

THEMA

Welche Rechte für Kinder in einem alternden Europa? Die Bedeutung von Kindern für europäische Strategien zum demographischen Wandel

von Jana Hainsworth, Generalsekretärin von Eurochild AISBL – promoting the welfare and rights of children and young people

Der demographische Wandel steht auf der politischen Tagesordnung der Europäischen Union weit oben. Die Geburtenraten in fast allen EU-Mitgliedstaaten liegen unter denen, die nötig wären, um die Bevölkerungszahlen zu halten. Im Zusammenhang mit der steigenden Lebenserwartung lässt sich die große Aufmerksamkeit für dieses Thema leicht nachvollziehen. Jedoch wird über den demographischen Wandel meist nur als ökonomisches Problem diskutiert. Das Hauptaugenmerk wird auf die Frage gerichtet, wie es Europa gelingen kann, eine wachsende ältere Bevölkerung zu unterstützen, während die Anzahl der Europäerinnen und Europäer im erwerbsfähigen Alter ab 2010 stetig zurückgeht. Die Strategien zielen zum Beispiel auf höhere Beschäftigungsraten und „aktives Altern“. Eurochild ist der Meinung, daß die Grundrechte der sogenannten abhängigen Personen in der aktuellen Diskussion zum demographischen Wandel jedoch vernachlässigt, wenn nicht gar untergraben werden. Der Blick geht über Kinder hinweg, wenn nur über Anreize zur Geburtensteigerung und über Kinderbetreuung nur als Mittel zur Ermöglichung von Berufstätigkeit für Eltern diskutiert wird. Der Wert von Kindheit, die Rechte und das Wohlergehen des Kindes werden kaum erwähnt. Strategien zur Steigerung der Geburtenrate sollten jedoch genauso der erhöhten Wertschätzung von Kindern und der Fürsorge für sie (sei sie nun bezahlt oder nicht) wie der Förderung wirtschaftlicher Aktivierung dienen.

BEISPIELLOS: DEMOGRAPHISCHE VERÄNDERUNGEN IN DER EU

Die derzeitigen Veränderungen in der demographischen Zusammensetzung der Europäischen Union sind beispiellos. Die durchschnittliche Anzahl von Kindern pro Frau beträgt derzeit 1,5 (EU-25) und liegt damit weit unter der Reproduktionsziffer von 2,1 Kindern pro Frau, die notwendig wären, um die Bevölkerungszahlen zu halten.¹ Nur Irland, Schweden und Frankreich haben Geburtenraten, die ein natürliches Bevölkerungswachstum ermöglichen. Die Geburtenraten in allen neuen Mitgliedstaaten (außer Malta) sowie in Deutschland,

Griechenland, Italien und Spanien liegen unter dem EU-Durchschnitt. Zur selben Zeit wächst die Lebenserwartung stetig. Im Jahr 2004 lag in der EU-25 die Lebenserwartung bei 81 Jahren für Frauen und 74 Jahren für Männer. Bis 2050 sollen die Zahlen auf 86 beziehungsweise 81 steigen. Das bedeutet, dass sich die Anzahl der über 80-Jährigen von 18,8 Millionen (2005) auf 34,7 Millionen (2030) erhöhen wird – dies entspricht einem Anstieg von 54 Prozent in einem Zeitraum von 25 Jahren.²

¹ COM(2006) 571 Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance

² Social Agenda May 2005 (S. 7)

Ohne den Zustrom von Migrantinnen und Migranten hätte die Verringerung der EU-Bevölkerung bereits jetzt begonnen. Die Europäische Union ist jedoch ein attraktives Ziel für Menschen aus Drittstaaten. Zurückhaltend geschätzt, werden von heute bis 2050 etwa 40 Millionen Menschen in die EU einwandern. Die Langzeitfolgen für die Bevölkerungszahlen sind jedoch schwer vorherzusehen. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass sich die Mitglieder der zweiten und dritten Generation in Einwanderungsgemeinschaften mit der Anzahl von Kindern den Aufnahmeländern angleichen.

