



Deutscher
Familienverband

Luisenstr. 48
10117 Berlin

Stellungnahme

zum abstrakten Normenkontrollantrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg auf Feststellung der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz und der Nichtigkeit des Gesetzes zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz) (1 BvF 2/13)

Die Stellungnahme wird nicht als juristisches Gutachten abgegeben, sondern im Sinne einer familien- und ordnungspolitischen Einschätzung und Empfehlung.

I. Grundsätzliche Bewertung

Der Hamburger Senat hält das Betreuungsgeldgesetz für förmlich und sachlich unvereinbar mit dem Grundgesetz. Formell sieht er die Bundeszuständigkeit für das Gesetz nicht gegeben. Auch sei das Betreuungsgeld nicht erforderlich, um gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Kinderbetreuung im gesamten Bundesgebiet zu schaffen (I). Darüber hinaus macht er aus sachlichen Gründen Verstöße gegen Art. 3 und Art. 6 GG geltend (II.).

Der Deutsche Familienverband (DFV) konzentriert sich im Folgenden insbesondere auf die vorgebrachten sachlichen Gründe, die aus Sicht des Hamburger Senats gegen die Vereinbarkeit des Betreuungsgeldgesetzes mit Art. 6 Abs. 1 und 2 GG sprechen. Zu den formellen Gründen, die gegen eine Bundeszuständigkeit angeführt werden, nimmt der DFV nicht Stellung. Mit berücksichtigt werden aus familienpolitischer Sicht jedoch die in I. des Antrags aufgeführten Kritikpunkte an der Ausgestaltung des Betreuungsgeldes. Einführend beleuchtet der DFV außerdem aus familienpolitischer Sicht den umfassenden Auftrag, den der Familienschutz des Art. 6 an alle staatlichen Ebenen stellt.

Zusammenfassend nimmt der Deutsche Familienverband wie folgt Stellung:

1. Der umfassende Familienschutz der Verfassung enthält sowohl das Grundrecht auf Abwehr staatlicher oder sonstiger Angriffe auf die Familie als auch das Gebot, die Familie durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Der so verstandene Familienschutz fordert alle staatlichen Ebenen und nimmt insbesondere auch den Bund in Verantwortung. Familienpolitik ist eine gestalterische Zukunftsaufgabe, die nur als Gemeinschaftsanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam bewältigt werden kann. Sie geht über klassische Fürsorge weit hinaus. Das gilt auch für die große Aufgabe, allen Kindern die bestmögliche Betreuung zu gewährleisten und die Betreuungsentscheidungen der Eltern gleichwertig anzuerkennen.

2. Familienpolitik muss dem Erfordernis der Wahlfreiheit genügen, wie es das Bundesverfassungsgericht insbesondere im Kinderbetreuungsurteil vom 10.11.1998¹ konkretisiert hat. Mit Blick auf die Einrichtung des Familienlebens zwischen den Pflichten der (außerhäuslichen) Erwerbstätigkeit und den Pflichten der Personen- und der Vermögenssorge, die das Leben in der Familie mit sich bringt, wäre die vom Hamburger Senat vorgenommene Neuausdeutung des Wahlfreiheitsbegriffs als „Gestaltungsfreiheit in biografischer Perspektive“ in ihren Auswirkungen hochproblematisch. Tatsächlich handelt es sich dabei um eine Engführung des Wahlfreiheitsbegriffs auf eine Gestaltungsfreiheit der Eltern zur Anpassung an Erwerbszwänge. Familienpolitik muss aber darauf ausgerichtet sein, institutionelle und gesetzliche Rahmenbedingungen den Familien anzupassen, nicht umgekehrt.
3. Jedes Kind hat Anspruch auf die individuell zu ihm passende Betreuung. Das Grundgesetz bezeichnet die Pflege und die Erziehung der Kinder als das natürliche Recht der Eltern und überlässt konsequenterweise die Entscheidung über die für ihr Kind geeignete Betreuung den Eltern. Diese Entscheidung des Grundgesetzes entspricht auch dem Prinzip der Subsidiarität, das den Vorrang der jeweils kleineren Gemeinschaft betont. Die Politik ist also gefordert, die Betreuungsentscheidungen der Eltern anzuerkennen und zu fördern. Ein ausreichend hohes Betreuungsgeld und die Betreuungsangebote in guter und ausreichender Zahl sind daher keine Gegensätze. Sie gehören beide zu den tatsächlichen Voraussetzungen für Wahlfreiheit.
4. Die Kritik des Hamburger Senats an der rigiden Ausgestaltung der Bezugsberechtigung für das Betreuungsgeld („Entweder-Oder-Schema“) kann der DFV weitgehend teilen. Die unzureichende Ausgestaltung des Betreuungsgeldes ist allerdings kein Beweis für eine Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Vielmehr muss die Erkenntnis der Mängel als ein Verfassungs- und Gestaltungsauftrag an die Politik verstanden werden, das Betreuungsgeld zu einer Leistung weiterzuentwickeln, die diese rigiden Strukturen überwindet.
5. Kurzfristig ist dies durch eine flexiblere Regelung der Bezugsvoraussetzungen nach dem Vorbild des thüringischen Landeserziehungsgeldes (anteiliges Betreuungsgeld bei stundenweiser Nutzung öffentlich geförderter Betreuungsangebote) möglich. Perspektivisch empfiehlt der DFV für die ersten drei Lebensjahre des Kindes den Übergang zu einem Betreuungsbudget, das alle Betreuungsformen gleichwertig anerkennt und miteinander verzahnt.

