



DFV-Positionen zur Förderung junger Familien

Echte Wahlfreiheit finanziell ermöglichen – Betreuungsformen gleichwertig fördern

**Erarbeitet vom
Bundesfachausschuss I „Familienleistungsausgleich und soziale Sicherung“
am 19. September 2007**

Die Bundesregierung wird ab 2008 mit insgesamt 4 Milliarden Euro den Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren unterstützen. 2,15 Milliarden Euro für Investitionen in Krippeneinrichtungen wurden bereits als Sondervermögen in den Bundeshaushalt eingestellt. Weitere 1,85 Milliarden Euro werden in den nächsten Jahren den Ländern in Form erhöhter Umsatzsteueranteile zur Finanzierung der laufenden Betriebskosten zur Verfügung gestellt. Mit diesen Ausgaben sollen außerhäusliche Betreuungsangebote für rund ein Drittel der Kinder unter drei Jahren geschaffen werden, um Eltern im Anschluss an das Elterngeldjahr eine frühzeitige Rückkehr in die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Wesentlich weniger konkret sind die Pläne der Regierung, wenn es darum geht, wie auch die „restlichen“ zwei Drittel gefördert werden können – also die große Mehrheit der Familien, die ihre Kinder während der dreijährigen Elternzeit zu Hause betreuen und dafür auf Erwerbseinkommen verzichten. Während die Gelder für den Krippenausbau bereits ab 2008 verbindlich zur Verfügung gestellt werden, wird diesen Familien nur vage eine nicht näher erläuterte monatliche Leistung in Aussicht gestellt, die es erst ab 2013, also fünf Jahre nach Beginn der Krippenoffensive, geben soll. In der Diskussion ist dafür ein Betreuungsgeld von 150 Euro pro Kind und Monat – also weniger als ein Viertel der durchschnittlich 700 Euro, die den Staat ein Krippenplatz kostet. Und sogar darum ist ein ideologischer Streit entbrannt, der sich von einer sachlichen Auseinandersetzung über die richtige Ausgestaltung familienpolitischer Leistungen weit entfernt hat und mit einem Misstrauen gegenüber elterlicher Verantwortung einher geht, das in dieser Form in der Familienpolitik neu ist und den Deutschen Familienverband zutiefst erschreckt.

Der Deutsche Familienverband hält die bisherige Debatte für verfassungsrechtlich bedenklich, familienpolitisch verfehlt und ordnungspolitisch verunglückt – nicht weil er Krippenbetreuung oder gar mütterliche Erwerbstätigkeit ablehnt, sondern weil jede andere Form der Betreuung bei diesen Plänen ausgeblendet wurde. Eine solche einseitige Förderung von nur einem Drittel der jungen Familien entspricht weder dem vom Bundesverfassungsgericht mehrfach eingeforderten, verfassungsrechtlich in Artikel 6 verbrieften Gebot der Wahlfreiheit noch den Vorgaben der Gerechtigkeit und wird den gesellschaftlichen Bedürfnissen nicht gerecht.

Gleichzeitig ist die Debatte um dieses wichtige familienpolitische Thema bislang fast ausschließlich von den Argumenten der kommunalen Jugendhilfe, der Träger von Einrichtungen und der Arbeitsmarktpolitik bestimmt. Die Familien selber kommen dabei kaum zu Wort. Damit wird auch eine offene Diskussion darüber verhindert, ob die herkömmliche Objektförderung von Betreuungsinstitutionen, bei der erwerbstätige Familien zwar einen öffentlich geförderten Krippenplatz erhalten, aber weder das Angebot noch die Qualität von Betreuungsangeboten mitgestalten können, den Bedürfnissen von Kindern und Eltern überhaupt gerecht wird. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass Länder und Kommunen mit Billiglösungen und Gruppenvergrößerungen auf die quantitativen Vorgaben des Bundesgesetzes reagieren werden.

