Ab 1. August 2013 haben Kinder nach Vollendung des 1. Lebensjahres hierzulande einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Obwohl der Bund die Länder und Kommunen beim KiTa-Ausbau finanziell unterstützte, blieb dieser hinter dem wachsenden Bedarf zurück. Durch den stärkeren Rückgriff auf Tagesmütter lässt sich das Problem genauso wenig lösen wie durch eine Halbtagsbetreuung, die den Rechtsanspruch nicht erfüllt. Somit existieren bei der öffentlich geförderten Kleinkindbetreuung in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht erhebliche Defizite fort. [1] Noch immer fehlen sowohl Kindergärten bzw. -krippen als auch das für deren Betrieb nötige Fachpersonal.
Zu demselben Stichtag führen CDU, CSU und FDP mit dem Betreuungsgeld in Höhe von zunächst 100 (und ab 1. August 2014: 150) Euro eine neue familien- und sozialpolitische Leistung ein, um die bereits seit Jahren ein gesellschaftspolitischer Großkonflikt tobt, den konservative Protagonist(inn)en des Betreuungsgeldes wie die CSU-Bundestagsabgeordnete Dorothee Bär als einen von der Linken angezettelten „Kulturkampf“ empfinden. [2] Von **Christoph Butterwegge**

Die Vorgeschichte des Betreuungsgeldes

Hatten zumindest die CDU/CSU-geführten Bundeskabinette bis 1998 auf dem Gebiet der Frauen-, Gleichstellungs- und Geschlechterpolitik eine restriktive Linie verfolgt und der bürgerlichen Kernfamilie absolute Priorität gegenüber damit konkurrierenden Lebens-, Liebes- und Familienformen eingeräumt, brach die rot-grüne Koalition zwar nicht völlig mit dieser Tradition, sorgte aber teilweise für mehr Offenheit, Toleranz und Pluralität. [3] Auch bemühten sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen während ihrer zweiten Amtsperiode (2002 bis 2005) als Regierungsparteien stärker um eine Verbesserung der außerhäuslichen Betreuungssituation von Kindern. Durch ein Sonderinvestitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ unterstützte der Bund die Länder dabei mit 4 Mrd. Euro. In dieselbe Richtung wies das *Tagesbetreuungsausbaugesetz* vom 28. Oktober 2004, welches die besonders miserable Krippenversorgung der Unter-3-Jährigen verbessern sollte, ihnen bzw. ihren Eltern allerdings keinen Rechtsanspruch darauf einräumte. Bis zum Jahr 2010 wollte man jedoch vor allem in den westlichen Bundesländern, die damit noch schlechter als die östlichen ausgestattet waren, 230.000 zusätzliche Betreuungsplätze schaffen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur tariflichen Vergütung der Tagesmütter unterblieb.

Nach dem Wahlsieg von CDU und CSU sowie der dadurch bedingten Bildung einer Koalition mit der SPD im Herbst 2005 fiel das Familienministerium wieder an die Union. Ursula von der Leyen setzte die Linie ihrer sozialdemokratischen Amtsvorgängerin Renate Schmidt im Wesentlichen fort, [4] stand aber noch dezidierter für eine nachhaltige, „bevölkerungsbewusste“ Familienpolitik. Diese akzentuierte den Geldwert von Betreuungs-

und Erziehungsleistungen der Eltern stärker, wodurch die Familienpolitik zum Einfallstor für mehr „Leistungsgerechtigkeit“ avancierte, während die für den Sozialstaat konstitutive Bedarfsgerechtigkeit auf der Strecke blieb.

So verbesserten CDU, CSU und SPD die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten: Alleinerziehende und zusammenlebende Paare, die beide berufstätig sind und sich als „Doppelverdiener/innen“ eine Tagesmutter oder Kinderfrau für ein im Haushalt lebendes Kind leisten können, das jünger als 14 Jahre ist, dürfen die Aufwendungen dafür zu zwei Dritteln bis zum Höchstbetrag von 4.000 Euro als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben absetzen. Außerdem konnten Alleinverdienerpaare mit Kindern, die zwar das 3., aber noch nicht das 6. Lebensjahr vollendet hatten, nunmehr zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten bis zum selben Höchstbetrag als Sonderausgaben vom Gesamtbetrag ihrer Einkünfte abziehen.