¹ BVerfG 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998 – Entscheidung zum Betreuungsbedarf.

II. Stellungnahme zu einzelnen Fragen

Im Einzelnen stellt sich die Einschätzung aus familien- und ordnungspolitischer Sicht wie folgt dar:

1. Zum umfassenden Gestaltungsauftrag des Art. 6 GG: Mehr als klassische Fürsorge

Der Hamburger Senat argumentiert, dass der Bund mit dem Betreuungsgeldgesetz über die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hinausgehe. Der Bund sei hier nur zuständig, wenn sich eine gesetzliche Regelung auf eine Situation der Hilfebedürftigkeit bezieht und in ihrer Struktur der klassischen Fürsorge entspricht, bestenfalls noch bei präventiven Maßnahmen zum Ausgleich von Notlagen. Dies sei beim Betreuungsgeld nicht der Fall. Auch sei das Betreuungsgeld nicht erforderlich, um gleichwertige Lebensverhältnisse für Familien im Bundesgebiet herzustellen.

Zur Frage der formellen Bundeszuständigkeit nimmt der DFV nicht Stellung. Allerdings wird hier aus familienpolitischer Sicht ein Spannungsverhältnis zwischen föderalen Kompetenznormen und dem umfassenden Gestaltungsauftrag sichtbar, den Art. 6 allen staatlichen Ebenen erteilt und der sich – auf allen Ebenen – nicht auf klassische Fürsorge und auf den Bedürftigkeitsgedanken beschränken kann.

Art. 6 stellt die Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Dies gibt der Familie im Grundgesetz eine herausragende Stellung, die ihren Wert für die Gesellschaft nachdrücklich hervorhebt. Dass ein so hoher Familienschutz in die Verfassung aufgenommen wurde, geschah nicht nur aus Fürsorglichkeit den Familien gegenüber, sondern aus dem Wissen heraus, dass die Familie eine Grundvoraussetzung des freiheitlichen, demokratischen und solidarischen Verfassungsstaates ist. Dieser braucht ein Gerüst gemeinsamer Überzeugungen, Ziele und Normen, ein gemeinsames Verständnis von Pflichten und Rechten, für die die Familie der erste Lernort ist. Das gilt für alle Funktionsbereiche des Staates und für alle Ebenen. Diese Bedeutung für Staat und Gesellschaft (die das berühmte Böckenförde-Paradoxon zum Ausdruck bringt) sowie die Bedeutung der Familie für die „Reproduktion“ des Staatsvolkes – und nicht nur die sozialstaatliche Verpflichtung zu Wohlfahrt, Fürsorge und Teilhabe – war der Grund für die Grundsatznorm des Art. 6 GG.

