

Nicolette Kressl, MdB

Das Betreuungsgeld – eine Klarstellung

Auch wenn es derzeit etwas stiller um das Thema Betreuungsgeld und Kleinkindbetreuung geworden ist, hat die Diskussion nicht an Aktualität und Brisanz verloren. Dies besonders, weil das Thema auch bei der Debatte um Integration eine wichtige Rolle spielt. Ideologisch geführte Debatten und polemische Entgleisungen stehen auf der Tagesordnung, wenn es eigentlich darum gehen müsste, ein Modell zu entwerfen, das folgende Aspekte zusammenbringt: frühkindliche Bildung und Förderung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Gleichstellung von Mann und Frau, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit. Ein ordnungspolitischer Baustein dieses Modells war 2007 die Einführung des Elterngeldes. Von der SPD unter Bundesfamilienministerin Renate Schmidt entwickelt, dann in der Großen Koalition umgesetzt, war es ein erster Schritt in Richtung Gleichstellung von Frauen und Männern und moderner Familienpolitik. Erstmals war es gelungen, das „Mauerblümchendasein“ der Familien- und Frauenpolitik aufzubrechen und ein Bewusstsein für die gesamtgesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Relevanz dieses Bereichs zu schaffen.

Zuerst einmal möchte ich erläutern, worum es bei dem Betreuungsgeld geht. Die schwarz-gelbe Bundesregierung plant, für diejenigen Eltern, die ihr Kind im Alter von einem bis drei Jahr(en) nicht in einer Kindertagesstätte betreuen lassen, ein monatliches Betreuungsgeld einzuführen. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP heißt es: „Um Wahlfreiheit zu anderen öffentlichen Angeboten und Leistungen zu ermöglichen, soll ab dem Jahr 2013 ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro, gegebenenfalls als Gutschein, für Kinder unter drei Jahren als Bundesleistung eingeführt werden.“ Wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sind entschieden gegen die Einführung eines Betreuungsgeldes – dies hatten wir von vorne herein im Gesetzgebungsverfahren zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab eins, 2007 noch in Regierungsverantwortung, klargestellt. Dass das Betreuungsgeld dennoch Gegenstand des Gesetzes wurde, ist der CSU geschuldet. Sie hatte dies zur Bedingung für die Durchsetzung des Rechtsanspruchs gemacht.

Es sind gleich mehrere Faktoren, die aus unserer Sicht dagegen sprechen.

- Es wird von Wahlfreiheit gesprochen. Dieses Schlagwort suggeriert, dass Eltern somit unter dem Neutralitätsgebot, d.h. unter „gleichberechtigten“ Wahlmöglichkeiten eine Entscheidung treffen können, ohne dass der Staat eine bestimmte Betreuungsform bevorzugt. Doch konkret und verfassungsrechtlich stellt sich die Lage etwas anders dar. Die Erfahrungen zeigen, dass das Instrument des Betreuungsgeldes überwiegend von Frauen in Anspruch genommen würde. Es wäre also ein finanzieller Anreiz für Mütter, länger als ein Jahr aus dem Beruf auszusteigen bzw. keine Beschäftigung aufzunehmen. Wie im Brennglas wirkt dann dieser Effekt, wenn er zusammen mit dem fiskalischen Vorteil des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Familienkrankenversicherung betrachtet wird – denn wer wiederum Vollzeit arbeitet und einen Kitaplatz nutzt, wird mehrfach benachteiligt. Der Beitrag für den Kitaplatz muss beglichen werden, es ergibt sich keine oder eine nur geringe „Gewinnmarge“ durch das Splittingverfahren und es

besteht kein Anspruch auf Betreuungsgeld. Dieser Umstand widerspricht dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998 (BVerfG, 2 BvR 1057/91), in dem es heißt:

Neben der Pflicht, die von den Eltern im Dienst des Kindeswohls getroffenen Entscheidungen anzuerkennen und daran keine benachteiligenden Rechtsfolgen zu knüpfen, ergibt sich aus der Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 1 GG auch die Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. Die Kinderbetreuung ist eine Leistung, die auch im Interesse der Gemeinschaft liegt und deren Anerkennung verlangt (vgl. BVerfGE 87, 1 <38 f.>; 88, 203 <258 f.>). Der Staat hat dementsprechend dafür Sorge zu tragen, daß es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden. Der Staat muß auch Voraussetzungen schaffen, daß die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt, daß eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach Zeiten der Kindererziehung ermöglicht und daß die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung verbessert werden (vgl. BVerfGE 88, 203 <260>).