Um echte Wahlfreiheit zu haben, brauchen Familien ein Instrument, das ihnen jenseits des Streits um Krippe versus „Herdprämie“ wirklich die freie Wahl lässt – auch die finanzielle Wahlfreiheit, sich für eine dreijährige Elternzeit zu entscheiden. Weder die Krippenoffensive noch das bislang diskutierte Betreuungsgeld von nur 150 Euro, das erst ab 2013 eingeführt werden soll, werden diesen Vorgaben gerecht.

Als Interessenvertretung der Familien in Deutschland will der Deutsche Familienverband an der Seite der Familien die ideologische Debatte versachlichen und endlich denen eine Stimme geben, um die es eigentlich geht: den jungen Eltern mit kleinen Kindern unter drei Jahren, und zwar allen Familien, nicht nur einem Drittel. Er hat dafür einen Vorschlag entwickelt, der jenseits der verhärteten Fronten zwischen Krippengegnern und Krippenbefürwortern die Entscheidung über die richtige Betreuung und Förderung kleiner Kinder wieder denen zurückgibt, die laut Grundgesetz Artikel 6 erstverantwortlich für die Erziehung der Kinder sind: den Eltern.

Der Deutsche Familienverband fordert daher eine von der gewählten Betreuungsform unabhängige finanzielle Leistung, die im Anschluss an das Elterngeld Eltern direkt erreicht und es ihnen finanziell ermöglicht, entweder während der dreijährigen Elternzeit zugunsten der Kinderbetreuung auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten oder qualitätsgesicherte ergänzende Betreuungsleistungen – zum Beispiel die Betreuung bei einer Tagesmutter oder in einer Krippe – im gewünschten Umfang „einzukaufen“.

Diese Leistung muss ergänzend zum Krippenausbau bereits ab 2008 eingeführt werden und verbindlich im laufenden Gesetzgebungsverfahren verankert werden, um Gerechtigkeit für alle Familien zu schaffen.

Die Höhe dieser Förderung muss sich aus einer systematischen Analyse der im Folgenden dargestellten Grundlagen für eine wirklich von der Betreuungsform unabhängige und damit gerechte und verfassungsmäßige Ausgestaltung ergeben. Damit die gleichwertige Förderung aller Betreuungsformen gewährleistet ist, muss sich die Höhe dieser Leistung deshalb an dem Betrag ausrichten, der den öffentlichen Ausgaben aller staatlichen Ebenen für einen Krippenplatz entspricht. Dafür wird im Durchschnitt über alle Bundesländer ein Betrag von 700 Euro pro Kind und Monat angesetzt. Dieser Betrag zeigt, wie viel es kosten muss, damit dem Staat wirklich die Betreuung jedes Kindes gleich viel wert ist.

1. Die Grundsätze einer betreuungsformunabhängigen Förderung

➤ Wahlfreiheit ermöglichen

Familienpolitik muss Familien Wahlfreiheit geben, wie sie Familienarbeit und Erwerbsarbeit aufeinander abstimmen und in welcher Form sie ihre Kinder betreuen wollen. Diese Forderung nach Wahlfreiheit leitet sich aus dem im Grundgesetz Artikel 6 verbrieften Schutz der Familie und der Erstverantwortung der Eltern für ihre Kinder ab. Das Bundesverfassungsgericht hat am 10. November 1998 im Kinderbetreuungsurteil dem Gesetzgeber vorgegeben, die von den Eltern im Dienst des Kindeswohls getroffenen Entscheidungen anzuerkennen und die Kinderbetreuung in der jeweils von ihnen gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. 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 zu verbinden.