WAS IST DIE ROLLE DER EU?

Die Sorge über das Altern in der EU ist nicht neu. Bevor die Europäische Kommission ein Konsultationspapier und vor kurzem auch eine Mitteilung zum demographischen Wandel veröffentlichte, konzentrierten sich die Diskussionen auf EU-Ebene darauf, wie sich die „Buchhaltung“ am besten abstimmen ließe: Es ging darum, wie bei dem für die kommenden Jahre erwarteten Rückgang der Anzahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter die Sozialschutz- und Rentensysteme finanziert werden sollen. Häufig wurde auf den sogenannten Abhängigkeitsquotienten Bezug genommen – der Anzahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre alt) pro Person über 65. Zur Zeit beträgt der Abhängigkeitsquotient in der EU vier zu eins; für 2050 wird mit zwei zu eins gerechnet. Die meisten politischen Diskussionen auf EU-Ebene wurden deshalb recht pessimistisch geführt und konzentrierten sich auf ökonomische Betrachtungen.

Seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997, mit dem die Mitgliedstaaten sich auf einen Ausbau der Zuständigkeiten der EU in den sozialen Sektor hinein verständigten, muss die Europäische Kommission jährlich berichten, ob festgelegte soziale Ziele erreicht worden sind – auch in Bezug auf die demographische Situation in der Gemeinschaft. Aber eine wirkliche Umstellung hin zu einem initiierten und ganzheitlichen Ansatz für die politische Handhabung des demographischen Wandels gelang erst mit der Amtsübernahme der derzeitigen Kommission im Jahr 2004.

Der EU-Kommissar Vladimir Špidla, zuständig für die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, betrachtet den demographischen Wandel quasi als persönliches Anliegen. Als ehemaliger tschechischer Ministerpräsident wurde er Zeuge eines dramatischen Rückgangs der Geburtenrate in seinem Heimatland, wo die durchschnittliche Anzahl der Kinder pro Frau mittlerweile bei 1,2 liegt. Die Tschechische Republik hat gemeinsam mit der Slowakei, Slowenien und Polen damit die niedrigste Rate in Europa.

Kommissar Špidla veröffentlichte im Jahr 2005 ein Grünbuch,³ welches den demographischen Wandel aus einer erweiterten Lebenszyklusperspektive betrachtet. Das Papier fragte nicht nur, wie sich die europäischen Gesellschaften und Ökonomien auf die wandelnde Altersstruktur der (erwerbstätigen) Bevölkerung einstellen kann, sondern auch nach den Gründen für die niedrigen Geburtenraten in Europa sowie nach Einflussmöglichkeiten auf die demographischen Entwicklungen.

Auf die Fragen des Grünbuchs gingen 240 Rückantworten von den Regierungen der meisten Mitgliedstaaten sowie einem großen Spektrum von Interessensvertretungen wie Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Sozialpartnern, akademischen Einrichtungen und Privatpersonen bei der Kommission ein. Im Eurochild-Beitrag zu der Konsultation werden folgende Anliegen betont:

- Durch die Bekämpfung von Armut und durch soziale Integration lassen sich die Potentiale aller Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union erschließen. Eine Konzentration auf Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze ist nicht hinreichend.
- Niedrige Geburtenraten müssen aus einer weiteren sozialen Perspektive betrachtet werden. Es geht darum, Kindern, Jugendlichen und ihren Familien ein glückliches und erfülltes Leben zu ermöglichen.
- Bildungs- und Ausbildungssysteme müssen sich umstellen, um alle Kinder und Jugendlichen mit den Fähigkeiten und Kompetenzen auszustatten, die in der wissensbasierten Wirtschaft Europas gebraucht werden.

³ COM (2005) 94 Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“

Ein Grünbuch ist ein Konsultationspapier der Europäischen Kommission zu einem bestimmten Thema, oft zu Vorlagen für Verordnungen und Richtlinien. Ein Grünbuch dient dem Zweck, auf diesem Gebiet eine öffentliche und wissenschaftliche Diskussion herbeizuführen und grundlegende politische Ziele in Gang zu setzen. Der nächste Schritt ist oft ein Weißbuch, welches offizielle Vorschläge zusammenfasst.

