



DV 25/07 Stabsstelle Internationales/AF II
27. September 2007

Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, KOM(2007) 244 endg., vom 10. Mai 2007

–bau/nos– Die vorliegende Stellungnahme wurde in Kooperation zwischen der Stabsstelle Internationales und dem AF II erarbeitet und sowohl im Arbeitskreis „Familienpolitik“ als auch federführend im Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ unter dem Vorsitz von Georg Gorrissen beraten und vom Präsidium des Deutschen Vereins auf seiner Sitzung am 26. September 2007 verabschiedet.

I. Einleitung

Die Mitteilung „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“ erschien im Nachgang zur Kommissionsmitteilung „Die demografische Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance“, KOM(2006) 571 endg., vom 12. Oktober 2006¹ und zum vorangegangenen Grünbuch der Kommission „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, KOM(2005) 94 endg., vom 16. März 2005.² In der vorliegenden Mitteilung untersucht die Kommission die jüngste Entwicklung der familienpolitischen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten sowie den Beitrag, den die Lissabon-Strategie zu dieser Entwicklung geleistet hat. Hierbei zeigt sie die Fortschritte, die im Hinblick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels

¹ Siehe hierzu: Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Die demografische Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance“, KOM(2006) 571 endg., NDV 2007, 173 ff.

² Siehe hierzu: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, KOM(2005) 94 endg., NDV 2005, 273 ff.

bereits erzielt wurden, auf. Gleichzeitig formuliert die Kommission Ziele, die es noch zu erreichen gilt. Dazu gehören vor allem die Verwirklichung des Kinderwunsches junger Paare sowie die Gleichstellung von Männern und Frauen im Berufs- und Familienleben, die dazu beitragen soll, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu steigern und diese von ihrer Doppelbelastung durch Erwerbs- und Familienarbeit zu entlasten. Dabei zeigt die Kommission deutlich auf, dass Familienpolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt und die Europäische Union bestenfalls indirekt in diesem Bereich tätig werden kann.

Der Deutsche Verein wendet sich mit dieser Stellungnahme daher einerseits an die Europäische Kommission und zeigt Handlungsbedarfe für deren Politikansätze auf, andererseits richtet sich diese Stellungnahme an die deutschen familienpolitischen Akteure und zeigt aktuelle und zukünftige politische Handlungsbedarfe auf.

II. Nationale Zuständigkeiten im Bereich der Familienpolitik beachten

Der Deutsche Verein begrüßt, dass die Kommission in der vorliegenden Mitteilung ausdrücklich anerkennt, dass Familienpolitik allein in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und ihrer verschiedenen Akteure fällt und die EU diesbezüglich lediglich unterstützend und ergänzend tätig werden darf. Zwar verkennt der Deutsche Verein nicht die politische (nicht kompetenzbegründende) Zielbestimmung Art. 2 EG, wonach die Union zur Gleichstellung von Männern und Frauen beiträgt. Ferner anerkennt der Deutsche Verein, dass die Europäische Union gemäß Art. 137 Abs. 1 i) EG und Art. 141 EG Maßnahmen im Bereich der (beruflichen) Gleichstellung der Geschlechter ergreifen darf. Allerdings ist nochmals darauf hinzuweisen, dass selbst in den Bereichen, in der der EU originäre Kompetenzen zugewiesen sind, stets zu fragen ist, ob solche Maßnahmen nicht besser auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu treffen sind, wie es sich aus dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EG ergibt. Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips hat angesichts der traditionellen und rechtlich komplexen Verzahnung von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege sowie im Hinblick auf die besondere Rolle der Kommunen im Staatsgefüge gerade aus deutscher Sicht einen herausragenden Stellenwert.³

³ Siehe dazu schon: Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Die demografische Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance“, KOM(2006) 571 endg., NDV 2007, 173 ff.

Nichtsdestotrotz kommt der Europäischen Union – gerade im Bereich der Familienpolitik – aus Sicht des Deutschen Vereins eine wichtige Rolle bei der Koordination und Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu. Deshalb begrüßt der Deutsche Verein den dezentralen Ansatz der Kommission, die ihrerseits in der vorliegenden Mitteilung betont, nur einen indirekten Beitrag zu familienpolitischen Fragestellungen leisten zu wollen.

