmt.

Ex-ante-Konditionalitäten: Bedingungen, die auf vorab in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien beruhen und für alle ESI-Fonds als

notwendige Voraussetzung für eine wirksame und wirtschaftliche Verwendung von EU-Mitteln gelten. Bei der Vorbereitung der OP des EFRE, des KF und des ESF für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 mussten die Mitgliedstaaten bewerten, ob diese Bedingungen erfüllt sind. War dies nicht der Fall, mussten Aktionspläne erarbeitet werden, mit denen eine Erfüllung der Bedingungen bis zum 31. Dezember 2016 sichergestellt wurde.

Kinderarmut: Angabe des Prozentsatzes der Kinder (0-17 Jahre) in der Europäischen Union (EU), die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind (AROPE). Kinder sind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, wenn sie in Haushalten leben, in denen mindestens eines der folgenden drei Kriterien erfüllt ist: von Armut bedroht nach Sozialleistungen (Einkommensarmut), von erheblicher materieller Deprivation betroffen oder mit sehr niedriger Erwerbsintensität.

Länderspezifische Empfehlungen: Dokumente, die von der Europäischen Kommission für jedes Land erstellt werden, um seine Wirtschaftslage zu analysieren und Empfehlungen für Maßnahmen zu geben, die es über einen Zeitraum von 12 bis 18 Monaten ergreifen sollte.

Operationelles Programm (OP): Programm, in dem festgelegt ist, welche Prioritäten und spezifischen Ziele ein Mitgliedstaat verfolgt und wie die Mittel (Kofinanzierung aus EU-Mitteln und einzelstaatlichen öffentlichen und privaten Mitteln) in einem bestimmten Zeitraum (in der Regel sieben Jahre) für die Finanzierung von Projekten verwendet werden sollen. Die Finanzmittel für OP können aus dem EFRE, dem KF und/oder dem ESF stammen.

Partnerschaftsvereinbarung: Vereinbarung, die zwischen der Europäischen Kommission und einem Mitgliedstaat für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geschlossen wird. In Partnerschaftsvereinbarungen ist dargelegt, wie die nationalen Behörden die Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds einsetzen wollen; außerdem werden darin die strategischen Ziele und Investitionsprioritäten der einzelnen Länder beschrieben und mit den allgemeinen Zielen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in Beziehung gesetzt. Sie enthalten darüber hinaus u. a. eine Zusammenfassung der Bewertung hinsichtlich der Erfüllung der geltenden Ex-ante-Konditionalitäten und, falls diese nicht erfüllt sind, der zu ergreifenden Maßnahmen sowie Angaben zu den zuständigen Stellen und zum Zeitplan für die Umsetzung dieser Maßnahmen sowie die Beschreibung der Methodik und der Mechanismen zur Sicherstellung der Konsistenz beim Funktionieren des Leistungsrahmens. Sie werden vom jeweiligen Mitgliedstaat im Dialog mit der Kommission erstellt und müssen von der Kommission genehmigt werden.

Strategie Europa 2020: auf den Zeitraum 2010-2020 ausgelegte Wachstumsstrategie der EU zur Erholung von der Krise, aufgeteilt auf die folgenden fünf Kernziele: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung sowie soziale Inklusion und Armutsbekämpfung.

Thematisches Ziel (TZ): strukturierendes Element von Partnerschaftsvereinbarungen. Die thematischen Ziele werden durch die Rechtsvorschriften vorgegeben und gelten als Ziele, die durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds unterstützt werden sollten. Sie stellen eine Verbindung zu den strategischen Zielen auf EU-Ebene her.

Von Armut bedroht (*At-risk of poverty, AROP*): Die Quote der von Armut bedrohten Personen ist eine Teilkomponente des Indikators AROPE und bezeichnet den Anteil von Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen (nach Sozialleistungen) unter der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialleistungen) festgelegt ist.

Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (*At risk of poverty or social exclusion, AROPE*): Die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen entspricht der Summe der Personen, die von Armut bedroht (AROP) oder von erheblicher materieller Deprivation betroffen sind oder in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität leben. Alle Personen werden nur einmal gezählt, auch wenn sie unter mehrere Teilindikatoren fallen. Die AROPE-Quote, d. h. der Anteil der Gesamtbevölkerung, der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist, ist der Leitindikator zur Überwachung des Armutsziels der Strategie Europa 2020.

ABSCHLIESSENDE ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„BEKÄMPFUNG DER KINDERARMUT – DIE UNTERSTÜTZUNG DER KOMMISSION MUSS GEZIELTER ERFOLGEN“

ZUSAMMENFASSUNG

VI. Eine Kommissionsempfehlung bietet als Rechtsinstrument die politische Grundlage für die Zusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union (EU) in diesem Bereich, wobei die entsprechende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten geachtet wird.

VII. Die Rolle der europäischen Säule sozialer Rechte (*European Pillar of Social Rights*, EPSR) geht über die Sensibilisierung für die Sozialpolitik hinaus. Die Säule dient als Kompass für politische Instrumente auf EU-Ebene, darunter das Europäische Semester und Finanzierungsinstrumente.