Dieser im Grundgesetz garantierte Familienschutz und die daraus abgeleiteten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts² legen das Fundament für jegliche Familienpolitik in Deutschland. Als Grundsatznorm setzt Art. 6 GG den Maßstab für alle die Familie in ihrem grundrechtlichen Wesensgehalt betreffenden Gesetze und Ordnungsentscheidungen und nimmt den Staat – auf allen Ebenen – in die Verantwortung, konkrete Leistungen gegenüber

² Grundlegend hier vor allem BVerfG 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998 (Betreuungsbedarf), weiterhin 1 BvL 20/84 vom 29.5.1990 (Steuerfreies Existenzminimum), 1 BvL 51/86 vom 7.7.1992 (Trümmerfrauen), 1 BvR 1629/94 vom 3.4.2001 (Beitragsgestaltung).

Familien zu erbringen. Aus dieser Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 1 GG ergibt sich auch die Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von ihnen gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. Eine an dieser Grundsatznorm ausgerichtete Familienpolitik kann sich weder auf die Bundesebene allein noch auf Länder und Kommunen allein beziehen. Sie fordert alle gemeinsam. Familienpolitik muss daher – auf allen staatlichen Ebenen! – gestaltende Gesellschaftspolitik sein.

Für Familien stellen sich familienpolitische Leistungen im Lebenszusammenhang dar. Ihr Alltag ist davon geprägt, ob Leistungen und Angebote ihren Bedürfnissen entsprechen und nicht davon, wer im föderalen Gefüge dafür zuständig ist. Familienpolitische Gesetze und Leistungen müssen diesen Lebenszusammenhang im Blick haben. Das erfordert – auch angesichts der demografischen Entwicklung - eine Gemeinschaftsanstrengung aller staatlichen Ebenen. Sie lässt sich, wie der Antrag völlig zu Recht, wenn auch mit anderem Ergebnis konstatiert, nicht im Gegeneinander, sondern nur im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen erreichen.

2. Wahlfreiheit ist mehr als die Anpassung an Zwänge

Der Antragsteller sieht die objektive Grundentscheidung des Art. 6 Abs. 1 GG für die Freiheit der Familien bei der Gestaltung des Zusammenlebens ihrer Mitglieder sowie den durch Art. 6 Abs. 2 GG gebotenen Respekt des Staates vor der Wahrnehmung der elterlichen Verantwortung für die Erziehung der Kinder durch das Betreuungsgeld in seiner aktuellen Form verletzt (II. 3. S. 39). Denn das Betreuungsgeld erschwere in seiner strikten Entweder-Oder-Ausgestaltung die Übergänge von der familiären in die öffentlich geförderte Betreuung, es unterstütze einseitig den Verbleib in der familiären Betreuung und verteuere außerdem die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Abhängigkeit von der ökonomischen Situation der Familien. Das gelte vor allem für Mütter und verstoße damit auch gegen das Verbot der geschlechtsspezifischen Diskriminierung und damit gegen das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG. (II. 4.).

Die Kritik an der strikten Entweder-Oder-Ausgestaltung des Betreuungsgeldes, das keinerlei Nutzung öffentlich geförderter Betreuungsangebote toleriert, ist aus der Sicht des DFV nicht unberechtigt (siehe 4.).

Die vorgebrachten Argumente gehen aber über die reine Ausgestaltungskritik hinaus und greifen direkt das Prinzip der elterlichen Wahlfreiheit an, die aus der verfassungsrechtlich garantierten Erst- und Hauptverantwortung der Eltern für die Erziehung ihrer Kinder abgeleitet wird. Für dieses Kernelement familienpolitischen Handelns führt der Antrag eine neue Dimension ein, die der DFV für außerordentlich problematisch hält.

Zu Recht bezieht sich der Antragsteller in seiner Auslegung von Wahlfreiheit zunächst auf die Vorgaben des Kinderbetreuungsurteils vom 10.11.1998³, die er teilweise auch wörtlich zitiert. Er weist auf die Vielfalt möglicher Betreuungsformen und die Unterschiede in den persönlichen Bedürfnissen der Kinder hin und schlussfolgert, die Entscheidung aufgreifend: „Gerade deshalb muss die Wahl der angemessenen Betreuung den Eltern überlassen bleiben und ist die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern“. (II. S. 33).

