



Die jüngsten Entwicklungen in der Kinder- und Familienpolitik der EU

Europäische Plattform für Investitionen in Kinder:
Thematischer Jahresbericht

Verfasser: Barbara Janta (RAND Europe), Lynn M. Davies (Requat Advisory Ltd.), Victoria Jordan (RAND Europe), Katherine Stewart (RAND Europe)
Mai 2019



VORWORT

In diesem zweiten jährlichen Trendbericht werden neben den neuesten politischen Entwicklungen im Bereich der Kinder- und Familienpolitik der 28 EU-Mitgliedstaaten (EU28) auch Berichte zum Fortschritt bei Richtlinien und Aktivitäten dargelegt und zusammengefasst, die in den vergangenen Jahren eingeleitet wurden. Der Bericht wird im Rahmen des Projekts „Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (EPIC)“ erstellt. Er richtet sich thematisch nach den Säulen der Empfehlung der Europäischen Kommission 2013 „Investitionen in Kinder – Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ (im Folgenden die „Empfehlung“). Das Dokument orientiert sich ferner an relevanten Prinzipien der Europäischen Säule sozialer Rechte. Die folgenden Abschnitte liefern einen Überblick über die Ausrichtung und den Fortschritt der Entwicklungen auf dem Gebiet der Kinder- und Familienpolitik in den EU28, entsprechend den drei Säulen der Empfehlung.

ZUSAMMENFASSUNG: FORTSCHRITT IN DER KINDER- UND FAMILIENPOLITIK

Im Jahr 2013 legte die von der Europäischen Kommission verabschiedete Empfehlung „Investitionen in Kinder – Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ wichtige Empfehlungen für die Mitgliedstaaten zur Unterstützung des Wohlergehens und positiver Ergebnisse für Kinder und Familien fest, die sich auf drei Säulen erstrecken: Zugang zu angemessenen Ressourcen, Zugang zu erschwinglichen, hochwertigen Leistungen und Recht des Kindes auf Teilhabe.

Dem folgte 2017 die Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte, in der 20 wichtige Prinzipien festgelegt sind, die den Mitgliedstaaten als Richtgröße für ihre Sozialpolitik dienen sollen. Insbesondere Grundsatz 11 – *Betreuung und Unterstützung von Kindern* – unterstreicht konkrete Maßnahmen für Kinder. Dazu gehört u. a. die Anerkennung des zunehmenden Bewusstseins für die Bedeutung der frühkindlichen Bildung und Betreuung für eine bessere Entwicklung von Kindern im späteren Leben; in diesem Zusammenhang wird das Recht auf „bezahlbare und hochwertige“ Bildung und Erziehung umrissen. Grundsatz 11 legt außerdem das Recht von Kindern auf Schutz vor Armut dar. Dies umfasst auch das Recht von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen auf „besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit“, um zu gewährleisten, dass diese Kinder Zugang zu angemessener sozialer Unterstützung und zu Lebenschancen erhalten. Demgegenüber hebt Prinzip 9 das Recht auf ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Beruf und Privatleben für Eltern und Personen mit Betreuungsaufgaben hervor, darunter geeignete Urlaubs- und flexible Arbeitsregelungen sowie Zugang zu Pflegeleistungen.

Die 2013 ins Leben gerufene Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (EPIC) überwacht zentrale und innovative Entwicklungen auf dem Gebiet der Kinder- und Familienpolitik in der Europäischen Union (EU) und erschließt Ressourcen, welche die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlung unterstützen sollen. EPIC liefert nachfolgend einen Überblick über die wichtigsten jüngsten Entwicklungen auf dem Gebiet der Kinder- und Familienpolitik in der EU.

Zugang zu angemessenen Ressourcen

Die Empfehlung würdigt die starke Beziehung zwischen der Teilhabe von Eltern am Arbeitsmarkt und den Lebensbedingungen von Familien. Eines der Ziele der Empfehlung besteht darin, den Zugang von Eltern zu Ressourcen zu verbessern.