Im Anschluss an die Grünbuch-Konsultation verabschiedete die Europäische Kommission im Oktober 2006 eine Mitteilung, die einige dieser Anliegen aufnahm.⁴ Dieses offizielle Politikdokument der EU betont die Notwendigkeit einer besseren Balance zwischen privatem und Berufsleben und eines allgemeinen Zugangs zu Unterstützungsleistungen für Eltern – insbesondere für die Bildung und Betreuung von kleinen Kindern. Die Kommission besteht auf einem erleichterten Zugang zu erschwinglicher Kinderbetreuung von hoher Qualität. Das Papier führt die Ausrottung von Kinderarmut als politische Kernaufgabe der Europäischen Union in Reaktion auf die demographischen Herausforderungen auf.

Die Veröffentlichung dieser Kommissionsmitteilung wurde begleitet vom „Ersten Forum zur demographischen Zukunft Europas“ – einer Konferenz, die im Oktober 2006 in Brüssel stattfand. Die Europäische Kommission will nun ähnliche Veranstaltungen alle zwei Jahre organisieren. Ziel ist es, Fachleute aus Praxis, Wissenschaft und Politik zusammen zu bringen, um politische und praktische Reaktionen auf den demographischen Wandel zu präsentieren und zu diskutieren. Die Breite des Programms des ersten Forums spiegelte die Komplexität des Themas wider, konzentrierte sich jedoch immer noch überwiegend auf Beschäftigung und Produktivität. Eine willkommene Ergänzung bot das Europäische Netzwerk kinderfreundlicher Städte.⁵ Vielleicht ist das ein erster Hinweis auf die Erkenntnis, dass wir Gesellschaften, Städte und Gemeinden brauchen, die Kindheit wertschätzen und kinderfreundliche Umgebungen bieten. Das kann ein Schritt dahin sein, dass es Eltern möglich wird, so viele Kinder zu haben, wie sie es sich wünschen.⁶

FAMILIENPOLITIK IM MITTELPUNKT

Die Folgemaßnahmen der EU zur genannten Kommissionsmitteilung haben eine interessante Entwicklung genommen. Zu einem großen Teil ist das zurückzuführen auf die Initiative der deutschen Regierung durch Bundesministerin Ursula von der Leyen für eine „Europäische Allianz für Familien“. Tatsächlich richtet sich die familienpolitische Aufmerksamkeit mittlerweile darauf, wie die EU dem Gedankenaustausch und dem voneinander Lernen dienen kann. Es ist leicht zu erkennen, worauf Deutschlands Motivation gründet. Deutschland hat eine der niedrigsten Raten von berufstätigen Frauen in Europa. Das Angebot an Kinderbetreuung in Deutschland ist niedrig und oft beschränkt auf Halbtagsplätze oder auf Kinder ab drei Jahren, so dass viele Mütter zu Hause bleiben. Außerdem ist die Geburtenrate sehr niedrig (1,4 Kinder pro Frau), weil mehr und mehr Frauen das Kinderkriegen verschieben oder sich zugunsten einer Karriere ganz dagegen entscheiden. Frau von der Leyen will die Berufstätigkeit von Müttern fördern – unter anderem mit erhöhten Kinderzulagen und neuen Regelungen zur Erziehungszeit.