Zu diesen tatsächlichen Voraussetzungen gehören infrastrukturelle Voraussetzungen, also Betreuungsangebote. Ohne Betreuungsangebote gibt es keine Wahlfreiheit, weil damit die Entscheidung für eine Verbindung von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit stark erschwert wird. Der Deutsche Familienverband hat die dafür erforderlichen infrastrukturellen und arbeitsmarktpolitischen Verbesserungen in den „DFV-Positionen zur Kinderbetreuung“ (12. Mai 2006) und in den „DFV-Positionen zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit“ (26. Januar 2007) daher ausführlich und anspruchsvoll dargestellt.

Aber der Ausbau der Infrastruktur allein macht noch keine Wahlfreiheit. Denn Wahlfreiheit setzt voraus, dass sich Eltern auch für die Option entscheiden können, zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zeitweise auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten. Die quantitative Zielvorgabe der Bundesregierung, die eine Bedarfsdeckung bei einer Marge von Betreuungsplätzen für 35 % der Kinder erreicht sieht, macht deutlich, dass sich eine Mehrheit von rund zwei Dritteln der jungen Eltern in den ersten Lebensjahren ihres Kindes für diese Option entscheiden möchte. Für diese Eltern steht nicht der Ausbau von Krippenplätzen im Vordergrund (die sie nach den an der Erwerbstätigkeit orientierten Bedarfskriterien des Tagesbetreuungsausbaugesetzes ohnehin nicht nutzen können), sondern die finanzielle Ermöglichung der Wahlfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung dieser finanziellen Grundlage für die Entscheidungsfreiheit, zwischen der Eigenbetreuung oder einer außerhäuslichen Betreuung des Kindes zu wählen, in seinem am 28. Februar 2007 ergangenen

Urteil zum Betreuungsunterhalt noch einmal genauer ausgeführt.

Eine solche Förderung gibt es – zusätzlich zu einem guten Betreuungsangebot – bereits in mehreren skandinavischen Ländern und in Frankreich. In Schweden wird sie im nächsten Jahr eingeführt. Die hier gemachten Erfahrungen zeigen, dass Frauen damit keinesfalls dauerhaft „an den Herd gefesselt“ werden. Im Gegenteil: Weil die Rahmenbedingungen für Familien am Arbeitsmarkt besser sind, ist die Frauenerwerbsquote dort höher als hier. Der Weg zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf führt nicht über den Zwang durch die Vorenthaltung einer Förderleistung, sondern über familiengerechte Arbeitsbedingungen – auch wenn dieser Weg für Arbeitgeber unbequemer ist als das Outsourcen der zeitlichen Bedürfnisse von Kindern in die Krippen.

Der Ausbau von Betreuungsangeboten einerseits und der Ausbau der finanziellen Unterstützung für Familien in den ersten Lebensjahren des Kindes andererseits sind deshalb keine Gegensätze, sondern gehören beide zu den tatsächlichen Voraussetzungen für echte Wahlfreiheit, damit Familien sich wirklich für den Weg entscheiden können, der zu Kindern und Eltern am besten passt.

➤ **Elternzeit ernst nehmen**

Mit der gegenwärtigen Debatte, die einseitig auf infrastrukturelle Voraussetzungen setzt und die finanziellen Voraussetzungen der Wahlfreiheit in weite Ferne verschiebt, setzt sich in Bezug auf die Bedeutung der elterlichen Betreuung während der ersten Lebensjahre des Kindes eine Entwicklung fort, die einer familienpolitischen Kehrtwende gleicht: Bis zur Einführung des Elterngeldes war die Gestaltung familienpolitischer Maßnahmen – wenigstens konzeptionell – daran ausgerichtet, Eltern zumindest während der ersten drei Lebensjahre ihres Kindes besondere zeitliche Spielräume zu verschaffen. Die Einführung eines Erziehungsurlaubs, der heutigen dreijährigen Elternzeit, als arbeitsrechtlich geschützter Zeitraum war 1986 das politische Signal an die Eltern, dass sie sich in diesen Jahren intensiv um ihre Kinder kümmern können, ohne Angst zu haben, dabei ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Dieser Zeitraum ist nicht willkürlich gegriffen, sondern resultiert aus der besonderen Bedeutung der ersten Lebensjahre für die kindliche Entwicklung und den Aufbau einer sicheren Elternbindung. Dieser Anspruch droht seit der Einführung des Elterngeldes zu kippen, dessen Beschränkung auf nur noch ein Jahr Eltern das politische Signal gibt, die Erziehungsphase so weit wie möglich zu verkürzen und so früh wie möglich außerhäusliche Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen.