Sie hat bereits zu einer Reihe konkreter Ergebnisse geführt, darunter die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen und die Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz.

Die Kommission hat sich außerdem verpflichtet, 2021 einen Aktionsplan zur weiteren Umsetzung der Säule zu verabschieden.

VIII. Die Kommission nimmt die Bekämpfung von Armut im Prozess des Europäischen Semesters äußerst ernst. Durch die Integration der europäischen Säule sozialer Rechte und des „Sozialanzeigers“ in das Europäische Semester hat sie ihren Fokus auf soziale Fragen verstärkt. Neben den länderspezifischen Empfehlungen speziell zum Funktionieren des Sozialschutzsystems wurden im Laufe der Jahre zahlreiche Empfehlungen zu den Themen Beschäftigung, Qualifikationserwerb, Erwachsenenbildung, Kinderbetreuung und berufliche Aktivierungsmaßnahmen für die arbeitsmarktnähesten Personen herausgegeben. Sie alle leisten einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung von Armut, einschließlich Kinderarmut.

IX. In Bezug auf die Überwachungsanforderungen für die Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Notwendigkeit der Erhebung korrekter Daten über die Ausführung der Mittel und der Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Begünstigten und Programmbehörden. Der derzeitige Überwachungsrahmen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) liefert genaue Informationen über die Gesamtmittel, die für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bereitgestellt und ausgegeben werden, ohne dass jedoch eine Aufschlüsselung nach Alter und Zielgruppe erfolgt. Der Überwachungsrahmen für den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen bietet indes Schätzungen bezüglich der Anzahl der Kinder, die Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Hilfe aus diesem Fonds erhalten.

Mit Blick auf den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) schlug die Kommission am 27. Mai 2020 vor, dass alle Mitgliedstaaten 5 % ihrer Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) unter geteilter Mittelverwaltung zur Bekämpfung der Kinderarmut einsetzen. Zudem wurde ein spezieller Indikator vorgeschlagen, mit dem die Anzahl der Teilnehmer an ESF+-Vorhaben unter 18 Jahren erfasst werden soll.

X. Die Kommission weist darauf hin, dass die Auswirkungen ihrer Initiativen auf die nationalen Politiken zwar schwer einzuschätzen sind, doch dass die Kinderarmut in der gesamten EU seit Annahme der Empfehlung über Investitionen in Kinder im Jahr 2013 zurückgegangen ist. In mehreren

Mitgliedstaaten wurde die Einkommensunterstützung für Familien mit Kindern verbessert, was auf die Empfehlung der Kommission von 2013 zurückgeführt werden könnte. Auch wenn im derzeitigen Strategie- und Überwachungsrahmen Maßnahmen für Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, außer mit FEAD-Mitteln nicht direkt mit EU-Mitteln gefördert werden, so liegt der Schwerpunkt des ESF, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) im laufenden Finanzierungszeitraum 2014-2020 im Vergleich zum vorherigen Zeitraum 2007-2013 dennoch stärker auf der Armutsbekämpfung.

Die Kommission nimmt die Bekämpfung von Armut äußerst ernst. Im Rahmen ihrer Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, REACT-EU), die als Bestandteil des Europäischen Aufbauplans ist, hat die Kommission vorgeschlagen, dass die zusätzlichen Mittel für den ESF vorrangig unter anderem für Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt werden sollen. Die überarbeiteten Vorschläge für den MFR 2021-2027 und den ESF+ enthalten jeweils die Anforderung, dass jeder Mitgliedstaat 5 % seiner ESF+-Mittel für Maßnahmen gegen Kinderarmut aufwendet. Diese Mittel werden auch unmittelbar zur Umsetzung der künftigen Kindergarantie-Initiative beitragen, für die die Kommission 2021 einen Vorschlag vorlegen wird.

XI. Erster Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, Maßnahmen im Zusammenhang mit Kinderarbeit in den Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte aufzunehmen.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Bewältigung der sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Krise hält die Kommission an ihrem Engagement fest, Menschen aus der Armut, einschließlich der Kinderarmut, zu befreien, indem sie deren Ursachen angeht.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Im Vorschlag der Kommission für den ESF+ ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten mindestens 5 % ihrer ESF+-Mittel für die Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut im Rahmen der spezifischen Ziele v und vii bis x bereitstellen und dass spezifische Indikatoren für Kinder in den Überwachungsrahmen einbezogen werden. Die Kommission kann jedoch den Verhandlungen mit dem Rat und dem Europäischen Parlament nicht vorgreifen.

Vierter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Die erste Phase der Vorbereitung ist bereits abgeschlossen. Im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung unternimmt die Kommission die erforderlichen Schritte und sammelt die notwendigen Informationen für eine gründliche Vorbereitung der bevorstehenden Kindergarantie-Initiative.

EINFÜHRUNG

04. Die Kommission hat bereits mehrere Initiativen für eine Neuausrichtung der Verwendung der EU-Mittel zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus ergriffen. Im Rahmen der Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (*Coronavirus Response Investment Initiative*, CRII) und der Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*, CRII+) hat sie Maßnahmen vorgeschlagen, die mittlerweile angenommen wurden und volle Flexibilität bei der Umlenkung aller verfügbaren Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) auf die Bekämpfung des Coronavirus ermöglichen.