Das Betreuungsgeld wäre demnach ordnungspolitisch falsch und würde – selbst bei verfassungsrechtlicher Konformität – die altradierte Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern verfestigen und somit dem Staatsziel der Gleichstellung zuwiderlaufen.

- Das Betreuungsgeld verstärkt die soziale Kluft. Gerade für bildungsferne und oft zugleich einkommensschwache Eltern bietet das Betreuungsgeld einen starken Anreiz, ihren Kindern frühe Förderangebote in einer Betreuungseinrichtung vorzuenthalten und sich stattdessen für die Auszahlung einer Geldleistung zu entscheiden. Dadurch wären sozial benachteiligte Kinder von dem frühkindlichen Bildungsangebot ausgeschlossen. Die Spirale der sozialen Benachteiligung und die Korrelation zwischen Bildungsstand und sozialer Herkunft würden verstärkt und verfestigt.

Wir Sozialdemokraten sehen in dieser scheinbaren Familienförderung in Form von Transferleistungen die Gefahr, sozialpolitisch zu wenig zu verändern und strukturell ein System zu bedienen, das den gegenwärtigen Lebensbedingungen vieler Familien nicht mehr entspricht. Konkret möchte ich das an folgenden Fällen deutlich machen:

- Alleinerziehende sind oftmals die Leidtragenden in einer Gesellschaft, deren Infrastruktur für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf nur mangelhaft ausgebaut ist. Circa 40 Prozent der Alleinerziehenden in Deutschland sind auf Transferleistungen des Staates angewiesen. Denn die Ausübung eines Berufs oder auch Maßnahmen zur Weiterqualifizierung können nur dann wahrgenommen werden, wenn die Kinderbetreuung gewährleistet ist – also wenn ausreichend Kitaplätze und Ganztagschulen flächendeckend zur Verfügung stehen. Deshalb hält die SPD an ihrer Forderung fest, Ganztagschulen bundesweit auszubauen (*s. dazu den „Masterplan Ganztagschule 2020“ der SPD-Bundestagsfraktion*).
- Kindertagesstätten dienen der frühkindlichen Förderung und Bildung und nicht etwa dem „Parken“ von Kindern während die Eltern sich in ihrem Beruf „selbst verwirklichen“. Je früher ein Kind eine solche Einrichtung besucht, desto wahrscheinlicher ist dann sein Erfolg in der Schule – und somit auch später im Beruf. Es geht also bereits in diesem frühen Stadium um die Grundsteinlegung für Chancengleichheit im Bildungswesen, für aussichtsreiche Zukunftsperspektiven jedes Einzelnen und für die eigene Existenzsicherung. Das Betreuungsgeld konterkariert allerdings dieses nachhaltige Ziel, indem es einen Anreiz schafft, Kinder länger zu Hause zu betreuen.

- In Deutschland ist immer wieder vom Fachkräftemangel die Rede. Es kann nicht sein, dass das Potential der Frauen ignoriert und in dieser Debatte nicht stärker in den Mittelpunkt gerückt wird. 2008 waren nur 29% der Mütter von Kindern unter drei Jahren erwerbstätig, die überwiegende Mehrheit davon teilzeitbeschäftigt. Zahlreiche Studien belegen: Je länger Frauen aus ihrem Beruf aussteigen, desto schwieriger gestaltet sich ein Wiedereinstieg. Gleichzeitig aber besteht folgender Zusammenhang: Je höher die Frauenerwerbsquote ist, desto niedriger ist das Kinderarmutsrisiko. Unsere Gesellschaft muss alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente (bis hin zu den gesetzgeberischen) nutzen, um die Risiken sowohl der Kinder- als auch der Altersarmut einzudämmen. Tradierte Geschlechterrollen können nur überwunden und neue Modelle akzeptiert werden, wenn ein öffentliches Bewusstsein für die gesellschaftspolitischen und sozialen Risiken überholter, auf den „Alleinernährer“ basierter Rollenzuweisungen und Familienmodelle entsteht.