III. Familienpolitik als Querschnittsaufgabe begreifen

Der Deutsche Verein hatte in der Vergangenheit wiederholt gefordert, Familienpolitik als Querschnittsaufgabe zu begreifen, also wirtschaftliche, soziale, demografiepolitische und familienpolitische Notwendigkeiten in einem Kontext zu sehen.⁴ Er begrüßt daher den Ansatz der Kommission in dieser Mitteilung, Familienpolitik als Querschnittsaufgabe zu begreifen und sich auch zukünftig zu bemühen, die Auswirkungen aller ihrer Maßnahmen auf die Familienbeziehungen und die Lebensqualität von Familienmitgliedern zu bedenken (sog. „Family Mainstreaming“⁵). Dazu gehört insbesondere, dass sich die EU-Kommission dafür ausspricht, zukünftige beschäftigungspolitische Maßnahmen stärker an den Lebensbedingungen von Familien, insbesondere an den familiären Herausforderungen der einzelnen Lebenszyklen auszurichten, denn nur dadurch wird es langfristig gelingen, gerade die Erwerbsarbeit von Frauen zu steigern und die familiären Aufgaben gerecht zwischen Männern und Frauen zu verteilen. Hier können sowohl die EU-Kommission als auch verschiedene nationale Regierungen auf Erfahrungen aus den Niederlanden zurückgreifen, wo schon seit einiger Zeit lebenslaufbezogene Arbeitsmarktpolitiken betrieben werden.

Allerdings darf der Querschnittscharakter von Familienpolitik nicht dazu führen, in diesem Bereich ohne die notwendige Tiefenschärfe zu arbeiten. Im Gegenteil: Gerade im Bereich der Familien- und Demografiepolitik kommt es entscheidend darauf an, sich an regionalen und lokalen Besonderheiten (lokale Altersstrukturen, kommunale Angebote von Kinderbetreuungseinrichtungen etc.) zu orientieren und diesen gezielt

⁴ Grundsatzpapier des Deutschen Vereins zum Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, NDV 2007, 351 ff.

⁵ Siehe dazu: Grundsatzpapier des Deutschen Vereins zum Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, NDV 2007, 351, 353.

Rechnung zu tragen. Daher sind vor allem nationale, regionale und kommunale Akteure gefordert, eine umfassende Querschnittsfamilienpolitik zu betreiben.

IV. Die Europäische Allianz für Familien zu einem Erfolgsmodell machen

Der Deutsche Verein unterstützt die Idee und Ausgestaltung der Europäischen Allianz für Familien,⁶ die als Plattform für den Austausch und den Erwerb von Kenntnissen familienfreundlicher Maßnahmen und bewährter Verfahren der Mitgliedstaaten dienen soll. Allerdings hängt der Erfolg dieser Allianz entscheidend von der Einbeziehung der Zivilgesellschaft ab, denn beim Austausch von Erfahrungen und Politikansätzen kommt es entscheidend auf die Erfahrungen von traditionell in der Familienarbeit verankerten Verbänden und Vereinigungen an. Die Kommission ist daher aufgefordert, gerade der Zivilgesellschaft breiten Raum auf der nunmehr eingerichteten Internetplattform der Europäischen Allianz für Familien zu geben.

Die Kommission schlägt in der vorliegenden Mitteilung konkrete Instrumente für den systematischen Austausch bewährter Verfahren und Forschungsarbeiten im Rahmen der Allianz vor. Diese umfassen:

- die Einrichtung einer hochrangigen Gruppe von Regierungssachverständigen für Fragen der Demografie zur Beratung und Unterstützung der Kommission,
- die Organisation und Anregung von europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Foren und Netzen,
- die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für bewährte Verfahren auf familienpolitischem Gebiet sowie
- ein Forschungsinstrumentarium, das ermöglichen soll, sämtliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Strukturen zu berücksichtigen.

Was diese Maßnahmen angeht, so weist der Deutsche Verein nochmals nachdrücklich darauf hin, dass hierbei die Zivilgesellschaft einbezogen werden muss. Das gilt insbesondere für die Arbeit der Regierungssachverständigen für Fragen der Demografie.

⁶ Erwartungen des Deutschen Vereins an die deutsche Ratspräsidentschaft, NDV 2007, 17, 19; Grundsatzpapier des Deutschen Vereins zum Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, NDV 2007, 351, 353.

Hier ist die Bundesregierung aufgerufen, die deutsche Zivilgesellschaft einzubeziehen, also deren Anregungen und Empfehlungen über den/die deutsche/n Vertreter/in in die Expertengruppe einzubringen. Hierbei kann sich die Bundesregierung auf eine Vielzahl von Organisationen, Verbänden und Vereinigungen und deren hohe Kompetenz in familienpolitischen Fragen stützen. Gleiches gilt für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei den kommenden Europäischen Demografieforen in den Jahren 2008 und 2010. Hier wird sich zeigen, wie ernst es der Kommission und den einzelnen nationalen Regierungen ist, die Allianz zu einem echten Erfolg zu machen.