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Einführung der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) baut auf der CRII und CRII+ auf und unterstützt in erheblichem Maße soziale und beschäftigungspolitische Ziele. In dem Vorschlag sind zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 55 Mrd. EUR für den EFRE, den ESF und den FEAD vorgesehen. REACT-EU kann unter anderem einen Beitrag leisten zur Bekämpfung (Jugend-)Arbeitslosigkeit und Armut leisten. Darüber hinaus hat die Kommission in ihrem überarbeiteten Vorschlag für den ESF vorgeschlagen, diese beiden Dimensionen zu stärken, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, mindestens 5 % ihrer ESF+-Mittel für die Bekämpfung der Kinderarmut und mindestens 15 % für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit aufzuwenden, falls diese in einem Mitgliedstaat besonders hoch ist.

BEMERKUNGEN

14. Die Empfehlung über Investitionen in Kinder wurde auf Initiative des Europäischen Rates angenommen. Im Zeitraum 2010-2012 organisierten die belgische und die zypriotische Ratspräsidentschaft zwei große Konferenzen zum Thema Kinderarmut. Hintergrundpapiere von Experten und Nichtregierungsorganisationen (NRO) dienten als erste Grundlage für die Empfehlung und ebneten den Weg für die Elemente, die später die drei Säulen der Empfehlung bilden sollten.

19. Die Empfehlung hat als politischer Fahrplan gedient. Sie wurde bei den Verhandlungen 2013/2014 über die Programmierung der ESI-Fond als Hebel eingesetzt und kommt bei den jährlichen Diskussionen im Rahmen des Europäischen Semesters, die eine wichtige Orientierungshilfe für alle Mitgliedstaaten in strukturierter Form darstellen, zum Einsatz.

Die Kommission hat die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters und über den Ausschuss für Sozialschutz (*Social Protection Committee*, SPC) sowie mithilfe der offenen Methode der Koordinierung und über spezielle Peer-Review-Seminare koordiniert. Insbesondere ist die Empfehlung sehr detailliert und hat im Kontext des Europäischen Semesters stets eine Rolle gespielt. Sie hat als Fahrplan und Leitlinie gedient und steht im Einklang mit den Zuständigkeiten, die der EU in diesem Bereich zukommen, was im Wesentlichen der offenen Koordinierungsmethode entspricht. Überdies hat die Kommission die Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (*European Platform for Investing in Children*, EPIC) ins Leben gerufen, um das gegenseitige Lernen und den Austausch bewährter Verfahren zu erleichtern. Des Weiteren hat die Kommission in 13 Mitgliedstaaten Fachseminare organisiert, um die Empfehlung vorzustellen und aufzuzeigen, wie eine Verbindung zu den ESI-Fonds hergestellt werden kann.

21. Durch die offene Methode der Koordinierung in der Sozialpolitik ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten, voneinander zu lernen und Maßnahmen zu ergreifen, die sich in anderen Mitgliedstaaten als erfolgreich erwiesen haben. Der jährliche Bericht mit dem Titel *Employment and Social Developments in Europe* (Beschäftigung und soziale Entwicklung in Europa) ist ein weiteres Instrument, um bewährte Verfahren zu fördern und den Mitgliedstaaten politische Orientierung zu geben.

23. Die Kommission verfolgt die Verfahren weiter. Die Verfahren wurden zu diversen Anlässen bei den verschiedenen von der Kommission organisierten Veranstaltungen präsentiert. Auch wenn es aufgrund der besonderen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Tatsache, dass kinderbezogene Verfahren auf lokaler Ebene erfolgen, in der Tat sehr selten vorkommt, dass Verfahren von anderen Mitgliedstaaten kopiert werden, dienen sie doch als Quelle für Anregungen.

32. Die Kommission hat die Empfehlung in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Taking stock of the 2013 Recommendation on „Investing in children: breaking the cycle of disadvantage“ (Bestandsaufnahme zu der Empfehlung von 2013 zu dem Thema „Investitionen in

Kinder: den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“) (SWD(2017) 258 final) bewertet und die Auswirkungen auf das Europäische Semester und die Programme im Rahmen der ESI-Fonds 2014-2020 aufgezeigt.

34. Die Studie des Europäischen Netzwerks für Sozialpolitik (*European Social Policy Network*, ESPN) spielte nur indirekt eine Rolle in den Diskussionen im Rahmen des Europäischen Semesters. Die Kommission weist darauf hin, dass die Studie des ESPN nach der Fertigstellung der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Umsetzung der Empfehlung von 2013 (SWD(2017) 258 final) im Jahr 2017 vorgelegt wurde. Die Kommission verwendet diese Studie im Rahmen der analytischen Arbeit für die Vorbereitung der Kindergarantie-Initiative.