Eine der herausragendsten Initiativen in diesem Bereich war die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige. Die 2017 von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Richtlinie war der erste Legislativvorschlag nach der Umsetzung der Säule. Die Richtlinie legt neue Standards für Urlaubsregelungen in der EU fest: so schlägt sie neben mindestens 10 Tagen bezahltem Erziehungsurlaub auch die Einführung eines nicht übertragbaren, zweimonatigen bezahlten Erziehungsurlaubs für jeden Elternteil vor. Auf diese Weise fördert die Richtlinie nicht nur ein moderneres Konzept der Geschlechterrollen und des Familienkonzepts, sondern auch eine gerechtere Aufteilung von beruflichen und familiären Verpflichtungen und Betreuungsaufgaben. Die Richtlinie wurde im April 2019 vom Europäischen Parlament zugelassen und muss bis 2024 von den EU-Mitgliedstaaten in die jeweilige nationale Gesetzgebung übertragen werden.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten haben wir Trends hin zur **Befähigung zur Aufnahme von Mutterschafts-, Vaterschafts- und Erziehungsurlaub** beobachtet, darunter zunehmende Leistungsansprüche, die Reform von Urlaubsansprüchen als Anreiz zur Inanspruchnahme (z. B. durch die engere Verknüpfung von Leistungen mit früheren Einkommen) sowie flexiblere Urlaubsregelungen, einschließlich der Reduzierung von Fehlanreizen für Eltern, die sich für eine vorzeitige Rückkehr ins Berufsleben entscheiden. Insbesondere hat eine Reihe an Ländern Schritte unternommen, um die Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub zu ermöglichen und zu fördern, z. B. durch die Erhöhung des gesetzlichen Mindesturlaubsanspruchs, oder um die Aufteilung des Erziehungsurlaubs zwischen Partnern anderweitig zu begünstigen.

Das zweite Ziel der Richtlinie unter dieser Säule besteht darin, durch die Kombination von Unterstützungsleistungen einen angemessenen Lebensstandard zu bieten. Obwohl das Thema Sozialhilfe den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt, stellt die **vorbereitende Maßnahme zur Etablierung einer „Kindergarantie für gefährdete Kinder“** auf diesem Gebiet eine neue Maßnahme auf EU-Ebene dar. Das Europäische Parlament hat die Kindergarantie als eine neue politische Priorität für einen Durchführungsrahmen für EU-Politiken, -Rechtsvorschriften und -Programme formuliert, um zu gewährleisten, dass Kinder Zugang zu grundlegenden Leistungen erhalten. In ihrer derzeit vorgesehenen Form verfolgt die potenzielle Kindergarantie einen ganzheitlichen Ansatz, um die mehrdimensionalen Aspekte der Kinderarmut in Angriff zu nehmen und sicherzustellen, dass alle Kinder der EU28 Zugang zu kostenloser Gesundheitsversorgung, Bildung und Betreuung sowie menschenwürdigen Wohnverhältnissen und angemessener Ernährung haben. Die Phase zur Bewertung der Durchführbarkeit des Kindergarantie-Programms wurde 2018 eingeleitet und hat bisher Ergebnisse aus der Online-Konsultation hervorgebracht. Die Durchführbarkeitsstudie läuft noch bis 2020 und umfasst eine Reihe an Workshops für Interessenvertreter, die planmäßig in den Herbstmonaten 2019 stattfinden sollen. Ein Abschlussbericht, der die Nachweise für Empfehlungen zur Umsetzung des Programms zusammenfassen soll, ist für Anfang 2020 geplant.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten wurden ebenfalls Initiativen zur finanziellen Unterstützung von Familien und Kindern gestartet. In diesem Zusammenhang hat eine Reihe an Ländern Programme zur finanziellen **Unterstützung von Großfamilien** angestoßen und u. a. die „European Large Family Card“ (Europäische Karte für Großfamilien) sowie ähnliche Programme lanciert, durch die Großfamilien Vergünstigungen erhalten. So hat beispielsweise Polen die Initiative „500+“ ins Leben gerufen, ein monatliches Kindergeld für das zweite und jedes weitere Kind, während Italien Familien mit mehr als drei Kindern landwirtschaftliche Parzellen zur Verfügung stellt.