Von diesen Vorgaben weicht der Antrag dann aber ab und entwickelt eine neue Definition von Wahlfreiheit als „Gestaltungsfreiheit in biografischer Perspektive“ (II. 3. S. 43). Er fordert, den freiheitsrechtlichen Gehalt von Art. 6 Abs. 1 und 2 GG „über punktuell verstandene ‚Wahlfreiheit‘ hinaus auf eine lebensverlaufsbezogene Gestaltungsflexibilität“ zu beziehen. „Eine punktuelle Sicht auf die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Betreuungsangebot ist daher durch den Blick auf die Vielfalt und Flexibilität zu ersetzen, in der Familien heute in Anpassung an unterschiedliche Lebensumstände und Rahmenbedingungen die Betreuungssituation der Kinder zu deren Wohl gestalten (wollen)“ (II. 3. S. 39 f.).

Was sich zunächst liest wie ein Plädoyer für mehr Gestaltungsspielraum, der es Eltern ermöglicht, besser auf die Bedürfnisse ihrer Kinder einzugehen, würde tatsächlich zu einer starken Einschränkung der von der Verfassung geforderten elterlichen Wahlfreiheit führen. Dies wird deutlich durch die im Antragstext folgenden Verweise auf unterhalts- und grundsicherungsrechtliche Erwerbsobliegenheiten ab dem 4. Lebensjahr des Kindes, auf die Eltern sich aus Sicht des Hamburger Senats möglichst bereits im ersten Lebensjahr des Kindes vorbereiten sollen: „In der Längsschnittperspektive prägt die Entscheidung für oder gegen die Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes bereits die Entscheidung rational handelnder Eltern über Betreuung und Erwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr des Kindes.“ (II. 3. S. 41 f.)

Das macht aus der verfassungsrechtlich den Familien zugesicherten Wahlfreiheit die Vorgabe, sich so frühzeitig wie möglich, möglichst bereits während des Elterngeldjahres, den Zwängen des Arbeitsmarktes und den einfachgesetzlich definierten Erwerbsobliegenheiten anzupassen. Mit dieser Neudefinition findet eine Vermischung von familienpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zielen statt, die erstens die Bedürfnisse und Rechte des Kindes weitgehend ausblendet und die zweitens den arbeitsmarktpolitischen Zielen einen Vorrang vor den familienpolitischen einräumt.

Der gesamte Wortlaut des Kinderbetreuungsurteils macht dagegen deutlich, dass eine die Wahlfreiheit respektierende Politik darauf ausgerichtet sein muss, die institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen den Bedürfnissen der Familien anzupassen, nicht umgekehrt.

³ BVerfG 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998.

„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. 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.“⁴

Die im Antrag geforderte „lebenslaufbezogene Gestaltungsflexibilität“ ist für sich genommen höchst sinnvoll. Aber zu dieser Flexibilität gehört es auch, dass Menschen sich mit dem Ja zur Übernahme von Elternverantwortung für eine gewisse Lebenszeit um ihrer Kinder willen anders verhalten dürfen als Menschen, die eine solche unkündbare Verantwortung nicht zu tragen haben.

Auch den Ausführungen, dass „unterschiedliche Lebens- und Betreuungsformen häufig innerhalb einer Familie aufeinander folgend gelebt werden“ (II. 3. S. 39) lässt sich nur zustimmen. Aber das Betreuungsgeld bezieht sich ja nicht auf das gesamte Familienleben und nicht einmal auf das Vorschulalter der Kinder. Es wird (lediglich) im zweiten und dritten Lebensjahr gezahlt, also für Eltern mit ein- und zweijährigen Kleinkindern. Im Antrag wird aber gar nicht aus Sicht des Kindes zwischen dieser Lebens- und Entwicklungsphase und dem Vorschulalter ab dem 3. Geburtstag unterschieden.