35. Die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte obliegt verschiedenen Akteuren auf verschiedenen Ebenen, darunter auch dem Europäischen Parlament und dem Rat, den regionalen und lokalen Behörden, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft. Gemäß Randnummer 17 des Dokuments ist die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte eine gemeinsame politische Verpflichtung und Verantwortung. Die europäische Säule sozialer Rechte sollte entsprechend den jeweiligen Zuständigkeiten und im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden; dabei ist den unterschiedlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen und der Vielfalt der nationalen Systeme, einschließlich der Rolle der Sozialpartner, gebührend Rechnung zu tragen.

36. Die Grundsätze der Säule zielen darauf ab, entsprechend der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Maßnahmen auf der geeigneten Ebene auszulösen.

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 39 und 40:

Zur Bekämpfung sämtlicher Formen der Armut bedarf es eines umfassenden und integrierten Ansatzes. In der Empfehlung über Investitionen in Kinder werden integrierte Strategien zur Bekämpfung der Kinderarmut gefordert, die angemessene Ressourcen, erschwingliche, hochwertige Leistungen und das Recht des Kindes auf Teilhabe umfassen. Die europäische Säule sozialer Rechte umfasst nicht nur den Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung (in der Tat mit Grundsatz 11 verbunden), sondern auch die Notwendigkeit der Unterstützung in folgenden Bereichen: Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern, angemessener Lebensstandard durch Sozialleistungen, Chancengleichheit durch Bildung, einschließlich Maßnahmen zur Verringerung der Schulabbrecherquote, Zugang zu hochwertigen Gesundheitssystemen und Wohnraum. Die vorgenannten Bereiche stehen im Zusammenhang mit den Grundsätzen 1, 2, 3, 4, 9, 12, 13, 16, 19 und 20.

42. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 201 final enthält Informationen über den Umfang der europäischen Säule sozialer Rechte sowie über die mit ihr eingeführten Änderungen.

Mit der Säule wird festgesetzt, dass alle Kinder das Recht auf hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) haben.

Des Weiteren werden in der Säule die Qualitätsaspekte der FBBE hervorgehoben, die als Kombination der Aspekte im Zusammenhang mit Zugänglichkeit, Fachkräften, Bildungsprogrammen, Monitoring und Evaluation, Steuerung und Finanzierung zu verstehen sind. Allgemein zugängliche und hochwertige FBBE ist für alle Kinder von Vorteil, insbesondere für diejenigen aus benachteiligten Verhältnissen.

Mit den Bestimmungen der Säule wird ein Recht für Kinder auf Schutz vor Armut festgesetzt, d. h. jedes Kind hat Zugang zu umfassenden und integrierten Maßnahmen, wie in der Empfehlung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2013 über Investitionen in Kinder dargelegt. Armut und soziale Ausgrenzung lassen sich am wirksamsten durch integrierte Strategien verhindern. Die gezielten Maßnahmen sollten zum Beispiel den Zugang zu angemessenen Ressourcen, eine Kombination von Geld- und Sachleistungen, um Kindern einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen, den Zugang zu erschwinglichen, hochwertigen Leistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum, die Unterstützung für Familien und die Förderung der Kindertagespflege und der Betreuung außerhalb von Einrichtungen sowie den Rechtsschutz und die Unterstützung von Kindern bei der Einbindung in Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, umfassen.

Zudem wird Kindern aus benachteiligten Verhältnissen (wie etwa Roma-Kinder, Kinder aus Migrantenfamilien oder ethnischen Minderheiten, Kinder mit spezifischen Bedürfnissen oder mit Behinderungen, Kinder in alternativer Betreuung und Straßenkinder, Kinder von Strafgefangenen sowie Kinder aus besonders armutsgefährdeten Haushalten) mit Grundsatz 11 b das Recht auf spezifische Maßnahmen, nämlich verstärkte und gezielte Unterstützung, verliehen, um ihnen so einen gerechten Zugang zu und die Wahrnehmung von sozialen Rechten zu gewährleisten.

44. Um die Umsetzung der Säule weiter voranzutreiben, hat die Kommission mit der Arbeit am Fahrplan für die europäische Säule sozialer Rechte begonnen. Der Aktionsplan zur Umsetzung der Säule ist eine Priorität von Präsidentin von der Leyen. Die Kommission legte im Januar 2020 eine Mitteilung vor, in der der Weg hin zu einem Aktionsplan zur Umsetzung der Säule beschrieben wird, und nahm eine breite Diskussion mit allen EU-Ländern und -Regionen sowie mit all unseren Partnern auf. Der Aktionsplan wird voraussichtlich im Frühjahr 2021 vorgelegt werden.

46. Am 27. Mai hat die Kommission vorgeschlagen, dass alle Mitgliedstaaten mindestens 5 % ihrer ESF+-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung für die Bekämpfung der Kinderarmut einsetzen.