Das Vorhaben der Kommission, im Rahmen der Allianz die Forschungs- und Datenlage in Europa zu verbessern, Instrumente zur Wirkungsanalyse familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen zu entwickeln und diese den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen, wird vom Deutschen Verein – insbesondere vor dem Hintergrund der schlechten deutschen Datenlage – begrüßt. Aber auch hier gilt, dass diese Datenerhebung, deren Auswertung und Nutzbarmachung nur mit Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu einem Erfolg führen kann, da es gerade die Verbände der Zivilgesellschaft sind, die vor Ort mit der Umsetzung konkreter familienpolitischer Maßnahmen befasst sind.

Keine Unterstützung des Deutschen Vereins findet hingegen der Vorstoß, durch die geplante Gruppe der Regierungssachverständigen einen Leitfaden für lokale und regionale Akteure zu erarbeiten, um die Mitgliedstaaten bei Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs-, Familien- und Privatleben zu unterstützen. Zwar geht aus der Mitteilung nicht hervor, wie eine solche Unterstützung konkret aussehen könnte, jedoch ist hier entscheidend zu berücksichtigen, dass Familienleben vor dem jeweiligen sozialräumlichen Hintergrund vor Ort stattfindet und sich auch vor Ort entscheidet. Die Regionen Europas sind derart vielgestaltig, dass einheitliche Lösungen bereits in kleinsten Gebieten z.B. aufgrund unterschiedlicher Entwicklung von Bevölkerungszahlen, Einkommensschichten und Geburtenraten oft nicht möglich sind. Es erfordert hier eine wesentlich differenziertere Betrachtungsweise, die nur von Seiten der lokalen und regionalen Akteure vor Ort geleistet werden und nicht durch einheitliche Leitfäden gelenkt werden kann.

Darüber hinaus weist der Deutsche Verein erneut darauf hin, dass die Europäische Allianz für Familien und deren Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene (sei es durch die Förderung regionaler und lokaler Strukturen, sei es durch die Verbesserung eines Informationsaustauschs) nur Teil einer umfassenden Strategie für ein kinder- und familienfreundliches Europa sein kann. Eine solche Strategie muss in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU auch andere infrastrukturelle Bedingungen, insbesondere das staatliche Engagement im Bereich von Geld- und Infrastrukturleistungen, erfassen. Dazu gehören vor allem der Ausbau von qualitativ hochwertigen und dennoch erschwinglichen Angeboten zur Förderung und Betreuung von Kindern, ein allgemeiner niedrigschwelliger Zugang zu Hilfeleistungen für Familien und die Bereitstellung von kinderfreundlichem, bezahlbarem Wohnraum. Weiterhin müssen neben den Aspekten der erleichterten Familiengründung verstärkt die Aspekte der Entwicklungschancen von Kindern Beachtung finden, wozu insbesondere die Bekämpfung von Kinderarmut, die Bildungsförderung und die Förderung der Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche in Europa zählen.⁷

IV. Zukünftige Handlungsschritte – nicht ohne die Zivilgesellschaft

Die Kommission deutet in der vorliegenden Mitteilung an, mit den von ihr vorgesehenen Maßnahmen einen neuen Solidaritätsvertrag zwischen den Generationen schließen zu wollen. In diesem Sinne nennt die Mitteilung noch weitere Handlungsschritte, die über die kommenden Schritte zur Implementierung der Europäischen Allianz für Familien hinausgehen. Dazu gehören u.a.:

- eine zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner, die dazu beitragen soll, legislative und nicht legislative Vorschläge zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorzubereiten, und
- ein Prozess des Nachdenkens über die Qualität der Dienstleistungen für „abhängige“ ältere Menschen sowie zu Maßnahmen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Entwicklung und Modernisierung altersgerechter Infrastrukturen.

Der Deutsche Verein stellt hierzu fest, dass diese Maßnahmen nicht sinnvoll ohne die weitestgehende Einbindung der Zivilgesellschaft verwirklicht werden können.

⁷ Erwartungen des Deutschen Vereins an die deutsche Ratspräsidentschaft, NDV 2007, 17, 19.

Gerade der laufende Politikprozess im Bereich „flexicurity“⁸ hat gezeigt, dass die Zivilgesellschaft mindestens genauso qualifiziert ist, zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf Stellung zu nehmen wie die Sozialpartner. Der Deutsche Verein fordert daher die Kommission nachdrücklich auf, auch in den hier genannten Feldern die Vertreter/innen der Zivilgesellschaft einzubinden.

Legislativakte oder Nicht-Legislativakte im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die ohne die vorherige Einbindung der Zivilgesellschaft zustande gekommen sind, werden den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union letztlich nur schwer vermittelbar sein. Hier sei die Kommission an den von ihr selbst aufgestellten „Plan D“⁹ erinnert.

⁸ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, NDV 2007, 118 ff.

⁹ Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik, KOM(2006) 35 endg.; Mitteilung der Kommission „Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“, KOM(2005) 494 endg.