



DV 22/12 AF II
21. August 2012

Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Einführung eines Betreuungsgeldes – Wahlfreiheit für Familien vollenden – Betreuungsgeldgesetz¹

Präambel

In § 16 Abs. 4 SGB VIII wurde durch das am 7. November 2008 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiföG) die Absicht aufgenommen, ab 2013 den Eltern eine monatliche Zahlung, z.B. in Form eines Betreuungsgeldes, zu gewähren, die ihre Kinder nicht in einer Einrichtung betreuen lassen möchten oder können. Diese Absichtserklärung findet sich auch in dem im Oktober 2009 beschlossenen Koalitionsvertrag der Bundesregierung. Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, der am 6. Juni 2012 vom Kabinett beraten und beschlossen wurde.² Die geplanten Neuregelungen wie auch die dafür aufgeführten Begründungen und Argumentationslinien werden seitens des Deutschen Vereins aus finanz-, bildungs-, gleichstellungs- und familienpolitischer Sicht sehr kritisch gesehen.³

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Maria-Theresia Münch. Die Stellungnahme wurde vom Präsidialausschuss des Deutschen Vereins im Umlaufverfahren am 21. August 2012 verabschiedet.

² Der Gesetzentwurf sieht vor, das Betreuungsgeld in das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) zu integrieren.

³ Vgl. auch Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG), DV 13/08 und Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Befassung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages mit dem § 16 Abs. 4 SGB VIII Betreuungsgeld am 4. Juli 2011, NDV 2011, 414. Beide zu finden unter www.deutscher-verein.de

1. Kritische Würdigung des Betreuungsgeldes aus finanz-, bildungs-, gleichstellungs- und familienpolitischer Perspektive

Das Ansinnen der Bundesregierung, die vielfältigen Lebensentwürfe von Familien zu unterstützen, die bessere Vereinbarkeit von Familien-, Sorge- und Erwerbsarbeit zu fördern und die Eltern in ihrer Autonomie im Hinblick auf die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern zu bestärken und zu begleiten, begrüßt der Deutsche Verein ausdrücklich. Allerdings bezweifelt er, ob das Betreuungsgeld hierfür der geeignete Weg ist. Zudem bestehen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der beabsichtigten Gesetzesänderungen.⁴

1.1 Finanzpolitische Perspektive

Angesichts der finanzpolitischen Folgen sieht es der Deutsche Verein als kritisch an, eine neue dauerhafte monetäre Leistung – wie sie das Betreuungsgeld darstellt – einzuführen. Sie würde sich aller Wahrscheinlichkeit nach auf die bestehende Staatsverschuldung auswirken. Auch ist anzunehmen, dass der Bund bei der Neuverteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, die durch die 2020 vollends in Kraft tretenden Schuldenbremse notwendig wird, das für das Betreuungsgeld anfallende Finanzvolumen unter seinen Ausgaben einbringen wird. Es steht zu befürchten, dass daraufhin die Bundesländer ihre Landesmittel für die Einhaltung der Schuldenbremse zulasten der Kommunen reduzieren werden.⁵ Des Weiteren stellt sich die Frage nach den Kosten des im Gesetzentwurf bereits benannten erhöhten Vollzugsaufwands, die auf Seiten der Kommunen entstehen. Nach Auffassung des Deutschen Vereins müsste vor Einführung eines

⁴ Vgl. u.a.: Schuler-Harms, M./Schildmann, C.: Verfassungsrechtlich prekär. Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes. Hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, November 2010. Die Expertinnen führen u.a. aus, dass die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung gem. Art 72 Abs. 2 GG nicht gegeben sei (vgl. ebd., S. 18 f.); Ewer, W.: Was geht das den Bund an? Im Streit über das Betreuungsgesetz wird ein Aspekt übersehen: Wahrscheinlich verstößt das ganze Vorhaben gegen das Grundgesetz, in: Süddeutsche Zeitung, 8. August 2012 und Sacksofsky, U.: Rechtsgutachten zur Frage „Vereinbarkeit des geplanten Betreuungsgeldes nach § 16 Abs. 4 SGB VIII mit Art. 3 und Art. 6 GG“. Havard, Oktober 2010

⁵ Vgl. hierzu: Commerzbank AG Mittelstandsbank (Hrsg.): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene. Eine Studie in Kooperation mit der Universität Leipzig und dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Frankfurt a. M., Februar 2012. Zu finden unter: http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Studie_Auswirkungen_der_Schuldenbremse_auf_die_kommunale_Ebene.pdf

solchen Gesetzes eine Verständigung über die bislang nicht bezifferten Folgekosten erfolgen.