55. Die Kommission betont, dass Empfehlungen nicht automatisch an Mitgliedstaaten ausgegeben werden, die eine Verschlechterung eines Indikators erfahren haben. Die Kommission berücksichtigt die sozialen Entwicklungen, die laufende Politik der Mitgliedstaaten sowie die Fortschritte bei den einschlägigen Reformen. Darüber hinaus wurden im Laufe der Jahre zahlreiche Empfehlungen zu den Themen Beschäftigung, Qualifikationserwerb, Erwachsenenbildung, Kinderbetreuung und Integration der arbeitsmarktfernsten Personen herausgegeben. Sie alle leisten einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung von Armut, einschließlich Kinderarmut. Als Ergebnis wurden seit dem Höhepunkt der Wirtschafts- und Finanzkrise 2012 erhebliche Fortschritte bei der Armutsminderung erzielt, wobei der Anteil der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, deutlich unter das Vorkrisenniveau gesunken ist. Im Jahr 2018 lag die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder (unter 16 Jahren) in der EU-27 bei 19,9 Millionen. Das sind 3,1 Millionen weniger im Vergleich zum Höchststand von 2012 und 2 Millionen weniger als vor der Krise (2008).

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 55 und 56:

Quantitative Bewertungen sind Teil der Analyse der Kommission, führen aber nicht automatisch zu länderspezifischen Empfehlungen. Länderspezifische Gegebenheiten sowie das Gesamtbild der Herausforderungen, denen sich der jeweilige Mitgliedstaat gegenüberstellt, und der europäische Kontext müssen bei der Ausarbeitung von länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt werden.

58. Zur Eindämmung der Kinderarmut ist eine integrierte Strategie mit Fokus auf Kinder und deren Familien erforderlich, bei der strukturelle Hindernisse für die Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern und die soziale Eingliederung ermittelt und beseitigt werden, die sowohl Prävention als auch Unterstützung umfasst, mit der die Entwicklung und das Wohlergehen aller Kinder gefördert wird und

mit der insbesondere die Situation der am stärksten gefährdeten Personen verbessert wird. Dazu gehört eine enge Abstimmung der verschiedenen politischen Instrumente und Ziele, etwa Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung beider Elternteile, Erhöhung von Löhnen und Gehältern, Gewährleistung einer angemessenen Politik zur Vereinbarkeit von Berufs und Privatleben und Zugang zu Dienstleistungen, die von Familien in Anspruch genommen werden. Vor diesem Hintergrund wurden in der Vergangenheit länderspezifische Empfehlungen als Mittel zur Bekämpfung von Kinderarmut herausgegeben, die sich mit folgenden Themen befasst haben: Einkommensunterstützung, Wirksamkeit des Sozialschutzes, integrative Bildung, finanzielle Fehlanreize, Zugang zu Kinderbetreuung und Gesundheit.

63. Die Vorschläge der Kommission für eine Verordnung über den ESF und über den EFRE wurden am 11. Juni 2011 angenommen, also lange vor der Empfehlung von 2013. Auch wenn Maßnahmen für Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, außer mit Mitteln aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen nicht direkt mit EU-Mitteln gefördert werden, so liegt der Schwerpunkt des ESF, des EFRE und des ELER im laufenden Finanzierungszeitraum 2014-2020 dennoch stärker auf der Bekämpfung von Armut, einschließlich Kinderarmut.

70. Die Positionspapiere der Kommission wurden zwei Jahre vor der Annahme der Empfehlung erarbeitet. Allerdings wurde die Empfehlung bei den Verhandlungen 2013/2014 über die Programmierung der ESI-Fonds als Hebel eingesetzt. Was Rumänien und Italien anbelangt, so erfolgt die Bekämpfung der Kinderarmut auf integrierte Weise im Rahmen sowohl der nationalen als auch der regionalen operationellen Programme. Zielgruppe der Maßnahmen, die über den ESF, den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, den ESF sowie den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) kofinanziert werden, sind beispielsweise unbegleitete Minderjährige. Das operationelle Programm zur sozialen Eingliederung umfasst nicht nur Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Mindesteinkommensregelung, sondern auch die Unterstützung spezifischer Projekte zur Beendigung der häufig durch Armut verursachten Heimunterbringung von Kindern.

Insbesondere in Italien werden über das nationale operationelle Programm zur sozialen Eingliederung Sozialdienste zur Unterstützung von Minderjährigen und deren Familien finanziert (z. B. sozialpädagogische Unterstützung, Unterstützung der Eltern und Dienstleistungen im Bereich der Familienmediation). Darüber hinaus umfassen diese Dienste die Unterstützung von Eltern mit komplexen Bedürfnissen und von Haushalten mit Kindern unter 1000 Lebenstagen. In den Überwachungsformularen sind Angaben zur Anzahl der Minderjährigen zu machen, die in den Haushalten der Begünstigten leben. Die Zahl der erreichten Minderjährigen hat in den letzten Jahren zugenommen. Überdies richten sich mehrere Maßnahmen unter Achse 3 des italienischen operationellen Programms ausdrücklich an gefährdete Minderjährige, darunter Drittstaatsangehörige, unbegleitete Minderjährige und junge Migranten. Über weitere Maßnahmen sollen in 13 Großstädten Kinder aus Roma-Gemeinschaften unterstützt werden, um die Schulabbruchquote zu senken und die Bildung und frühkindliche Erziehung zu fördern.

71. Die Kommission ist nicht befugt, weitere Zweckbindungen vorzuschreiben, die nicht in den Verordnungen vorgesehen sind.