Verschiedene andere Mitgliedstaaten unterstützen Deutschlands Initiative für eine „Europäische Allianz für Familien“. Die Überschwänglichkeit, mit der Länder wie Polen diese Idee aufgreifen, ist aus der Perspektive von Eurochild jedoch besorgniserregend, da hier eine Möglichkeit gesehen wird, traditionelle Familienbilder zu stärken. Eine Entschließung eines Seminars zur „Zukunft der Familien in Europa“, das im Europäischen Parlament stattfand, hat starke moralistische Untertöne und fordert, dass „die gegenseitige Ergänzung zwischen Männern und Frauen im Familienleben realisiert werden muss“.⁷ Das Recht jedes Kindes, beide Elternteile zu kennen und von ihnen betreut zu werden (Artikel 7 der UN-Kinderrechtskonvention) muss anerkannt werden. Es ist jedoch auch wichtig zu verhindern, dass konservative Kräfte die Initiative für eine „Europäische Allianz für Familien“ nutzen, um etwa

⁴ COM(2006) 571 Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance

Eine Mitteilung ist im Sprachgebrauch der Europäischen Union ein von der EU-Kommission veröffentlichtes Diskussionspapier ohne rechtsetzende Wirkung. Oft ist eine Kommissionsmitteilung eine Vorstufe zu einem Gesetz, zum Beispiel einer Richtlinie.

⁵ Das Europäische Netzwerk kinderfreundlicher Städte ist in Belgien, den Niederlanden, Spanien, der Türkei, Deutschland, Großbritannien, Griechenland, Schweden, Italien, der Schweiz, der Tschechischen Republik und Irland aktiv. Dort trifft eine wachsende Anzahl von Gemeinden die politische Entscheidung, „kinderfreundlich“ werden zu wollen: <http://www.childfriendlycities.eu/>.

⁶ Eine Umfrage der EU-Kommission (Präsentation im Mai 2007) hat ergeben, daß sich die heute 40- bis 54-jährigen Europäerinnen im Schnitt 20% mehr Kinder gewünscht hätten, als sie tatsächlich gebären. Als Haupthindernis wurde die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf angegeben.

⁷ „Which future for families in Europe?“, Seminar unter Vorsitz von Marie Panayotopoulos-Cassiotou vor dem „World Congress of Families“ am 28. April 2007

Alleinerziehende oder homosexuelle Paare zu diskriminieren. Eurochild unterstützt einen viel weiteren Familienbegriff, so wie er in einem Vorschlag der Regionalregierung Nordirlands für eine Familien- und Elternstrategie beschrieben ist ⁸:

„Eine Familie besteht aus einem Kind oder Jugendlichen unter 18 (oder unter 21 im Falle von behinderten jungen Menschen oder solchen, die eine öffentliche Einrichtung, zum Beispiel ein Kinderheim verlassen haben) und denen, die sich hauptsächlich um sie/ihn kümmern. Das kann ein Elternteil, eine werdende Mutter oder ein/e andere/r biologische/r Verwandte/r sein, aber auch jede andere Person, die das Kind großzieht und elterliche Verantwortung übernimmt.“⁹

Im Mai 2007 nahm die Europäische Kommission eine Mitteilung zum Thema „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“¹⁰ an. Damit wird die „Europäische Allianz für Familien“ begründet. Das Thema ist für uns besonders bedeutsam, erst vor kurzem fand das erste Eurochild-Mitgliederseminar zur Unterstützung von Kinderrechten mittels positiver Elternpolitik statt. Das Seminar stand im Kontext der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut von Kindern und berücksichtigte die Unterstützung für Eltern als bedeutenden Teil zur Lösung.

Die wachsenden Erfahrungen von Eurochild-Mitgliedern verdeutlicht, dass die Unterstützung von Eltern – ob durch informelle, ehrenamtliche Leistungen oder durch formale Bildungs- und Ausbildungsprogramme – sehr stark nachgefragt wird und eine wichtige Rolle bei frühzeitiger Intervention und der Prävention von Krisen spielt. Unterstützung für Eltern muss allgemein zugänglich sein – ergänzend zu Angeboten für besonders gefährdete Zielgruppen wie Alleinerziehende und Immigrantenfamilien. Oftmals werden solche Investitionen bei politischen Überlegungen zum demographischen Wandel jedoch vernachlässigt. Für Eltern spielen sie aber eine bedeutende Rolle beim Aufbau von Zuversicht und Selbstwertgefühl und damit der Fähigkeit, die Rechte und Fürsorgebedürfnisse ihrer Kinder zu achten und zu befriedigen.