1.2 Bildungspolitische Perspektive

Bereits 2008 hat der Deutsche Verein in seiner Stellungnahme zum KiföG seine Befürchtung zum Ausdruck gebracht, dass von der staatlich geförderten Nichtinanspruchnahme öffentlicher Förderangebote insbesondere Kinder aus sozial benachteiligten Lebenssituationen (Familien mit niedrigem Einkommen, niedrigem Bildungsstand und mit Migrationshintergrund) erfasst sein werden.⁶ Deshalb wird nachdrücklich gefordert, dass die für das Betreuungsgeld eingeplanten finanziellen Mittel in den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung fließen. Nur so kann das Ziel erreicht werden, jedem Kind, unabhängig von seiner familiären und ethnischen Herkunft sowie wirtschaftlichen Lebenslage, dieselben Chancen der Teilhabe an öffentlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten zu eröffnen.

1.3 Gleichstellungspolitische Perspektive

Auch wenn Eltern, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Anspruch auf das Betreuungsgeld erhalten sollen, wird es sich auf die Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen auswirken. Das Betreuungsgeld wird bei der Entscheidung unterstützend wirken, sein Kind länger selbst zu betreuen und nicht früher (wieder) den Einstieg in die Erwerbstätigkeit zu wählen. Dies werden aufgrund der realen Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern oder der individuellen noch bestehenden klassischen Rollenverteilung in erster Linie die Mütter sein. Damit wirkt das Betreuungsgeld den Bemühungen um eine berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern entgegen. Zudem würde die möglicherweise mit dem Betreuungsgeld verbundene Nichterwerbstätigkeit die Problematik der fehlenden unabhängigen Altersabsicherung des nicht berufstätigen oder Teilzeit erwerbstätigen Elternteils verfestigen und damit zur steigenden Armutsgefährdung dieses Elternteils – zumeist der Frauen – beitragen. Gleichzeitig widerspricht es dem bisherigen Ziel des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG), das durch die Verteilung der

⁶ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG), DV 13/08, zu finden unter www.deutscher-verein.de

Sorgearbeit auf und eine Erwerbsbeteiligung für beide Geschlechter intendiert. Wenn der Gesetzentwurf verabschiedet würde, müsste zur Vermeidung der an dieser Stelle genannten Folgen und Widersprüche eine dem BEEG vergleichbare Regelung gefunden werden, die die gleichstellungspolitischen Anforderungen erfüllt.

1.4 Familienpolitische Perspektive

Wenn man will, dass Eltern – und zwar beide Elternteile – die Möglichkeit haben, insbesondere in den ersten drei Lebensjahren ihres Kindes selbst für dieses zu sorgen, es zu pflegen, zu erziehen und zu bilden, wäre es familienpolitisch konsequent, wenn die Partnermonate innerhalb des Elterngeldes ausgeweitet würden.⁷ Auf der anderen Seite müsste ein bedarfsgerechtes qualitativ hochwertiges Kindertagesbetreuungsangebot zur Verfügung stehen. Nur dann hätten Eltern eine echte Wahlfreiheit. Daneben fordert der Deutsche Verein seit Langem⁸, dass sich jegliche familien- und sozialpolitischen Maßnahmen und Leistungen darauf ausrichten müssen, Armutsrisiken von Familien zu vermeiden. Die hierfür 2008 ebenfalls vom Deutschen Verein⁹ geforderte notwendige und grundlegende Überprüfung des Systems der zahlreichen familienpolitischen Transferleistungen im Hinblick auf ihre Effizienz und Zielgenauigkeit wie auch eine daraus folgende Neujustierung stehen nach wie vor aus. Statt der Einführung einer neuen Transferleistung sollten zunächst die Ergebnisse dieser Evaluation abgewartet werden.

⁷ Vgl.: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben 2009, NDV 2009, 513–523 und Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“ des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom April 2008, NDV 2008, 493–497

⁸ Vgl.: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen 2008, NDV 2009, 10 f.