Ein familienpolitisches Renommierprojekt der Großen Koalition war das Elterngeld, welches am 1. Januar 2007 das Erziehungsgeld ablöste. Obwohl das einkommensabhängige und erst bei 1.800 Euro pro Monat gedeckelte Elterngeld in Höhe von 67 Prozent des Nettoerwerbseinkommens jenes Elternteils, der das Kind unter vorübergehender Aufgabe oder Reduktion seiner Berufstätigkeit auf höchstens 30 Wochenstunden betreute, zunächst nicht – wie von der CSU verlangt – auf die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II angerechnet wurde, hatten deren Bezieher/innen, Studierende und Geringverdiener/innen (darunter überdurchschnittlich viele Frauen), die Kinder bekamen, hiervon ausschließlich Nachteile. Denn bisher war ihnen das Erziehungsgeld in Höhe von 300 Euro pro Monat zwei Jahre lang oder als sog. Budget in Höhe von 450 Euro ein Jahr lang gezahlt worden. Elterngeld gab es dagegen nur für ein Jahr; Erwerbstätigen wurden unter bestimmten Voraussetzungen zwei (Partner-)Monate zusätzlich gewährt; sein Sockelbetrag, mit dem Studierende, Sozialhilfebezieher/innen, Arbeitslose und Geringverdiener/innen auskommen müssen, lag überdies bloß bei 300 Euro.

Die *emanzipatorische* Funktion des Elterngeldes ist unbestritten, bei (national)konservativen Befürwortern der Hausfrauenehe, Teilen des Klerus und besonders laut vernehmlich in der CSU rief sie jedoch Kritik hervor. Unter *sozialen* und Gerechtigkeitsaspekten überzeugt es nicht, wirkt vielmehr selektiv, wodurch schließlich auch seine gleichstellungspolitische Intention konterkariert wird. Anuscheh Farahat, Stefanie Janczyk, Annett Mängel und Barbara Schönig sprachen deshalb mit Blick auf die Frauen- und Familienpolitik der Großen Koalition von „exklusiver Emanzipation“, was sie wie folgt begründeten: „In Familien mit niedrigem Haushaltseinkommen, für Arbeitslose, Studierende und Alleinerziehende wird das Elterngeld die bestehenden geschlechtsspezifischen Rollen und die soziale Lage keineswegs verbessern, sondern

verschlechtern.“ [5] Offenbar wollte man damit weniger die Armut von Kindern als die Armut an Kindern bekämpfen. Deutschland braucht aber nicht „mehr Kinder“, wie es im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD gefordert wurde, [6] sondern weniger Kinder, die in Armut, Unsicherheit und Existenznot aufwachsen.

Im *Kinderförderungsgesetz* vom 10. Dezember 2008 verankerte die Große Koalition einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung oder Förderung in Kindertagespflege, die man stark ausbauen wollte, für die Zeit ab 1. August 2013. Gesetzlich festgelegt wurde seinerzeit außerdem, dass Eltern, die ihre ein- bis dreijährigen Kinder nicht in Einrichtungen betreuen lassen möchten oder können, fortan an eine monatliche Kompensationszahlung erhalten sollten. Vor allem die CSU forderte die Einführung eines Bundesbetreuungsgeldes in Höhe von 150 Euro pro Monat. Das wichtigste Argument lautete, man wolle Eltern dadurch Selbstbestimmung und „Wahlfreiheit“ zwischen unterschiedlichen Lebensmodellen ermöglichen, aber keineswegs die Art der Betreuung ihrer Kinder präjudizieren oder sie davon abhalten, eine öffentliche Betreuungseinrichtung in Anspruch zu nehmen: „Das Betreuungsgeld ist ein vernünftiger Schritt zu familiärer Freiheit, die auf Anerkennung und Selbstbestimmtheit beruht und eine Vielfalt von Familien hervorbringt.“ [7] Wahlfreiheit kann es jedoch höchstens dann geben, wenn für alle U-3-Kinder, deren Eltern dies wünschen, ein öffentlich geförderter Betreuungsplatz zur Verfügung steht.