Darüber hinaus wurden breiter angelegte Initiativen zur Armutsbekämpfung gestartet. Dazu gehören z. B. Frankreichs umfassender Plan zur Armutsbekämpfung, der sich auf Kinder und Jugendliche konzentrieren soll, Irlands Umsetzung einer *Whole-Of-Government Strategy for Tackling Child Poverty* (Gesamtregierungsstrategie zur Bekämpfung von Kinderarmut) und Dänemarks „1000 Tage“-Programm zur

finanziellen Förderung diverser FBBE-, familien- und gesundheitsbezogener Unterstützungsmaßnahmen für Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren.

Zugang zu erschwinglichen, qualitativ hochwertigen Dienstleistungsangeboten

Die Empfehlung würdigt zudem die Bedeutung des Zugangs zu qualitativ hochwertigen Leistungen, um die Verringerung von Ungleichheit zu fördern und Gruppen von Kindern zu unterstützen, die möglicherweise mit besonderen Hindernissen konfrontiert sind, wie beispielsweise Kinder ohne elterliche Betreuung, Kinder mit Behinderungen und Migrantenkinder.

Die Empfehlung erkennt an, dass Investitionen in die **frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)** eines der effektivsten Mittel ist, um Ungleichheit und sozioökonomischen Benachteiligungen entgegenzuwirken. Alle Mitgliedstaaten haben Fortschritte bei den Barcelona-Zielen aus dem Jahr 2002 gemacht, d. h. für mehr als 33 Prozent der Kinder unter drei Jahren und 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem Einschulungsalter offizielle Kinderbetreuungsangebote bereitzustellen. Dennoch bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor große Unterschiede beim Anteil der Kinder, die sich in formalen Kinderbetreuungseinrichtungen befinden.

Aufbauend auf dem Ziel der Empfehlung sowie auf Prinzip 11 der Säule (mit Fokus auf dem Recht) auf Zugang zu einer bezahlbaren, hochwertigen frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, hat die **Europäische Kommission** im Jahr 2018 einen **Vorschlag für eine Empfehlung des Rats zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung veröffentlicht**. Durch Einbringung dieses Vorschlags erhielt das Thema Qualität bei der Kinderbetreuung sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene einen festen Platz auf der politischen Agenda. Der Vorschlag wurde im Mai 2019 beim Rat für Bildung, Jugend, Kultur und Sport angenommen. Die Arbeit am Rahmenwerk für eine hochwertige FBBE dauert an und verfolgt das Ziel, die Leistungsangebote für frühkindliche Betreuung in den EU28 zu modernisieren.

Der Zugang zu FBBE bleibt auch weiterhin eine Priorität auf Ebene der Mitgliedstaaten. So stellen einige Mitgliedstaaten mehr Betreuungsplätze zur Verfügung oder führen Beihilfen oder Subventionen für FBBE-Plätze für alle oder benachteiligte Kinder ein, während andere Länder auf eine obligatorische FBBE zusteuern. Auch die **Qualität des FBBE-Angebots** war in einigen Ländern Thema der ergriffenen Initiativen, darunter Maßnahmen zur Förderung des Informationsaustauschs in Dänemark und Griechenland, Förderzusagen zur Steigerung der Qualität des FBBE-Angebots in Rumänien und Deutschland sowie Initiativen zur Weiterentwicklung der beruflichen Qualifikationen von FBBE-Fachkräften in Österreich und Finnland.

Ferner kündigten Mitgliedstaaten diverse Arten unterstützender Maßnahmen zur **Förderung des Wohlergehens von Kindern durch positives Erziehungsverhalten** an. Dazu gehören u. a. die Gründung des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen in Deutschland; die Einführung einer National Strategic Policy for Positive Parenting 2016-2024 (nationale Strategiepolitik für positives Erziehungsverhalten) in Malta, sowie die Einführung von Informationsplattformen für Eltern, beispielsweise in Form einer kostenfreien Telefon-Hotline im Vereinigten Königreich und eines Online-Portals in Schweden.