⁹ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“ des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom April 2008, NDV 2008, 493–497

Im Einzelnen nimmt der Deutsche Verein zu folgenden Regelungen des BEEG-E Stellung:

2. Regelungen des BEEG-E im Einzelnen

2.1 Betreuungsgeldberechtigte – Art. 1 § 4a BEEG-E

Nach § 4a Abs. 1 Nr. 1 BEEG-E erhalten Eltern das Betreuungsgeld – im Unterschied zum Elterngeld (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 BEEG) – unabhängig davon, ob und in welchem Umfang sie erwerbstätig sind. Der Deutsche Verein begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung, die im Vorfeld des Gesetzentwurfes hervorgebrachte Kritik zu entkräften, das Betreuungsgeld würde die Erwerbsbeteiligung von Eltern einschränken bzw. verhindern. Gleichwohl zeigt sich bereits an dieser Stelle eine gewisse Inkonsistenz des Betreuungsgeldkonzeptes. Einerseits sollen laut Begründung Eltern darin unterstützt und ihnen ermöglicht werden, dass sie ihre Kinder in der Familie selbst erziehen, bilden und betreuen können. Andererseits folgt aber aus dieser Regelung, dass die Kinder dennoch während des gesamten Zeitraumes der Erwerbstätigkeit der Eltern (was die Vollzeiterwerbstätigkeit dem Grunde nach einschließt) von einer dritten Person betreut werden können bzw. müssen.

Daneben sind gemäß § 4a Abs. 1 Nr. 2 BEEG-E diejenigen Eltern anspruchsberechtigt, die für ihre Kinder keine dauerhaft durch öffentliche Sach- und Personalkostenzuschüsse geförderte Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen. Die Voraussetzung für den Erhalt des Betreuungsgeldes ist demnach ausschließlich die Nichtnutzung eines durch die öffentliche Hand geförderten Kindertagesbetreuungsangebotes. Der Deutsche Verein bewertet diese Vorschrift als problematisch und spricht sich gegen jegliche monetäre Prämierung der Nichtinanspruchnahme einer Infrastrukturleistung aus. Eine derartige Regelung konterkariert das Ziel des Kinderförderungsgesetzes, die Kindertagesbetreuung qualitativ und quantitativ auszubauen und deren Inanspruchnahme zu fördern. Mit der gleichen Argumentation könnte zum Beispiel auch die Nichtinanspruchnahme von staatlich geförderten Kultur- und Bildungsangeboten, wie Bibliotheken oder Theater, künftig monetär ausgeglichen werden, wenn Eltern ihren Kindern Bücher kaufen oder mit ihnen zu Hause Theater spielen. Das Betreuungsgeld ist laut Gesetzesbegründung dem Zweck

nach eine Anerkennung der Erziehungsleistung von Eltern, die ihre Kinder in der oben beschriebenen Form betreuen (lassen) wollen. Aber auch Eltern, die ihre Kinder in ein öffentlich gefördertes Kindertagesbetreuungsangebot geben, erbringen eine anerken- nenswerte Erziehungsleistung.

In § 4a Abs. 2 BEEG-E ist eine Härtefallregelung für Eltern enthalten, die ihre Kinder auf- grund schwerer Krankheit, Schwerbehinderung oder Tod nicht selbst betreuen können. Laut dem Gesetzentwurf erhalten diese Eltern Betreuungsgeld, wenn das Kind nicht mehr als 10 Wochenstunden im Durchschnitt des Monats in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder von einer öffentlich geförderten Tagespflegeperson betreut wird und wenn beide Eltern von den oben genannten Gründen betroffen sind. Grundsätz- lich wird eine Härtefallregelung für Eltern, die sich in einer besonders schwierigen per- sönlichen Notlage befinden, begrüßt. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb der Betreuungsumfang in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder bei einer Tagespflegeperson auf 10 Wochenstunden im Durchschnitt des Monats begrenzt wird. Ein sachlicher Grund ist nicht erkennbar. Es steht durch diese Möglichkeit zu befürchten, dass, wenn neben der Betreuung durch die Eltern und der öffentlich geförderten noch eine weitere nicht öffentlich geförderte Betreuungsform in Anspruch genommen wird, dies zu wiederholten Wechseln der Bezugspersonen führt. Damit würde der insbesonde- re für die Entwicklung dieser sehr kleinen Kinder wichtige emotional sichere und kontinu- ierliche Beziehungsaufbau erschwert.