Damit zerteilt der Antrag auch den wichtigen Zusammenhang zwischen dem Betreuungsgeld und der dreijährigen Elternzeit. So gerät ganz aus dem Blick, dass Eltern im Betreuungsgeldbezug sich im Regelfall in der Elternzeit befinden und damit Kündigungsschutz genießen. Die Elternzeit als arbeitsrechtlich geschützte Betreuungs- und Erziehungsphase ist eine wichtige familienpolitische Errungenschaft, die im Antrag gar nicht erwähnt wird.

Dennoch ist die im Antrag beschriebene Sorge von Familien vor wirtschaftlichen Nachteilen durch eine Erziehungsphase natürlich real. Das darf aber kein Grund für eine Einschränkung elterlicher Wahlfreiheit sein. Es ist gemäß Kinderbetreuungsurteil vielmehr ein Handlungs- und Nachbesserungsauftrag an den Gesetzgeber. Das gilt auch für Zwänge, die der Gesetzgeber wie bei der auch in der Praxis hoch problematischen verschärften Erwerbsobliegenheit im neuen Familienunterhaltsrecht⁵ erst selbst geschaffen hat. Die Engführung der Wahlfreiheit auf eine Anpassung an Zwänge konterkariert aber alle Bemühungen der Politik und zu-

⁴ BVerfG 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Absatz-Nr. 70.

⁵ Vgl. z.B. Empfehlung A.I.2 des Deutschen Familiengerichtstages vom 18.-21.9.2013.

nehmend auch der Wirtschaft, Mütter wie Väter dabei zu unterstützen, auf die Bedürfnisse und Rechte ihrer Kinder (s. § 1 Abs. 1 SGB VIII) einzugehen und sie altersentsprechend und individuell in ihrer Entwicklung zu begleiten und zu fördern.

3. Betreuungsgeld und Betreuungsangebote als Voraussetzungen für Wahlfreiheit

Der Hamburger Senat sieht im Betreuungsgeld ein „Gegensatzmodell zur Förderung von Angeboten der institutionellen Kinderbetreuung“ (I. 1, S. 10) und fürchtet zudem, dass das Betreuungsgeld einen finanziellen Anreiz setzt, öffentlichen Betreuungsangeboten fernzubleiben und damit das öffentliche Betreuungsangebot vor Ort schwächt („Prämie für die Nichtinanspruchnahme“, I. 2, S. 27). Dieses Argument einer „Prämie für Nichtinanspruchnahme“ ist unbedacht und undurchdacht. Erstaunlich ist, dass ein solches Argument nie vorgetragen wurde, wenn im Pflegeversicherungsgesetz der Vorrang der häuslichen Pflege gegenüber der stationären Pflege ausdrücklich betont wird (§ 3 SGB XI) und wenn für die große Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen ein Pflegegeld nach § 37 SGB XI gewährt wird, natürlich nur unter der Voraussetzung, dass sie die institutionelle Pflege in einer Einrichtung nicht in Anspruch nehmen.

Soweit sich die Kritik des Hamburger Senats auf die zu rigide Ausgestaltung der Bezugsberechtigung bezieht („Entweder-Oder“), wird auf Punkt 4 der Stellungnahme verwiesen.

Problematisch ist aber die Tendenz, generell „personenbezogene“ und „institutionelle“ Fördermaßnahmen gegeneinander zu setzen. Betreuungsgeld (in einer weiterentwickelten Form, siehe Punkt 5) und Betreuungsangebote in guter Qualität und ausreichender Zahl sind beide in gleicher Weise Voraussetzungen für familiäre Wahlfreiheit.

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 ihnen gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern.⁶

Einerseits gilt also: Ohne gute Betreuungsangebote haben erwerbstätige Eltern keine Wahlfreiheit. Aber zugleich gilt auch: Ohne ein (weiterentwickeltes) Betreuungsgeld haben nur Familien mit (viel) Geld die Wahlfreiheit, sich auch für eine häusliche Betreuung zu entscheiden.