BESONDERS WICHTIG: LEISTUNGEN FÜR KLEINE KINDER

Bei der Diskussion über politische Strategien zum demographischen Wandel wird den Angeboten von Kinderbetreuung viel Beachtung geschenkt. Beim Europäischen Rat in Barcelona im Jahr 2002 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, diese Angebote auszubauen – bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei und sechs Jahren sowie für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren. In der Gesamtbetrachtung ist die EU von diesen Zielen aber noch weit entfernt. Nur fünf Mitgliedstaaten haben das Barcelona-Ziel von 33% erreicht, sieben Staaten liegen noch unter 10%.¹¹ Diese Ziele werden eher mit Quantität als mit Qualität von Kinderbetreuung verbunden, die Entwicklungen werden mangelhaft beobachtet und kontrolliert. Hinzu kommt, dass Eltern in vielen EU-Mitgliedstaaten kein gesetzlich festgelegtes Recht auf Betreuung von Kindern unter drei Jahren haben. Außerdem bewegt sich die Finanzierung von Kinderbetreuung auf einem traurig niedrigen Niveau, nur drei Mitgliedstaaten geben mehr als ein Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für Kinderbetreuung aus – Dänemark ist mit 1,7% Spitzenreiter.

Ein herausragendes Beispiel guter Praxis bietet Schweden. Die Kombination aus langer Elternzeit (480 Tage können aufgeteilt oder in gleichen Teilen von beiden Elternteilen beansprucht werden) und der rechtlichen Garantie eines öffentlichen Kinderbetreuungsplatzes ab dem ersten Geburtstag des Kindes führen dazu, dass das Land mit 76% (2005) einen der höchsten Anteile an berufstätigen Frauen hat. Weiterhin, und obwohl während der 1990er Rezession die öffentliche Förderung von Kinderbetreuung reduziert werden musste, arbeiten alle schwedischen Gemeinden mit einer Gebühreobergrenze. Die Qualität der Kinderbetreuung konnte dennoch aufrecht erhalten werden. 2002 betrug der Betreuungsschlüssel (Kinder : Betreuer/in) 4,2 : 1 beziehungsweise 17,4 : 1 in Vorschulen. Außerdem bilden Vorschullehrerinnen und -lehrer in Schweden mit Hochschulausbildung die größte Angestelltengruppe in diesem Bereich des öffentlichen Dienstes.

⁸ „Families Matter: Supporting Families in Northern Ireland“, The Department of Health, Social Services and Public Safety's Proposals on a Regional Family & Parenting Strategy, Januar 2007

⁹ Original: „A family consists of any child or young person under the age of 18 (21 for young people leaving care and disabled young people) and their primary care takers. A primary care taker can be a parent, an expectant mother or other biological relative or any person involved in bringing up the child or young person who has parental responsibility for that young person or child.“

¹⁰ MEMO/07/179 Promoting solidarity between generations

¹¹ Studie einer Expertengruppe zu Geschlechtern, sozialer Inklusion und Beschäftigung (auf der Grundlage von Statistiken aus 2002)

Eurochild unterstützt die Bemühungen für ein gesteigertes Angebot von Kinderbetreuung, ohne jedoch auf die Forderung nach Erschwinglichkeit, Zugänglichkeit und Qualität dieser Angebote zu verzichten. In einem Diskussionspapier hat Children in Europe¹² Vorstellungen über einen EU-weiten Ansatz für Leistungsangebote für kleine Kinder zusammengefasst. Hier sind zehn Prinzipien aufgeführt, die den Leistungen ein gemeinsames Verständnis der Rechte von Kindern in Europa zugrunde legen sollen. Diese Prinzipien beziehen sich auf: Zugang, Erschwinglichkeit, pädagogischen Ansatz, Partizipation, Kohärenz, Vielfalt und Wahlfreiheit, Evaluation, Wertschätzung der Arbeit, Partnerschaft mit Schulen, grenzübergreifende Partnerschaften. Dies ist eine dringliche Aufgabe in Zeiten, in denen eine wachsende Anzahl von Kindern diese Angebote in Anspruch nimmt.