2.2 Bezugszeitraum – Art. 1 § 4d Abs. 1 BEEG-E

Gemäß § 4d Abs. 1 BEEG-E besteht der Anspruch auf Betreuungsgeld nur für Eltern von Kindern vom 13. bis zur Vollendung des 36. Lebensmonats. Diese Regelung dürfte nach Ansicht des Deutschen Vereins nicht mit dem Gleichheitsgebot nach Art. 3 GG vereinbar sein, da sie sich ausschließlich auf Eltern mit Kindern im Alter von zwei bis drei Jahren beschränkt. Die Erziehungsleistungen von Eltern enden nicht mit dem dritten Geburtstag eines Kindes.¹⁰

¹⁰ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG), vgl. DV 13/08, S. 2f. Zu finden unter www.deutscher-verein.de

2.3 Verfahren und Organisation – Art. 1 § 10 BEEG-E

Gemäß der Änderungen in § 10 Abs. 1 und 2 BEEG-E soll das Betreuungsgeld auf die Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), dem SGB XII (Sozialhilfe) und dem § 6a BKKG (Kinderzuschlag) in vollem Umfang als Einkommen angerechnet werden. Grundsätzlich haben Eltern, die Arbeitslosengeld II beziehen, aufgrund der auch von ihnen erbrachten Erziehungsleistungen zwar Anspruch auf Betreuungsgeld. Da das Betreuungsgeld zugleich die ökonomische Situation von Familien, die kein staatlich gefördertes Kindertagesbetreuungsangebot in Anspruch nehmen, verbessern soll¹¹ und als Transferleistung zum Einkommen der Familien beitragen würde, ist es systemlogisch und folgerichtig, wenn es zur Bedarfsdeckung herangezogen wird. Laut der Gesetzesbegründung sei eine Anrechnung aber auch deswegen vertretbar, weil es ein „umfassendes Förderinstrumentarium“¹² für Familien im Sozial- und Steuerrecht gebe. Dieser Argumentation kann jedoch nicht gefolgt werden. Das Betreuungsgeld verfolgt auch den Zweck, Wahlfreiheit durch größere Gestaltungsfreiräume für die familiäre Kindertagesbetreuung zu schaffen, sowie die Erziehungsleistung von Eltern mit Kleinkindern anzuerkennen und zu unterstützen. Das Betreuungsgeld dient demnach in seiner Zielrichtung nicht ausschließlich der Sicherung des Lebensunterhaltes. In ähnlicher Weise hat sich der Deutsche Verein bereits zur Frage der Anrechnung des Elterngeldes an die o. g. Sozialleistungen geäußert.¹³

2.4 Inkrafttreten – Art. 4 BEEG-E

In Art. 4 BEEG-E ist vorgesehen, dass das BEEG-E am 1. Januar 2013 in Kraft treten soll. Diese Terminierung wird kritisch gesehen. Angesichts der derzeitigen angespannten Haushaltslage wäre – wenn überhaupt – eine Koppelung an das Inkrafttreten des Rechtsanspruches am 1. August 2013 sinnvoll gewesen, zumal die Geldleistung unter dem Aspekt der Wahlfreiheit als Alternative zur institutionellen Kindertagesbetreuung propagiert und damit in einen unmittelbaren Zusammenhang gestellt wird. Unabhängig

¹¹ Vgl.: Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Einführung eines Betreuungsgeldes – Wahlfreiheit für Familien vollenden – Betreuungsgeldgesetz, BT-Drucksache 17/9917, S. 8.

¹² Ebd. (Fußn. 11).

¹³ Vgl.: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Haushaltsbegleitgesetz 2011 hinsichtlich Artikel 13 „Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes“ NDV 201, 477–479

davon hat sich aber der Deutsche Verein bereits 2011¹⁴ für eine klare andere Prioritäten-
setzung ausgesprochen. Bevor ein Betreuungsgeld eingeführt würde, müsste der quanti-
tative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren so-
weit vorangebracht werden, dass der Rechtsanspruch am 1. August 2013 umgesetzt und
sichergestellt werden kann.

¹⁴ Vgl. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Befassung des Aus-
schusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages mit dem § 16 Abs. 4 SGB VIII
Betreuungsgeld am 4. Juli 2011, NDV 2011, 414 und Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zu
den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. NDV
2011, 193-196