Interessanterweise findet sich in einem Antrag der FDP vom März 2008, damals noch in der Opposition, folgender Passus: „Die Einführung eines Betreuungsgeldes [...] zu Gunsten derjenigen Eltern, die ihr Kind zu Hause betreuen, ist abzulehnen. [...] Ein Betreuungsgeld schränkt ferner – neben der Lohnsteuerklasse V – die Wahlfreiheit von Frauen ein, die Familie und Erwerbsarbeit miteinander in Einklang bringen möchten. Finanziell schwache Familien ziehen oftmals die Prämie einem Betreuungsgeld vor, wie Erfahrungen aus Norwegen zeigen. Das gefährdet die (soziale) Integration dieser Kinder.“

- Ein weiterer Einwand gegen das Betreuungsgeld ist der volkswirtschaftliche Effekt dieser Maßnahme. Familienpolitische Investitionen gehen entweder direkt an die Familien (in Form von Transferleistungen wie z.B. Kindergeld oder eben Betreuungsgeld) oder aber sie fließen in die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur. Deutschland liegt seit jeher im internationalen Vergleich vorne, wenn es um die Höhe der Transferleistungen an Familien geht – was die OECD auch immer wieder beklagt. Die Summe beträgt ca. drei Prozent des Bruttosozialprodukts (zum Vergleich: der OECD-Durchschnitt liegt bei 2,2 Prozent). Das Betreuungsgeld würde laut einer Studie des ZEW (Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung) dem Staat jährlich 1,4 Milliarden Euro kosten – andere Schätzungen gehen von noch umfangreicheren Ausgaben in Höhe von zwei Milliarden Euro aus (wie etwa die Verfassungsrechtlerin Margarete Schuler-Harms in ihrer aktuellen Expertise „Verfassungsrechtlich prekär“). Und diese Zahlen berücksichtigen nicht den Verlust an Wirtschaftskraft und -dynamik durch den Ausfall der Frauenerwerbstätigkeit in diesem Zusammenhang. Denn laut ZEW-Berechnung blieben ca. 70 Prozent der Frauen bei gleichzeitiger Einführung des Betreuungsgeldes und Erhöhung des Betreuungsangebots dem Arbeitsmarkt fern.

Deshalb fordern wir Sozialdemokraten gezielte Investitionen in den Bildungs- und Betreuungsbereich, um auch nachhaltige Effekte zu erzielen – sowohl für eine größere Chancengerechtigkeit in Deutschland als auch für eine reale Vereinbarkeit von Familie und Beruf, jenseits der bekannten Lippenbekenntnisse.

Zu guter Letzt möchte ich noch einen Schwerpunkt setzen, der mir in dieser Debatte ebenso wichtig ist. Es geht um das Thema Integration. Wer das Wort Integration derzeit in den Mund nimmt, läuft Gefahr, entweder sich in eine „Stammtischdiskussion“ zu begeben oder selbst aufgrund der ideologisch geprägten Fronten missverstanden oder gar instrumentalisiert zu werden. Wenn wir uns jedoch jenseits politischer, medialer und öffentlicher Polemik begeben

und versuchen, das Thema Integration an der Wurzel zu packen, dann verlassen wir schnell den Pfad der reflexhaften Bemerkungen à la „Wer hier lebt, der muss sich auch anpassen!“ oder „Integrationsunwillige Ausländer haben in Deutschland nichts verloren“. Denn wären die Lösungen so simpel, wie derartige Aussagen vermuten lassen, hätten wir kein reales Problem, mit dem wir uns auseinandersetzen müssten.

Ein erster Trugschluss ist der zu meinen, Integrationspolitik sei ein eigener, autarker Bereich, der neben beispielsweise der Familien-, Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik existiere. Das Thema Integration berührt alle gesellschaftspolitischen Bereiche. Deshalb lege ich großen Wert darauf, die Debatte um das Betreuungsgeld auch vor dem Hintergrund der Integrationsproblematik zu führen.