Gegen diese Kehrtwende wehrt sich der Deutsche Familienverband – nicht weil er grundsätzlich gegen außerhäusliche Betreuung oder gar die Erwerbstätigkeit von Müttern ist, sondern weil er diese Einseitigkeit für familienpolitisch falsch hält. Wahlfreiheit gibt es nur, wenn auch die dreijährige Elternzeit finanziell abgesichert ist: Deshalb muss es im Anschluss an das Elterngeldjahr eine Anschlussleistung geben, die nicht nur in den Ausbau von Krippenplätzen fließt, sondern auch bei den Eltern ankommt, die sich für eine andere Form der Betreuung ihrer kleinen Kinder entscheiden.

➤ **Alle Betreuungsformen gleichwertig fördern**

Für die Gestaltung dieser Förderung gilt, dass ein der Wahlfreiheit von Familien verpflichteter Staat alle Betreuungsformen gleichwertig fördern muss. Bislang werden Eltern, die für ihre Kinder einen per Objektförderung, das heißt über direkte öffentliche Zuwendungen an die Einrichtungen finanzierten Krippenplatz in Anspruch nehmen, im Durchschnitt mittelbar mit 700 Euro pro Monat gefördert. Eltern, die sich für eine familiennahe Betreuungsalternative wie zum Beispiel eine privat organisierte Tagespflege entscheiden, erhalten, wenn überhaupt, wesentlich weniger. Eltern, die ihr Kind selbst betreuen, erhalten nichts.

Diese Schieflage lässt nicht nur die Eltern im Regen stehen, die ihr Kind selbst betreuen und dafür auf Erwerbseinkommen verzichten. Sie ist auch für die Familien problematisch, die in den ersten Lebensjahren des Kindes eine altersgerechte und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung suchen, die auf ihre speziellen Bedürfnisse ausgerichtet ist. Die jetzt beschlossene Krippeninitiative bezieht sich zum einen nur auf quantitative Vorgaben und sagt wenig darüber aus, welche Qualität die in den nächsten Jahren in den Kommunen „aus dem Boden gestampften“ Betreuungsangebote haben werden. Zum anderen geht die derzeitige Form der Objektförderung von Krippeneinrichtungen mit einer zentralen Angebots- und Bedarfsplanung durch die Kommunen einher, bei der die Eltern nur als Leistungsempfänger agieren und kaum die Möglichkeit haben, auf die Qualität und die Gestaltung von Angeboten Einfluss zu nehmen.

Eine betreuungsformunabhängige Leistung verbessert daher nicht nur die finanzielle Situation von Familien, die keine öffentlich geförderte außerhäusliche Betreuung in Anspruch nehmen und bisher nach dem Elterngeldjahr völlig leer ausgehen. Die Umstellung auf eine Subjektförderung verbessert auch die Position von Familien, die sich bereits während der ersten Lebensjahre des Kindes für eine ergänzende außerhäusliche Betreuung ihrer Kinder entscheiden und die nun als „Barzahler“ mehr Nachfragemacht und einen größeren Einfluss auf die Gestaltung und die Qualität von Angeboten erhalten. Die wachsenden Ansprüche an Qualifizierung,

Qualitätsstandards und Professionalisierung bei der Kinderbetreuung und die Forderung nach einer Subjektförderung sind daher keine Gegensätze: Eltern sind laut Verfassung zunächst einmal die qualifiziertesten Betreuungspersonen ihrer Kinder – und ihnen kann auch zugetraut werden, sich ohne staatliche Kontrolle die richtige Unterstützung dabei zu suchen, wenn die Umstellung auf eine Subjektförderung durch eine von unabhängigen Stellen durchgeführte Qualitätssicherung wie z.B. die Einführung transparenter, bundesweit geltender und laufend überprüfter Qualitätssiegel für Betreuungsangebote begleitet wird, die verhindern, dass sich unlautere Anbieter auf dem Markt der Kinderbetreuung und Kinderbildung tummeln.