74. Die gemeinsamen ESF-Indikatoren sind nicht spezifisch für bestimmte Arten der Unterstützung, sondern entsprechen dem Umfang der ESF-Unterstützung, um den Verwaltungsaufwand auf ein angemessenes Niveau zu reduzieren. Wenn die Verwaltungsbehörden die ESF-Mittel in die Bekämpfung der Kinderarmut investieren, wird von ihnen in der Regel ein programmspezifischer Indikator festgelegt.

Es stehen Daten über die ESF-Finanzierung nach Interventionskategorien, die den Investitionsprioritäten entsprechen, zur Verfügung. Diese Daten ermöglichen eine Quantifizierung der für die Kinderbetreuung und die Bildung von Kindern vorgesehenen Mittel, allerdings liegen keine Daten über die Mittel vor, die für die Bekämpfung der Kinderarmut bereitgestellt werden, da es keine spezifische Investitionspriorität zur Kinderarmut gibt.

79. Der kinderspezifische Indikator für materielle Deprivation wurde von der Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz im März 2018 angenommen. Bisher wurden Daten ausschließlich für das Jahr 2014 veröffentlicht. In Übereinstimmung mit dem Verhaltenskodex für europäische Statistiken wurden erste Daten veröffentlicht. Eine regelmäßige und umfassende Veröffentlichung und Analyse (im Abstand von drei Jahren) wird ab 2021 erfolgen.

Der zeitliche Abstand zwischen der Ankündigung des kinderspezifischen Indikators für materielle Deprivation und seiner Annahme war notwendig, um die Robustheit des Indikators durch die Verwendung von mehr als einer Welle von Ergebnissen aus den Modulen der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (*EU statistics on income and living conditions*, EU-SILC) zu gewährleisten. Daraus ergab sich auch die Notwendigkeit, die Ergebnisse des Moduls 2014 abzuwarten (die erst mit zeitlicher Verzögerung verfügbar waren). Es wurden eingehende Studien durchgeführt, um die Robustheit des Deprivationsindikators sicherzustellen. Die Verwendung der Modulergebnisse und die Fertigstellung des Indikators erfolgten, sobald die Ergebnisse dieser Studien vorlagen.

Ein Rhythmus von drei Jahren ist ein erheblicher Fortschritt. Zwischen zwei Messungen könnten Entwicklungen anderer Indikatoren (z. B. zur Deprivation der allgemeinen Bevölkerung) und Korrelationen zwischen Kategorien der Deprivation bei Kindern und anderen Variablen (z. B. aufgeschlüsselte Sozialleistungen einschließlich Familienzulagen, die in der EU-SILC gemäß der Verordnung (EU) 2019/1700 ab 2021 erhoben werden) ins Auge gefasst werden, um erste Bewertungen der Entwicklung der Situation von Kindern vornehmen zu können.

80. Der Vergleich der beiden Indikatoren, d. h. des Indikators für die Deprivation von Kindern (3 fehlende Kategorien aus einer Liste von insgesamt 17) mit dem Gesamtindikator für „erhebliche“ materielle Deprivation (4 fehlende Kategorien aus einer Liste von insgesamt 9), hat nur begrenzte methodische Gültigkeit.

Dies liegt zum Teil daran, dass der Indikator für die Deprivation von Kindern (3 der 17 ausgewählten Deprivationskategorien) eher in Bezug auf den Deprivationsindikator (3 von 9 berücksichtigten Deprivationskategorien) und nicht in Bezug auf den Indikator für „erhebliche“ Deprivation (4 fehlende Kategorien aus einer Liste von insgesamt 9) definiert wurde und mit diesem verglichen wird.

Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 83 und Kasten 6:

Der Satz nationaler Indikatoren ergibt sich aus nationalen Entscheidungen, in den meisten Fällen sind die Tendenzen, auch wenn die Niveaus unterschiedlich sind, im Zeitverlauf jedoch ähnlich wie bei AROPE – eine Abkürzung für „at risk of poverty or social exclusion“ (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht).

85. Ihren Vorschlag für die künftige Kindergarantie-Initiative wird die Kommission 2021 vorlegen.

86. Dritter Gedankenstrich: Phase III wird im Sommer 2020 beginnen und zwei Jahre dauern. Phase III wird aus einer Reihe von Pilotprojekten bestehen, die in Bulgarien, Kroatien, Griechenland und Italien durchgeführt werden sollen, sowie aus einer Reihe von nationalen politischen und programmatischen Vertiefungen sowie der Entwicklung von nationalen Aktionsplänen zur

Bekämpfung der Kinderarmut und der sozialen Ausgrenzung: Spanien, Litauen, Deutschland, Bulgarien, Kroatien, Italien und Griechenland.

88. Das Gesamtziel der ersten Phase der vorbereitenden Maßnahme für eine Kindergarantie (Machbarkeitsstudie) besteht darin, eine Analyse der Ausgestaltung, der Durchführbarkeit und der Verwaltung eines möglichen Kindergarantie-Systems in den EU-Mitgliedstaaten zu erstellen. Sie basiert auf dem, was derzeit in den Mitgliedstaaten vorhanden und machbar ist, und bietet umfassende Informationen über den Zugang zu Diensten für verschiedene Gruppen gefährdeter Kinder.