SPD-Politiker/innen sprachen hingegen von einer „Herdprämie“, weil das Betreuungsgeld vornehmlich gering qualifizierte Mütter veranlassen könnte, nicht (mehr) berufstätig zu sein, und hofften, seine Einführung unter für ihre Partei günstigeren parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen verhindern zu können. Tatsächlich war der Anteil jener Eltern, die ihr Kind in eine Krippe schicken, deutlich zurückgegangen, seit der damalige Ministerpräsident Dieter Althaus 2006 in Thüringen ein Landesbetreuungsgeld in Höhe von 150 (bis 300) Euro eingeführt hatte. [8] Manch finanzschwache und „bildungsferne“ Familie wurde davon abgehalten, ihren Nachwuchs einer öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtung anzuvertrauen, wo er mehr geistige Anregungen bzw. für die Intelligenzentwicklung erforderliche Impulse hätte erhalten können. Daran kann auch der letztlich diskriminierend wirkende Alternativvorschlag nichts ändern, Transferleistungsempfänger(inne)n kein Bargeld auszuzahlen, sondern ihnen (Bildungs-)Gutscheine für ihr Kind zu geben. Statt höherer Zuwendungen des Staates an die Eltern ist der Ausbau öffentlicher Einrichtungen, die auch (sonst möglicherweise leer ausgehenden) Kindern ohne familiären Rückhalt zugute kämen, jedenfalls eindeutig vorzuziehen.

Ein politischer Kuhhandel der CDU/CSU/FDP-Koalition

Die junge CDU-Bundestagsabgeordnete Kristina Köhler (sie nahm nach ihrer Heirat mit dem Parlamentarischen Staatssekretär des Innenministeriums am 12. Februar 2010 den Namen Schröder an) übernahm am 30. November 2009 das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, ohne positive Akzente zu setzen. So verkündete Kristina Schröder im April 2011, kurz bevor sie selbst in den Mutterschutz ging, den Verzicht auf die von ihr versprochene, aber unter Finanzierungsvorbehalt gestellte Aufstockung der sog. Elternzeit um zwei weitere Vätermonate. Begründet wurde dieser Schritt mit dem „wachsenden Schuldenberg“ und entsprechenden Sparzwängen. Womöglich spielte die prekäre Haushaltslage des Bundes gegenüber handfesten Bedenken und Lobbyinteressen der Wirtschaft aber nur eine Nebenrolle: Gegenüber dem von der CSU geforderten, gleichfalls im Koalitionsvertrag festgeschriebenen und finanziell sehr viel stärker zu Buche schlagenden Betreuungsgeld äußerte sich Schröder zwar ähnlich kritisch wie ihre Amtsvorgängerin, erteilte ihm jedoch keine Absage.

Die schwarz-gelbe Familienpolitik ist durch den Grundwiderspruch gekennzeichnet, dass CDU/CSU und FDP einerseits die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes weiter vorantreiben sowie die Schutz- und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten schleifen wollen, um einheimische Unternehmen zu entlasten, ausländische Investoren anzulocken und auf diese Weise den „Wirtschaftsstandort D“ zu beleben, andererseits einer Stärkung der Familien das Wort reden, die gerade durch solche Maßnahmen im Kern gefährdet werden und immer größere Schwierigkeiten haben, Kinder zu betreuen und zu erziehen, wenn deren Eltern geografisch mobil und beruflich flexibel sein sollen.

Am 15. Juni 2012 gelang es den Oppositionsparteien, die 1. Lesung des Gesetzes zum Betreuungsgeld im Bundestag durch einen Geschäftsordnungskniff vorerst zu verhindern, was den Streit innerhalb der schwarz-gelben Koalition darüber verlängerte. Da die CSU an ihrer Forderung festhielt, ihre Schwesterpartei in der Frage uneins und Bundeskanzlerin Angela Merkel nur um eine Moderation zwischen den Kontrahenten bemüht war, wurde das Betreuungsgeld auf einer Sitzung des Koalitionsausschusses am 4. November 2012 schließlich im Tausch gegen die Abschaffung der Praxisgebühr – für Ärzte und Zahnärzte als wichtige Klientel der FDP das Ende eines ihnen lästigen bürokratischen Aufwandes – von dieser akzeptiert. Außerdem gelang es dieser Partei, Banken und Versicherungen ein weiteres Geschäftsfeld zu eröffnen: Wer sich das Betreuungsgeld nicht sofort auszahlen lässt, sondern es für die Altersvorsorge verwendet oder es auf ein „Bildungskonto“ für sein Kind überweist (was Geringverdienern kaum möglich sein dürfte), bekommt nämlich auf ihr Betreiben einen Bonus in Höhe von 15 Euro monatlich.

Die durch einen politischen Kuhhandel zwischen den kleineren Koalitionspartnern ermöglichte Einführung des Betreuungsgeldes gleicht einem Rückfall in die familiaristische

Vergangenheit, weil es die Hausfrauenehe bzw. die männliche Alleinernährerfamilie wiederbelebt. Zudem fördert es die Privatisierung bzw. Kommerzialisierung der Kindertagesbetreuung. Schließlich ist das Betreuungsgeld ein sozialpolitisches Paradox, weil es ausgerechnet jene Eltern alimentiert, die seiner am wenigsten bedürfen. Spitzenverdiener mit Kindern zu begünstigen und Eltern ohne (Erwerbs-)Einkommen vom Transferleistungsbezug auszuschließen, ist unsozial.

Durch das Betreuungsgeld werden nicht die höheren Mehrkosten der Eltern beim Verzicht auf eine Inanspruchnahme öffentlich geförderter KiTa-Plätze kompensiert, sondern die Bemühungen um den Ausbau und eine qualitative Verbesserung der sozialen bzw. Bildungsinfrastruktur für Kinder konterkariert. Selbst wenn die Kommunen beim U-3-Ausbau – wie von der Bundesfamilienministerin behauptet – die Vorgabe des „Krippengipfels“ (750.000 Plätze) erfüllen, ist der wirkliche Betreuungsbedarf damit kaum zu decken. Umso notwendiger wäre es, die Finanzmittel des Staates darauf zu konzentrieren, statt gut situierte Eltern bzw. privat-gewerbliche Einrichtungen zu subventionieren.

Die Zukunft des Betreuungsgeldes

Falls die CDU/CSU/FDP-Koalition bei der Bundestagswahl nicht im Amt bestätigt wird, steht das Betreuungsgeld schon wegen seiner relativ hohen Kosten auf dem Prüfstand. Die unsinnigste Sozialleistung seit dem Mutterkreuz muss aus drei Gründen baldmöglichst wieder abgeschafft werden:

1. kommt es gerade denjenigen Familien nicht zugute, die der staatlichen Unterstützung am meisten bedürfen, um Armut zu entgehen. Genannt seien nur alleinerziehende Mütter im Hartz-IV-Bezug, denen es auf ihre Transferleistung angerechnet wird.
2. verleitet es Geringverdiener/innen, deren Kinder am meisten von einem frühen KiTa-Besuch profitieren würden, möglicherweise dazu, diese zu Hause zu betreuen.
3. subventioniert der Bund damit ausgerechnet Besserverdienende bzw. privat-gewerbliche Träger von Tageseinrichtungen, denen sie ihre Kinder auch sonst anvertrauen würden (Mitnahmeeffekte).

Dass die für das Betreuungsgeld aufzuwendenden Finanzmittel wie ein Trostpflaster wirken und den Staat im Sinne eines modernen Ablasshandels von der übernommenen Verpflichtung entbinden, genügend Betreuungsplätze für U-3-Kinder zu schaffen, war vermutlich ein weiteres Motiv für die Zustimmung seiner Kritiker/innen im Regierungslager. Der möglichst frühe Besuch von Bildungs-, Erziehungs- und Kultureinrichtungen ist für die gedeihliche Entwicklung und freie Entfaltung der Persönlichkeit von Kindern jedoch

unentbehrlich, weshalb sie nicht – dem neoliberalen, durch die Finanzkrise nur kurz erschütterten Zeitgeist folgend – weiter privatisiert, sondern öffentlich finanziert und flächendeckend ausgebaut werden sollten.

Mit dem Betreuungsgeld wird nicht bloß ein überholtes Familienmodell rekonstruiert, sondern auch die marktförmige, profitorientierte Organisation der Kindertagesbetreuung gegenüber öffentlichen Betreuungseinrichtungen privilegiert, denn die neue Geldleistung erhalten neben Eltern, die ihr Kind selbst betreuen, auch solche, die es für schon früh in eine *private* KiTa geben. Umgekehrt werden solche Eltern nicht erreicht und damit benachteiligt, deren Kinder professioneller Förderung dringend bedürften – seien es die Sprösslinge von Sozialleistungsempfänger(inne)n, Geringverdiener(inne)n oder „bildungsfernen" Migrant(inn)en. Entweder wird das Betreuungsgeld auf die Transferleistung der Eltern angerechnet oder diese sind auf das zusätzliche Geld so stark angewiesen, dass sie – dem finanziellen Fehlanreiz folgend – auf den ihnen eigentlich zustehenden KiTa-Platz verzichten.

Da die Kinder aus sozial benachteiligten Familien dort zu wenig Anregungen und Bildungsimpulse erhalten, profitieren sie in der Regel stark vom Besuch einer öffentlichen Betreuungseinrichtung. Bleiben sie zu Hause, wird ihre Lage verschlechtert, weshalb das Betreuungsgeld im Hinblick auf die Bekämpfung von Kinderarmut eher kontraproduktiv wirkt. Indem es überwiegend schlecht qualifizierte Frauen vom Arbeitsmarkt fernhält oder ihren Wiedereinstieg in den Beruf erschwert, verhindert man außerdem, dass sie genügend Rentenansprüche erwerben, um der sich in Zukunft vermutlich weiter ausbreitenden Altersarmut zu entgehen. [9]

[«1] Vgl. dazu: Carolin Butterwegge, Kitaausbau vor dem Kollaps, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2013, S. 31 ff.

[«2] Vgl. Dorothee Bär, Kulturkampf über die Familienpolitik? – Die freie Wahl zählt, in: Klaus Hurrelmann/Tanjev Schultz (Hrsg.), Staatshilfe für Eltern. Brauchen wir das Betreuungsgeld?, Weinheim/Basel 2013, S. 86 ff.

[«3] Vgl. hierzu und zum Folgenden: Christoph Butterwegge, Krise und Zukunft des Sozialstaates, 4. Aufl. Wiesbaden 2012, S. 176 ff.

[«4] Vgl. Nancy Ehlert, Die Familienpolitik der Großen Koalition, in: Sebastian Bukow/Wenke Seemann (Hrsg.), Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien

2005-2009, Wiesbaden 2010, S. 142 f.

[«5] Anuscheh Farahat u.a., Exklusive Emanzipation. Zur Frauen- und Familienpolitik der großen Koalition, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2006, S. 985

[«6] Siehe CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Rheinbach o.J., S. 79

[«7] Bettina M. Wiesmann, Das Betreuungsgeld – ein vernünftiger Schritt zu mehr Familienfreiheit, in: Klaus Hurrelmann/Tanjev Schultz (Hrsg.), Staatshilfe für Eltern, a.a.O., S. 108

[«8] Vgl. „Eltern, die sich gut kümmern, nicht stigmatisieren“. Ministerpräsident Althaus verteidigt Betreuungsgeld, in: Die Welt v. 26.3.2008; ergänzend: Dorothea Siems, Familienpolitisches Musterländle. Wie das umstrittene Betreuungsgeld wirkt – eine Stippvisite im Testlabor Thüringen, in: ebd.

[«9] Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge/Gerd Bosbach/Matthias W. Birkwald (Hrsg.), Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt am Main/New York 2012