Die Objektförderung samt der ihr innewohnenden monistischen Finanzierungs- und Angebotsplanung ist inzwischen in vielen Bereichen wie der Wohnungsbauförderung, der Gesundheitspolitik oder im Pflegebereich als ineffizient erkannt worden. Auch im Bereich der frühkindlichen Betreuung während der ersten drei Lebensjahre der Kinder ist sie wenig geeignet, die tatsächlichen Bedürfnisse von Kindern und Eltern widerzuspiegeln. Gerade in diesen Lebensjahren sind daher Überlegungen erforderlich, Eltern durch eine von der Betreuungsform unabhängige Direktförderung, d.h. die Umstellung auf eine Subjektförderung, mehr Einfluss auf die Betreuung ihrer Kinder zu geben.

➤ **Erstverantwortung der Eltern anerkennen**

Nur eine Leistung, die in bar bei den Eltern ankommt, gibt ihnen Wahlfreiheit und Nachfragemacht. Vorschläge, Eltern mit Kleinkindern statt einer baren Betreuungsleistung nur einen Betreuungs- oder Bildungsgutschein auszuhändigen, lehnt der Deutsche Familienverband ab, weil sie die frühkindliche Betreuung und Bildung durch die Eltern überhaupt nicht berücksichtigen und damit eine zentrale Betreuungs- und Bildungsform völlig ausblenden. Auch sozialpolitisch sind Gutscheine bzw. unbare Leistungen ein Rückschritt. Seit dem 19. Jahrhundert war es zum Beispiel ein wesentliches Anliegen der Arbeitnehmerschutzgesetzgebung, die Sachleistung durch eine Geldleistung zu ersetzen, damit Arbeitnehmer ihren Bedarf selbst definieren und befriedigen können. Auch heute werden Gutscheine anstelle einer baren Unterstützungsleistung mit Blick auf Hilfebedürftige wie Langzeitarbeitslose, Asylbewerber etc. äußerst kritisch diskutiert. Mit Bezug auf die Familien hat sich leider bislang keine solche kritische Diskussion auf breiter Front entwickelt.

Der Generalverdacht, dass Eltern grundsätzlich nicht in der Lage sind, eine bare Förderleistung zugunsten der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder einzusetzen und es statt dessen für unnötigen Konsum zweckentfremden, zeugt von einem Misstrauen gegenüber elterlicher

Verantwortung, für das die Jugendhilfestatistik keine Begründung liefert. Gezielte Familienhilfe auch in Form unbarer Leistungen ist vielmehr dort angebracht, wo der Staat sein in Artikel 6 des Grundgesetzes verankertes Wächteramt wahrnehmen muss: Wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass das Kindeswohl gefährdet ist, ist es notwendig, zum Schutz der Kinder konsequent mit den Instrumenten der Kinder- und Jugendhilfe und der Familiengerichtsbarkeit einzugreifen. Gesetzliche Grundlage ist dafür bereits jetzt § 8 a des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, der in diesen Fällen einen klaren Schutzauftrag bei der Kindeswohlgefährdung erteilt und die zuständigen Stellen zum konsequenten und abgestimmten Vorgehen und zur Einleitung notwendiger Maßnahmen ermächtigt.