Im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung unternimmt die Kommission derzeit die erforderlichen Schritte und sammelt die notwendigen Informationen für eine gründliche Vorbereitung der bevorstehenden Kindergarantie-Initiative.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

92. Der Vorschlag der Kommission für den MFR 2014-2020 wurde vor der Empfehlung angenommen. Aus diesem Grund werden im derzeitigen Strategie- und Überwachungsrahmen Maßnahmen für Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, außer mit FEAD-Mitteln nicht direkt gefördert.

Nichtsdestoweniger liegt der Schwerpunkt des ESF, des EFRE, des FEAD und des ELER im laufenden Finanzierungszeitraum 2014-2020 im Vergleich zum vorherigen Zeitraum 2007-2013 stärker auf der Armutsbekämpfung im Allgemeinen und auf der Bekämpfung der Kinderarmut im Besonderen.

93. Seit der Verabschiedung der Empfehlung konnte die Kommission beobachten, dass die Notwendigkeit, mehr Investitionen in FBBE zu tätigen, in den Mitgliedstaaten eine breitere Anerkennung gefunden hat und dass mehrere Mitgliedstaaten (Irland, Malta, Deutschland, die Tschechische Republik und Spanien) ihre Investitionen auch tatsächlich erhöht haben.

Neben der EPIC-Plattform bot die Kommission den politischen Entscheidungsträgern der Mitgliedstaaten Unterstützung beim gegenseitigen Lernen.

Empfehlung 1 – Der Aktionsplan zur EPSR sollte Kinderarmut einbeziehen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, Maßnahmen im Zusammenhang mit Kinderarbeit in den Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte aufzunehmen.

Die Bekämpfung der Armut im Allgemeinen und der Kinderarmut im Besonderen hat für die Kommission hohe Priorität.

99. Empfehlungen werden nicht „automatisch“ an Mitgliedstaaten ausgegeben, die eine Verschlechterung eines Indikators erfahren. Zwar gehört das Risiko der Armut und der sozialen Ausgrenzung von Kindern nicht zu den Indikatoren des Sozialanzeigers, doch könnte die Methodik des Anzeigers (d. h. die Betrachtung nicht nur des erfassten Niveaus, sondern auch der Geschwindigkeit und der Richtung von Veränderungen) bei der Bewertung sozialer Entwicklungen, einschließlich der Veränderungen bei den Risiken von Kinderarmut, berücksichtigt werden.

100. Im Rahmen des Europäischen Semesters wird die Armutsbekämpfung auf mehrdimensionale Weise angegangen, wobei Empfehlungen an Länder ausgesprochen werden, für die auf der Grundlage einer breiten Palette von Faktoren wie etwa Ausmaß und Veränderungen der Armut, nationale politische Rahmenbedingungen oder Fortschritte bei einschlägigen Reformen, Herausforderungen

ermittelt wurden. Empfehlungen sind von Natur aus länderspezifisch. Über die Jahre hat die Kommission den Fokus des Europäischen Semesters verstärkt auf soziale Fragen gerichtet, unter anderem indem sie die europäische Säule sozialer Rechte und den damit verbundenen „Sozialanzeiger“ zu einem integralen Bestandteil des Europäischen Semesters gemacht hat.

Darüber hinaus wurden im Laufe der Jahre zahlreiche Empfehlungen zu den Themen Kinderbetreuung, Bildung, Beschäftigung, Qualifikationserwerb und Integration der arbeitsmarktnähesten Personen herausgegeben.

Empfehlung 2 – Kinderarmut sollte auf der Grundlage klarer interner Leitlinien analysiert werden

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Bewältigung der sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Krise hält die Kommission an ihrem Engagement fest, Menschen aus der Armut, einschließlich der Kinderarmut, zu befreien, indem sie deren Ursachen angeht.

Empfehlung 3 – Investitionen zur Bekämpfung der Kinderarmut im Programmplanungszeitraum 2021-2027 gezielt einsetzen und überwachen

Erster Abschnitt: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Im Vorschlag der Kommission für den ESF+ ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten mindestens 5 % ihrer ESF+-Mittel für die Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut im Rahmen der spezifischen Ziele v und vii bis x bereitstellen und dass spezifische Indikatoren für Kinder in den Überwachungsrahmen einbezogen werden.

Die Kommission kann jedoch den Verhandlungen mit dem Rat und dem Europäischen Parlament nicht vorgreifen.

Zweiter Abschnitt: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Für den nächsten MFR werden gezielte Maßnahmen für Kinder vorgeschlagen. Gemäß den überarbeiteten Vorschlägen für den MFR 2021-2027 und den ESF+ müssen die Mitgliedstaaten mindestens 5 % ihrer ESF+-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung für die Bekämpfung der Kinderarmut einsetzen. Ferner soll im Rahmen des spezifischen Ziels xi (und dem derzeitigen FEAD) die Anzahl der unterstützten Kinder (bis zum Alter von 18 Jahren) gemeldet werden. Wir erkennen an, dass ein solcher Indikator für die übrigen spezifischen Ziele im nächsten MFR unter Berücksichtigung der Ausweitung des Geltungsbereichs des überarbeiteten ESF+ aussagekräftig wäre.