Diesem umfassenden Auftrag, der sich aus der hohen Schutzpflicht des Art. 6 ergibt, wird der vom Hamburger Senat herangezogene Vergleich mit der Nicht-Nutzung eines staatlich subventionierten Theaters (II. 1, S. 32) nicht gerecht. Jedes Kind hat Anspruch auf die individuell zu ihm passende Betreuung, über die nur die Eltern entscheiden können.

⁶ BVerfG 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Absatz-Nr. 70.

Mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder haben Bund, Länder und Kommunen eine Kraftanstrengung unternommen, um eine dieser Voraussetzungen umzusetzen. Sie wenden sich damit gemäß den Zielsetzungen des Kinderfördergesetzes bzw. der Bund-Länder-Vereinbarungen allerdings nur an einen Teil der unter dreijährigen Kinder und ihre Eltern. So wie der Bund – ohne Beanstandung durch den Antragsteller – sich am Ausbau der Kinderbetreuung beteiligt, steht er auch in der Verantwortung für die Unterstützung anderer elterlicher Betreuungsentscheidungen. Dabei steht es den Ländern natürlich frei, sich daran zu beteiligen, zum Beispiel durch die Aufstockung der spärlichen Leistung des Bundes durch Landesmittel.

Der Schaffung einer gleichwertigen Förderung entspricht das Betreuungsgeld derzeit allerdings noch nicht. Die Betreuung in Betreuungseinrichtungen für unter dreijährige Kinder wird mit mindestens 700 Euro und mit bis zu 1.000 Euro monatlich pro Platz aus Steuermitteln bezuschusst. Dies ist mit Blick auf die für kleine Kinder erforderliche Betreuungsqualität auch notwendig. Das Betreuungsgeld beträgt dagegen zur Zeit lediglich 100 Euro (ab 1. August 2014 150 Euro), also nur einen Bruchteil dieses Betrages. Von der vom Antragsteller in II. (S. 38) befürchteten höherwertigen Förderung der häuslichen Betreuung kann also sicher nicht die Rede sein. Eher schon müsste an einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot gedacht werden. Auch die im Antrag im Sinne einer „Gesamtschau“ (II. S. 39) summarisch aufgeführten weiteren Regelungen ändern daran nichts. So dienen der einkommensteuerliche Kinderfreibetrag und das Kindergeld unabhängig von der gewählten Betreuungsform bei allen Familien der verfassungsrechtlich gebotenen Freistellung des steuerrechtlichen Existenzminimums von Kindern. Das Ehegattensplitting dient unabhängig von Kindern der verfassungskonformen Besteuerung von zusammen veranlagten Erwerbs- und Wirtschaftsgemeinschaften.

4. Zur berechtigten Kritik an der Ausgestaltung der Bezugsvoraussetzungen

Die Kritik des Hamburger Senats an der Ausgestaltung der Bezugsvoraussetzungen für das Betreuungsgeld teilt der DFV. Der Hamburger Senat kritisiert völlig zu Recht, dass das Betreuungsgeld nur bei völligem Verzicht auf öffentlich geförderte Betreuung gezahlt wird und bereits eine stundenweise Inanspruchnahme eines öffentlich geförderten Betreuungsangebots den vollständigen Verlust des Betreuungsgeldes bedeutet. Damit fördert das Betreuungsgeld in seiner jetzigen Ausgestaltung tatsächlich eine Entscheidung der Eltern im „Entweder-Oder-Schema“ (I. 1. S. 14).

Weitgehend zutreffend ist auch die Kritik an den vorgesehenen Bonusregelungen (I. 1). Es ist tatsächlich schwer nachvollziehbar, warum nur Kinder bei Altersvorsorge und Bildungsparen unterstützt werden sollen, die keine öffentlich geförderte Betreuung besuchen. Eine solche Ziel-Addition würde das Betreuungsgeld auch überfordern. Das Betreuungsgeld dient – wie die Betreuungsangebote – der wichtigen Förderung der kindlichen Entwicklung in den

ersten drei Lebensjahren. Bei den ebenso wichtigen Zielen einer langfristig geplanten Altersvorsorge und einer gerechten Teilhabe am Bildungssystem ist die Politik gefordert, eigenständige Angebote zu machen.