Es wurde bereits ausgeführt, welche Folgen das Betreuungsgeld gerade für sozial schwache und bildungsferne Familien hätte. Ohne jetzt die allzu simple Rechnung aufmachen zu wollen, dass Migranten per se zu diesen Familien gerechnet werden müssten, ist dennoch zu berücksichtigen, dass viele Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund zu den „Abgehängten“ des deutschen Bildungssystems gehören. Es ist evident, dass gerade Kinder, deren familiäres Umfeld nicht deutschsprachig ist, von einer frühen Betreuung in einer öffentlichen Einrichtung profitieren würden. Denn zu einer gelungenen Integration gehört auch der selbst-verständliche kommunikative Umgang miteinander. Das Erlernen der Sprache ist also eine Prämisse für alle weiteren integrativen Schritte – je früher desto besser und erfolgreicher.

Zum anderen würde die Auszahlung eines Betreuungsgeldes den Umstand festigen, dass viele Mütter in Migrantenfamilien nicht erwerbstätig sind. Laut ZEW sind nur ca. 25 Prozent der ausländischen Mütter erwerbstätig, überwiegend in Teilzeit. Auch hier wäre der finanzielle Anreiz zu groß, als dass die Abwägung aller Faktoren zugunsten eines Arbeitsverhältnisses ausfiele.

Bereits jetzt gibt es deutliche Unterschiede bei den Betreuungsquoten unter Dreijähriger mit und ohne Migrationshintergrund. Laut Statistischem Bundesamt werden 10,5 Prozent der ausländischen Kinder in Kindertagesstätten betreut, während die Quote bei deutschen Kindern knapp 25 Prozent beträgt (bei eklatanten regionalen Unterschieden, auf die hier aber nicht eingegangen wird). Es ist davon auszugehen, dass diese Zahlen sinken würden, wenn ein Betreuungsgeld ausgezahlt würde, da dieses bei Familien mit einem geringen Einkommen (zu denen überproportional viele ausländische Familien zählen) einen prozentual größeren Einkommenseffekt hätte. Diese Zahlen offenbaren den negativen Effekt eines Betreuungsgeldes auf die Integration ausländischer Familien. Der politische Wille, gar die Forderung, die Teilhabe von Migranten zu steigern, würde hier von genau den gleichen Akteuren konterkariert.

Um eine Spirale zu verhindern, muss sie an der Wurzel, an ihrem Entstehungspunkt angepackt werden, bevor das Problem Ausmaße annimmt, die zwar vielleicht korrigiert, aber nicht mehr behoben werden können. Zu einer gelungenen Integration gehören eben mehr als nur „Maßnahmen“ – wie es meist verwaltungstechnisch heißt – wie z.B. Deutsch- oder Computerkurse für erwachsene Migranten. Sondern die Teilhabe von Anfang an, in einem „natürlichen“ Umfeld, in den die Kinder hineinwachsen und in dem sie sozialisiert werden, ist ein wesentlicher Schlüssel zur erfolgreichen Integration.

Literatur:

Beninger, Denis et al.: Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie. DIW Berlin, August 2010 (http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.360973.de/diw_sp0316.pdf)

Böttcher, Annica et al.: Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung. Statistisches Bundesamt – Wirtschaft und Statistik 2/2010 (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/Bevoelkerung/KinderMigration_22010_property=file.pdf)

Deutsche Liga für das Kind: Betreuungsgeld dient nicht dem Kindeswohl. Positionspapier zur geplanten Einführung eines Betreuungsgeldes. Juli 2010 (<http://liga-kind.de/downloads/betreuungsgeld.pdf>)

Meyer-Timpe, Ulrike: Gegen die Kinder und ihre Mütter. In: Die Zeit vom 08.11.2007 (<http://pdf.zeit.de/2007/46/Argument-Kinderbetreuung.pdf>)

Schuler-Harms, Margarete: „Verfassungsrechtlich prekär“: Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2010 (<http://library.fes.de/pdf-files/do/07492.pdf>)

SPD-Bundestagsfraktion/Arbeitsgruppe Bildung und Forschung: Masterplan Ganztagschule 2020. Dezember 2010 (http://kressl.de/downloads/masterplan_ganztagschule.pdf)

ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Hg.): Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Dezember 2009 (ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Endbericht_Betreuungsgeld2009.pdf)