KINDERRECHTE AUF DER EU-TAGESORDNUNG

Auf EU-Ebene hat sich die Diskussion über den demographischen Wandel in den letzten Jahren einem lebenszyklusbasierten Ansatz geöffnet, der die Lebenslagen von Familien mit einbezieht. Zu wenig Beachtung wird jedoch der Stellung von Kindern als Inhaber eigener Rechte geschenkt. Die bisherige EU-Politik in Bezug auf Demographie sieht sich mit der Kritik konfrontiert, Kinder würden „instrumentalisiert“, indem sie ausschließlich als Arbeitskräfte und Steuerzahler der Zukunft betrachtet werden, nicht jedoch als Menschen von

heute mit eigenen Rechten. Obwohl die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und der Europäische Rat diesen Vorwurf schnell zurückgewiesen haben, bleibt eine andauernde Konzentration auf Fragen des Arbeitsmarktes und der Produktivität zu konstatieren. In ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament im Januar 2007 betonte Ministerin von der Leyen¹³, dass die kommenden Herausforderungen nicht nur ökonomischen, sondern auch sozialen Charakter haben. Auf den letztgenannten Bereich müssen Nichtregierungsorganisationen, im Besonderen solche, die sich für die Rechte von Kindern und Jugendlichen engagieren, ganz besonders achten.

Die Tatsache, dass die Europäische Kommission vor kurzem eine spezielle Mitteilung zu Kinderrechten annahm, kann dabei hilfreich sein. Die „Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie“¹⁴ wurde im Juli 2006 von der Gruppe der Kommissare für Grundrechte veröffentlicht und hat den Anspruch, einen Fahrplan für die Annahme einer EU-Kinderrechtsstrategie bis 2009 zu beschreiben. Eines der bedeutendsten Ziele dieses Dokuments ist die Einführung eines „Kinderrechte-Mainstreaming“ in alle legislativen und nicht legislativen Aktivitäten, die die Lebenslagen von Kindern berühren; dazu gehört die Einbeziehung von Kindern in entsprechende Entscheidungsprozesse. Diese wichtigen Verpflichtungen sind geeignet, die Sichtbarkeit von Kindern auf der Tagesordnung der EU, insbesondere in Bezug auf ihre Aktivitäten zum demographischen Wandel, zu erhöhen.

¹² Children in Europe ist ein Netzwerk aus elf nationalen Magazinen, die sich zusammengeschlossen haben, um ein einzigartiges Magazin zu produzieren: einzigartig, weil es in elf europäischen Ländern und in zehn europäischen Sprachen erscheint. Children in Europe berichtete über Leistungen für kleine Kinder und ihre Familien und richtet sich an alle Menschen und Organisationen die sich mit diesen Diensten und Kinderthemen befassen: www.childrenineurope.org.

¹³ „Die Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Bereich Demographie und Familie“, Rede von Bundesministerin von der Leyen vor dem Europäischen Parlament, 23. Januar 2007

¹⁴ COM (2006) 367 Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie

IMPRESSUM



Herausgeber: Nationale Beobachtungs- und Koordinierungsstelle Kinder- und Jugend(hilfe)politik in Europa - NaBuK
Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe - AGJ
Mühlendamm 3, 10178 Berlin



Telefon: 00 49 (0) 30-4 00 40-225 / -228
Telefax: 00 49 (0) 30-4 00 40-232
Internet: www.nabuk-europa.de

Redaktion: Jana Schröder, jana.schroeder@agj.de

V.i.S.d.P.: Peter Klausch

Layout: monsilber.de

Förderhinweis: Die NaBuK wird gefördert durch die Deutsche Behindertenhilfe – Aktion Mensch e.V. und die Stiftung Deutsche Jugendmarke e.V.

Haftungsausschluss: Für die Inhalte der verlinkten Seiten wird jegliche Haftung abgelehnt.