Für sozialpolitisch problematisch hält auch der DFV zudem den Ausschluss von Familien, die Grundsicherungs- und Sozialhilfeleistungen beziehen. Beim Betreuungsgeld handelt es sich nach Auffassung des DFV weder um eine bedürftigkeitsorientierte Sozialleistung noch um eine Lohnersatzleistung, sondern um die besondere Anerkennung von Betreuungs- und Erziehungsarbeit, von der einkommensschwache Eltern nicht einfach ausgeschlossen werden können. Nach Ansicht des DFV müsste das Betreuungsgeld für die Bezieher von Grundsicherungs- oder Sozialhilfeleistungen so behandelt werden wie die Grundrente nach dem BVG bzw. seinen Nebengesetzen oder die Entschädigung bei immateriellem Schaden (s. § 11 Abs. 3 SGB III und § 83 SGB XII)

Der DFV sieht in diesen zutreffend dargestellten Defiziten des Betreuungsgeldgesetzes in seiner aktuellen Ausgestaltung allerdings keinen Beleg für seine grundsätzliche Verfassungswidrigkeit. Hier besteht vielmehr ein Auftrag zur Weiterentwicklung des Betreuungsgeldes hin zu einer Leistung, die Anerkennung unterschiedslos allen Betreuungsentscheidungen zukommen lässt und die im Einklang mit der objektiven Grundentscheidung in Art. 6 Abs. 1, 2 GG für die familiäre Wahlfreiheit steht.

5. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Betreuungsgeldes

Dies ist kurzfristig möglich durch eine Änderung der strikten Bezugsvoraussetzungen. Der DFV weist hier auf die auch im Antrag mehrfach erwähnten Regelungen im Thüringer Landeserziehungsgeld hin, das den anteiligen Bezug von Erziehungsgeld auch bei einer stundenweisen Nutzung öffentlich geförderter Betreuungsangebote ermöglicht. Bereits mit dieser Änderung würden wesentliche, familienpolitisch berechtigte Kritikpunkte des Normenkontrollantrags aufgefangen.

Die Erfahrungen mit dem Thüringer Landeserziehungsgeld zeigen, dass bei der dort gewählten Ausgestaltung die Angst vor einer Erosion öffentlich geförderter Betreuungsangebote nicht begründet ist. Thüringen, das mit dem Landeserziehungsgeld auch einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab dem 1. Lebensjahr eingeführt hat, liegt bundesweit bei den Betreuungsquoten U 3 in der Spitzengruppe. Dies gilt auch für den Besuch von Betreuungseinrichtungen in sozialen Brennpunkten. Landesweit besuchen in Thüringen rund 60% der einjährigen Kinder eine Kinderbetreuung. Bei den Zweijährigen liegt die Quote sogar bei 90%. Die hohe Kindergartenquote (fast 100% der Kinder besuchen ab dem 3. Geburtstag einen Kindergarten) belegt zudem, dass der Übergang in vorschulische Bildungsangebote nicht gefährdet ist.

An dieser Stelle wehrt sich der DFV jedoch gegen die Annahme, dass während der ersten drei Lebensjahre des Kindes die Betreuung in Einrichtungen generell für das Kind besser ist als die häusliche Betreuung. Diese Sorge vor „Fehl-Anreizen“ einer „Fernhalte-Prämie“ stand auch hinter der quälenden, Mütter und Väter diskriminierenden Diskussion rund um die Einführung des Betreuungsgeldes. Sie hat dazu beigetragen, dass ein enorm großer öffentlicher Druck entstand und das Betreuungsgeld als Kompromisslösung mit einer nicht zufriedenstellenden Ausgestaltung „geboren“ worden ist. Das darin aufscheinende Misstrauen gegenüber Familien widerspricht der Grundsatzentscheidung in Art. 6 Abs. 2, welche den Eltern die Erst- und Hauptverantwortung für ihre Kinder gibt. Diese primäre Entscheidungsverantwortlichkeit der Eltern beruht, wie das Kinderbetreuungsurteil vom 10.11.1998 unterstreicht, auf der Erwägung, dass die Interessen des Kindes in aller Regel am besten von den Eltern wahrgenommen werden⁷. Jede sinnvolle Weiterentwicklung des Betreuungsgeldes setzt voraus, dass häusliche und außerhäusliche Betreuung wirklich gleichwertig anerkannt werden, nicht nur in der Verfassung, sondern auch in den Köpfen der Menschen.