Darüber hinaus wurden in den vergangenen Jahren diverse Maßnahmen zur **Förderung der familienorientierten Hilfe** in den Mitgliedstaaten vorangetrieben, in denen es eine große Anzahl an Kindern gibt, die in Heimen untergebracht sind. Diese Maßnahmen umfassten u. a. die Einführung von Strategien und Richtlinien zur

Deinstitutionalisierung sowie Initiativen zur Förderung der Pflegeunterbringung (sowohl in Form finanzieller Unterstützung als auch in Form von Aufklärungskampagnen).

Partizipationsrecht von Kindern

Die dritte Säule der Empfehlung legt den Fokus auf das Partizipationsrecht von Kindern in unterschiedlichen Bereichen, darunter die Teilnahme an Spiel-, Erholungs-, Freizeit-, kulturellen und Sportaktivitäten; das Recht von Kindern auf Anhörung bei Gerichtsverfahren sowie die Teilhabe an der Politik- und Leistungsplanung in einer Weise, die dem Alter der Kinder angepasst ist.

Obwohl die Mitgliedstaaten zahlreiche Initiativen zur Förderung der Teilhabe von Kindern an der öffentlichen Entscheidungsfindung (einschließlich Kinderparlamente, -räte und -befragungen) umgesetzt haben, blieb die Teilhabe von Kindern auf europäischer Ebene weiter eingeschränkt. Eine bekannte Maßnahme auf diesem Gebiet ist jedoch die **Erklärung von Bukarest**, die auf einem Kindergipfel im Mai 2019 unter der Schirmherrschaft des rumänischen Ratsvorsitzes vereinbart wurde. Die in Zusammenarbeit mit Kindern verfasste Erklärung ist eine politische Verpflichtung, die Mechanismen fordert, welche die Teilhabe von Kindern an Entscheidungen gewährleisten sollen, die ihr Leben betreffen.

In den vergangenen Monaten wurden ferner Fortschritte bei der Entwicklung und Umsetzung des **Child Participation Assessment Tool** (Bewertungsinstrument zur Teilhabe von Kindern) gemacht. Das im Jahr 2016 vom Europarat entwickelte Instrument soll Möglichkeiten zur Teilhabe, zur Repräsentation und zum Empowerment von Kindern schaffen und dabei helfen abzuschätzen, wie gut das Recht von Kindern auf Teilhabe in Europa geschützt ist. Das Instrument wurde in einigen EU-Ländern getestet und wird derzeit von anderen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt.

Unterdessen hat der Europäische Rat für den Zeitraum **2019–2027** eine neue **EU-Jugendstrategie** verabschiedet, deren Ziel im Empowerment und der Verbindung junger Menschen besteht, sowie darin, ihr Engagement im staatsbürgerlichen und demokratischen Leben zu fördern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die zweite Ausgabe des jährlichen Trendberichts der Europäischen Plattform für Investitionen in Kinder (EPIC) liefert einen Überblick über die größten Veränderungen in der Kinder- und Familienpolitik auf europäischer und nationaler Ebene. Grundlage des Dokuments sind die Informationen aus den EPIC-Länderprofilen, in denen die jüngsten Entwicklungen in allen EU-Mitgliedstaaten herausgestellt und zusammengefasst werden.

Obwohl in diversen Bereichen der Kinder- und Familienpolitik Fortschritte erzielt wurden, bestehen nach wie vor große Herausforderungen bei den Themen Kinderarmut und soziale Eingliederung. Die Ausrichtung der derzeitigen politischen Entwicklungen basiert auf dem Prinzip der Eingliederung sowie auf umfassenden Ansätzen innerhalb des politischen Rahmenwerks der Europäischen Säule sozialer Rechte. Darüber hinaus ist es entscheidend, die Auswirkungen all dieser Initiativen zu beurteilen. Projektleitern wird geraten, häufiger auf Evaluierungen zu bestehen, mithilfe derer die Effektivität ihrer Programme, Initiativen und Projekte beurteilt werden kann. Nur durch die Erhebung belastbarer Evaluierungsbelege können wir künftige politische Entscheidungen formen und inspirieren.