Eine Sichtweise, die alle Eltern unter Generalverdacht stellt, ist mit dem Familienbild der Verfassung und der Alltagsrealität in den Familien nicht vereinbar und kann deshalb nicht als Norm für die künftige Gestaltung allgemeiner familienpolitischer Leistungen dienen.

2. Eckpunkte einer betreuungsformunabhängigen Förderleistung für junge Familien

Zur Verwirklichung der beschriebenen Ziele fordert der Deutsche Familienverband eine von der gewählten Betreuungsform unabhängige finanzielle Förderung, die Eltern zumindest während der ersten drei Lebensjahre des Kindes direkt erreicht und es ihnen finanziell ermöglicht, entweder während der dreijährigen Elternzeit zugunsten der Kinderbetreuung auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten oder qualitätsgesicherte ergänzende Betreuungsleistungen in Anspruch zu nehmen – also zum Beispiel einen Krippenplatz oder die Betreuung bei einer Tagsmutter im gewünschten Umfang „einzukaufen“.

Damit dem Staat die Betreuung jedes Kindes „gleich viel wert“ ist, muss diese Leistung so viel betragen wie die monatlichen Zuschüsse zu einem Krippenplatz: 700 Euro pro Monat. Bezogen auf die öffentliche Förderung der Kleinkindbetreuung handelt es sich dabei um den Übergang von einer Objektförderung auf eine Subjektförderung: Statt der Institutionen erhalten die Familien direkt die finanzielle Leistung. Gefordert ist dafür eine klare politische Prioritätensetzung im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Solidarpakts für Familien, an dem sich alle staatlichen Ebenen beteiligen müssen.

Die Förderung wird im Anschluss an das Elterngeldjahr im zweiten und dritten Lebensjahr des Kindes für alle Eltern unabhängig vom Einkommen und der gewählten Form der Betreuung gewählt. Während des Elterngeldjahres ersetzt sie das bisherige, mit 300 Euro viel zu niedrige Mindestelterngeld. Damit wird zugleich sichergestellt, dass auch junge Eltern, die vor der Geburt

ihres Kindes keinen gut bezahlten Erwerbsarbeitsplatz hatten, zum Beispiel Partner in Alleinverdienerfamilien mit mehreren Kindern oder junge Familien direkt nach der Ausbildung, eine ihrer Erziehungsleistung angemessenere Honorierung erhalten.

Die Förderleistung ist als vorrangige Leistung auszugestalten, die junge Familien – gemeinsam mit einem entsprechend verbesserten Familienleistungsausgleich – davor schützt, aufgrund der Erziehung und Betreuung ihrer Kinder in Abhängigkeit von Sozialtransferleistungen zu geraten. Bei einer angemessenen Ausgestaltung ist der Betrag daher konsequenterweise auf bedürftigkeitsorientierte, nicht familienspezifische Leistungen wie das Arbeitslosengeld II anzurechnen.

Die Einführung der betreuungsformunabhängigen Förderleistung muss zeitgleich mit dem geplanten Krippenausbau bereits ab dem Jahr 2008 erfolgen und im laufenden Gesetzgebungsverfahren verbindlich verankert werden.

Der konsequente Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung erfordert eine ausreichende Einführungszeit, da er mit grundlegenden Umwälzungen für Trägerinstitutionen (Aufbau entsprechender Finanz- und Planungskompetenz etc.) verbunden ist. Der Einstieg in diese Umsteuerung muss jedoch zügig im laufenden Verfahren erfolgen. Da es sich bei den im Rahmen der Krippeninitiative der Bundesregierung anstehenden Neuregelungen ohnehin um grundlegende Neuansätze in der föderalen Finanzierungsstruktur von Betreuungsangeboten handelt (Einrichtung eines Sondervermögens im Bundeshaushalt, gebundene Mehrwertsteueranteile etc.) bietet sich hier auch inhaltlich die Möglichkeit, klare Weichen für die Umstellung auf eine echte Subjektförderung zu stellen.

Berlin, 19.09.2007