Auch empirisch geben Langzeitstudien zur frühkindlichen Entwicklung wie die deutsche NUBBEK-Studie⁸ und die NICHD-Studie aus den USA⁹ keine Anhaltspunkte, die dieses Misstrauen gegenüber einer häuslichen Betreuung während der ersten drei Lebensjahre rechtfertigen. Sie zeigen vielmehr, dass eine gute Entwicklung des Kindes immer, also unabhängig von der gewählten Betreuungsform, mit der elterlichen Erziehung steht und fällt – also auch dann, wenn das Kind ganztags in einer guten Krippe betreut wird. Selbstverständlich gilt, dass im Falle der familiären Überforderung und bei Gefährdung des Kindeswohls die staatliche Gemeinschaft gefordert ist. Hierfür stellen Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG und § 1 SGB VIII der Erstverantwortung der Eltern ein Wächteramt der staatlichen Gemeinschaft zur Seite. Weit vor Einschreiten der staatlichen Gemeinschaft im Sinne des Wächteramtes ist jedoch eine Familienstärkung im Sinne einer echten Primärprävention gefordert. Hier tragen auch die Länder mit ihrer Zuständigkeit für die familienstärkenden Angebote des § 16 SGB VIII wichtige Verantwortung.

Perspektivisch empfiehlt der DFV aus familien- und ordnungspolitischer Sicht eine Weiterentwicklung des Betreuungsgeldes zu einer Budgetleistung, die alle Betreuungsformen miteinander verzahnt und gleichwertig anerkennt. Der DFV schlägt dafür die Einführung eines von der gewählten Betreuungsform unabhängigen Betreuungsbudgets vor, das die Finanzströme aller staatlichen Ebenen für die Betreuung unter dreijähriger Kinder zusammenfasst und für alle Familien in gleicher Höhe direkt ausgezahlt wird. Eltern steht es dann frei, dieses Geld entweder zur finanziellen Flankierung einer häuslichen Betreuungsphase zu nutzen oder den Betrag für die Betreuung in einer Betreuungseinrichtung, bei einer Tagesmutter oder für einen individuell auf das Kind abgestimmten Betreuungsmix zu investieren. Um Eltern

⁷ BVerfG 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Absatz-Nr. 62.

⁸ Wolfgang Tietze/Fabienne Becker-Stoll et.al. (Hg.), NUBBEK. Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (2012).

⁹ National Institute of Child Health and Human Development: The NICHD Study of Early Child Care and Youth Development (SECCYD): Findings for Children up to Age 4 ½ years (2006).

echten Gestaltungsspielraum zu verschaffen, benötigt ein Betreuungsbudget allerdings einen wesentlich höheren Betrag als das derzeitige Betreuungsgeld. Es muss sich der Höhe nach am staatlichen Zuschuss für einen Krippenplatz orientieren, ohne die öffentliche Hand aus ihrer Verantwortung für die investive Förderung von Betreuungseinrichtungen zu entlassen.

Zusammenfassend bietet sich mit der aufgezeigten Weiterentwicklung des Betreuungsgeldes zu einem Betreuungsbudget die Möglichkeit, die im Antrag aufgezeigten Kritikpunkte aufzufangen. Im Spannungsfeld zwischen staatlichen Ebenen, Betreuungsentscheidungen, Förder- und Finanzierungsformen wird damit eine Lösung geschaffen, die die Erst- und Hauptverantwortung der Eltern respektiert, die Gleichbehandlung der Eltern unabhängig von der gewählten Betreuungsform garantiert und so dem Gestaltungsauftrag des Staates gerecht wird sowie die Gestaltungsvorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzt.

Berlin, den 16. Februar 2014



Dr. Klaus Zeh
Präsident