105. Die Häufigkeit der Datenerhebung zum Indikator für die Deprivation von Kindern ist in der Verordnung (EU) 2019/1700 festgelegt. Diese Verordnung wurde nach schwierigen Verhandlungen mit den Mitgesetzgebern verabschiedet, die schließlich zu einer ausgewogenen Einigung führten. Die Häufigkeit der Datenerhebung war ein entscheidender Teil der Diskussion. Letzten Endes hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass dem strukturellen Charakter mehrerer Indikatoren, die sich auf die Armut im Allgemeinen beziehen, Rechnung getragen werden muss, da eine Überfrachtung der Erhebung nicht nur wenig zusätzliche Informationen bringen, sondern auch die Gesamtqualität des Instruments verschlechtern würde, was wiederum geringere Antwortquoten zur Folge hätte.

Die gefundene Lösung (d. h. die Erhebung von Daten zum kinderspezifischen Indikator für die materielle Deprivation im Abstand von drei Jahren), bietet die Möglichkeit einer häufigen

Datenerhebung unter Berücksichtigung der Belastung für die Befragten und die nationalen statistischen Ämter.

106. Der Satz nationaler Indikatoren ergibt sich aus nationalen Entscheidungen, in den meisten Fällen sind die Tendenzen, auch wenn die Niveaus unterschiedlich sind, im Zeitverlauf jedoch ähnlich wie bei AROPE. Der kinderspezifische Indikator für materielle Deprivation ermöglicht einen Vergleich auf internationaler Ebene.

107. Die politische Initiative der Europäischen Kindergarantie wird auf den politischen Leitlinien der Kommissionspräsidentin aufbauen. Mit Blick auf den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) schlug die Kommission am 27. Mai 2020 vor, dass alle Mitgliedstaaten 5 % ihrer Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) unter geteilter Mittelverwaltung zur Bekämpfung der Kinderarmut einsetzen.

Empfehlung 4 – Für die Vorbereitung der bevorstehenden Kindergarantie-Initiative sicherstellen, dass die erforderlichen Schritte unternommen und ausreichende Daten gesammelt werden

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die erste Phase der Vorbereitung ist bereits abgeschlossen. Im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung unternimmt die Kommission die erforderlichen Schritte und sammelt die notwendigen Informationen für eine gründliche Vorbereitung der bevorstehenden Kindergarantie-Initiative.

Abgesehen von bereits verfügbaren Daten, einschließlich Eurostat-Daten, soll die laufende mehrjährige vorbereitende Maßnahme für eine Kindergarantie eine gründliche Analyse der Ausgestaltung, der Durchführbarkeit und der Verwaltung einer Kindergarantie-Initiative in den EU-Mitgliedstaaten liefern. Dies wird in die Vorbereitungsarbeiten der Kommission einfließen. Zudem wird die Kommission die notwendige analytische Arbeit zur Unterstützung der Entwicklung der Kindergarantie-Initiative sowie Konsultationen mit allen einschlägigen Interessengruppen durchführen.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Tony Murphy, Mitglied des Hofes. Herr Murphy wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Wolfgang Stolz, dem Attaché Brian Murphy, dem Leitenden Manager Pietro Puricella, dem Aufgabenleiter Michele Zagordo, den Prüferinnen und Prüfern Marija Grguric, Cristina-Ioana Jianu, Agota Krenusz, Annekatrin Langer und Bernard Witkos, seinem Assistenten Peter Borsos, seiner Sekretärin Niamh Mahon und der Praktikantin im Kabinett Eve Ryan. Hannah Critoph und Zuzanna Filipski leisteten sprachliche Unterstützung.

Infolge der COVID-19-Pandemie und der strikten Ausgangsbeschränkungen konnte kein Foto des Prüfungsteams bereitgestellt werden.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	10.4.2019
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	4.6.2020
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	15.7.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	12.8.2020

URheberRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-5099-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/59505	QJ-AB-20-017-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-5065-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/314488	QJ-AB-20-017-DE-Q

Kinderarmut stellt in der EU nach wie vor ein ernstes Problem dar, da fast jedes vierte Kind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist. In Studien wurde wiederholt aufgezeigt, dass Investitionen im Kindesalter zu relativ geringen finanziellen Kosten einen lebenslangen Gewinn bringen können.

Der Hof beschloss, diese Prüfung durchzuführen, da die Bekämpfung der Kinderarmut in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor eine Herausforderung darstellt. Ziel des Hofes war es, zu bewerten, ob die Kommission einen wirksamen Beitrag zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Kinderarmut geleistet hat.

Der Hof stellte fest, dass die nicht rechtsverbindlichen Instrumente der Kommission naturgemäß nur begrenzt relevant sind, dass sie aber über leistungsfähigere Instrumente verfügt. Allerdings war es aufgrund des Mangels an verfügbaren Informationen mit direktem Bezug zur Kinderarmut schwierig – wenn nicht unmöglich – zu beurteilen, welchen effektiven Beitrag die EU-Mittel zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Kinderarmut leisten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors