

AUFSÄTZE

Maria Wersig

Betreuungsgeld: Endstation Karlsruhe

Manches, was man politisch ablehnt, erweist sich dann doch als verfassungswidrig. Das seit Jahren hochumstrittene Betreuungsgeld wurde in diesem Jahr in Karlsruhe beerdigt, nachdem der Streit über die Sozialleistung dank einer abstrakten Normenkontrollklage des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg die Arena des Verfassungsrechts erreicht hatte. Das Bundesverfassungsgericht hatte in erster Linie über die Zuständigkeit des Bundes für die Einführung des Betreuungsgeldes zu entscheiden und äußerte sich, nachdem es diese abgelehnt hatte, allerdings nicht mehr zu den ebenfalls aufgeworfenen materiell-rechtlichen Fragen. Dieser Beitrag stellt die wichtigsten Aspekte der Kritik am Betreuungsgeld dar, schildert Eindrücke aus der mündlichen Verhandlung und skizziert im Ausblick, welche Fragen nach der Abschaffung des Betreuungsgeldes als Leistung des Bundes politisch offenbleiben.

1. Vorgeschichte der Einführung des Betreuungsgeldes

Das Betreuungsgeld trat im Jahr 2012 in Kraft und galt für alle Kinder, die ab dem 1. August 2012 geboren wurden. Es war eine Sozialleistung für Eltern, die für ihre Kinder keine öffentlich finanzierte Kindertagesbetreuung (Kindertagesstätte oder Tagespflege) in Anspruch nehmen und kann zwischen dem 15. und 36. Lebensmonat eines Kindes gezahlt werden. Es betrug zunächst 100 Euro und stieg ab August 2014 auf 150 Euro an.

Die Einführung des Betreuungsgeldes wurde bereits im Zuge der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab der Vollendung des ersten Lebensjahres durch die Große Koalition im Jahr 2007 (mit dem Kinderförderungsgesetz¹) diskutiert. Damals wurde im § 16 SGB VIII sogar ein deklaratorischer Absatz eingefügt, der die Einführung eines Betreuungsgeldes ankündigte.² Das Betreuungsgeld sollte zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Kitaplatz-Anspruches zur Verfügung stehen. Dieses Ziel wurde auch umgesetzt, indem die Nachfolgeregierung aus Union und FDP, die das Konzept im BEEG verankerte. Es ist kein Geheimnis, dass es vor allem die CSU war, die das Betreuungsgeld forderte und ihre Rolle als kleiner, aber entschlossener Koalitionspartner zur

¹ BGBl. I S. 2403.

² „Ab 2013 soll für diejenigen Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden.“, § 16 Abs. 4 SGB VIII in der Fassung vom 10.12.2008.

Perfektion ausspielte, um die Einführung zu erzwingen. Auch unter einer neuen Großen Koalition hielt man ab 2013 am Betreuungsgeld fest, und die SPD, die aus der Opposition heraus das Betreuungsgeld abgelehnt hatte, demonstrierte Koalitionstreue. Diese ging allerdings nicht so weit, dass das rot-grün regierte Land Hamburg seine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zurückgenommen hätte.

2. Politische Argumente pro und contra Betreuungsgeld

Das Betreuungsgeld war von Anfang an hochumstritten. Kritisiert wurde, mit dem Betreuungsgeld würden Anreize für Familien mit geringen Einkommen gesetzt, ihre Kinder nicht in öffentlich finanzierten Einrichtungen betreuen zu lassen, außerdem würden mit der Regelung Mütter auf die traditionelle Rolle festgelegt. Für das Betreuungsgeld wurde argumentiert, so werde Wahlfreiheit zwischen Betreuungsformen geschaffen und Eltern Anerkennung gezollt, die ihr Kind „selbst“ betreuen.

Aus meiner Sicht war vor allem der konstruierte Gegensatz zwischen „selbst betreuen“ und „fremdbetreuen lassen“ zu kritisieren. Der Tag hat 24 Stunden, und die Elternverantwortung endet nicht an der Kitatür. Alle Eltern betreuen ihre Kinder „selbst“, ein paar Stunden in Tagespflege oder Kita ändern daran grundsätzlich nichts. Gesellschaftliche Anerkennung für die Leistungen von Eltern bringt man durch ein Aufrechnen von Betreuungszeiten jedenfalls nicht zum Ausdruck. Hinzu kommt, dass zumindest für die Eltern, die von Sozialleistungen leben müssen, die Anerkennung nicht finanziell spürbar war, denn im SGB II und SGB XII wird Betreuungsgeld als Einkommen voll angerechnet.

Das Argument für das Betreuungsgeld als Förderung von Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Betreuungsformen wurde verknüpft mit dem Vorwurf, durch eine Ablehnung des Betreuungsgeldes in Entscheidungen von Eltern hineinregieren zu wollen. Die SPD, so die CSU-Politikerin Dorothee Bär in einer Rede im Bundestag, habe Angst, „die Lufthoheit über die Kinderbetten zu verlieren“, indem den Eltern suggeriert werde, die Nichtinanspruchnahme öffentlicher Betreuung sei schlecht für Kinder.³ Gleichzeitig würden Eltern bereits soziale Ablehnung erfahren, die (aus welchen Gründen auch immer) öffentliche Kinderbetreuung nicht nutzen. Auch deshalb müsse der Staat symbolische Anerkennung leisten.

Wer die „Lufthoheit“ tatsächlich innehat, ist wohl eine Frage der Perspektive. Das Betreuungsgeld wurde in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedlich angenommen. Die Betreuungsgeldquote⁴ variierte im 1. Quartal 2015 zwischen 6,7% in Sachsen-Anhalt und 64,5% in Baden-Württemberg.⁵ Im Jahr 2015 waren für das Betreuungsgeld 900 Millionen Euro im Bundeshaushalt vorgesehen. Seine Bezieher waren zu 94,7 Prozent weiblich.⁶

3 Rede anlässlich der 1. Lesung des Gesetzes zur Einführung eines Betreuungsgeldes, BT-Drs. 17/9917, am 28.6.2012.

4 Anteil der anspruchsbegründenden Kinder an der Altersgruppe im Bundesland insgesamt.

5 Bremer Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Download: http://biaj.de/images/stories/2015-06-17_betreuungsgeld-bis-zum-ersten-quartal-2015.pdf (letzter Zugriff am 14.9.2015).

6 Statistisches Bundesamt, Statistik zum Betreuungsgeld, 1. Vierteljahr 2015.

3. Verfassungsrechtliche Argumente der Klage gegen das Betreuungsgeld

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg argumentierte, dem Bund fehle die Gesetzgebungskompetenz, denn die Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG lägen nicht vor. Die Zuordnung einer Materie zum Kompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) setzt voraus, dass sie sich auf eine Situation der Hilfebedürftigkeit bezieht. Dies treffe auf das Betreuungsgeld schon deshalb nicht zu, weil es keiner Situation der Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit begegne, die allen Berechtigten mit kleinen Kindern gemeinsam ist. Eltern, die keine öffentliche Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, sind eine sehr heterogene Gruppe und nicht im gleichen Maße unterstützungsbedürftig. Sie können zum Beispiel eine private Nanny vorziehen und deshalb das Betreuungsgeld erhalten, oder sie können in sehr prekären Einkommensverhältnissen leben und keinen Betreuungsplatz gefunden haben oder meinen, ihn sich nicht leisten zu können.

Das Betreuungsgeld sei nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich (Art. 72 Abs. 2 GG). Die vom Bundesgesetzgeber lediglich gewünschte flächendeckende Gewährung des Betreuungsgeldes genüge dem Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht. Die Ausgestaltung des Betreuungsgeldes, die einen Verzicht auf eine staatliche Leistung (Kinderbetreuung) zur Anspruchsvoraussetzung erhebe, sei außerdem ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GG.

4. Eindrücke aus der mündlichen Verhandlung

Die politische Konstellation der Personen, die bei der mündlichen Verhandlung am 14. April 2015 auftraten, war etwas heikel. Auf der Seite der Bundesregierung verteidigte nämlich Staatssekretär Ralf Kleindiek das Betreuungsgeld, der zum Zeitpunkt der Klageeinreichung noch zuständiger Staatssekretär in Hamburg war. Man habe in Hamburg viel Verständnis dafür, erklärte die Prozessvertreterin des Landes, Margarete Schuler-Harms, dass sich die Bundesregierung gleich einem redlichen Kaufmann an einmal geschlossene Vereinbarungen gebunden fühle (und das zuständige SPD-geführte Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend also nunmehr ein Gesetz zu verteidigen hatte, was man politisch bisher abgelehnt hatte). Der Großteil der insgesamt etwa fünf Stunden andauernden mündlichen Verhandlung war der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gewidmet, danach folgten kurze Diskussionen zu Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GG.

Vor allem die Argumentation der Bundesregierung, das Betreuungsgeld sei Teil eines Gesamtkonzepts, zu dem die öffentliche Kinderbetreuung gehöre und eben das Betreuungsgeld für die Eltern, die diese nicht in Anspruch nehmen wollen, wurde sehr kritisch hinterfragt.

Interessant war in diesem Zusammenhang die Rolle des am stärksten am Betreuungsgeld interessierten Bundeslandes: Die Vertreter der Bayerischen Landesregierung saßen direkt hinter denen der Bundesregierung und äußerten sich ebenfalls zu den meisten aufgeworfenen Fragen. Dabei vertraten sie ebenfalls eine Linie, die nicht unbedingt den typischen Interessen eines Bundeslandes entspricht: Der Bundesgesetzgeber habe die Gesetzgebungskompetenz für das Betreuungsgeld, weil es Teil eines Gesamtkonzeptes für

die Regelungen der öffentlichen Kinderbetreuung sei. Auf die direkte Frage von der Richterbank, ob es denn im Interesse von Bayern sei, sich mit dieser Argumentation möglicherweise durchzusetzen, dann aber mit den Folgen einer solchen Rechtsprechung konfrontiert zu sein, verwies der Vertreter lediglich darauf, er sei für diesen Fall beauftragt. Im Anschluss an die mündliche Verhandlung ließ der bayrische Ministerpräsident Horst Seehofer in Richtung Karlsruhe wissen, wenn das Betreuungsgeld verfassungswidrig sei, dann müssten auch andere Familienleistungen des Bundes (Elterngeld, Kinderbetreuung im SGB VIII) auf den Prüfstand. Zu diesem Zeitpunkt war aber bereits absehbar, in welche Richtung die Entscheidung wohl gehen würde, die dann tatsächlich auch einstimmig erging.

5. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Betreuungsgeld verneint.⁷ Das Gesetz sei zwar der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen. Hierfür genüge eine „zumindest potenzielle Bedürftigkeit“, auf die der Gesetzgeber reagiere. Es sei ausreichend, wenn er auf eine „typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation“ ziele und diese beseitigen oder mindern wolle. Eine mit besonderen Belastungen einhergehende Lebenssituation sei bei Eltern mit betreuungsbedürftigen Kindern gegeben. Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz müsse nicht danach differenziert werden, ob die Bezieher der Leistung im Einzelfall wirtschaftlich bedürftig seien.⁸

Wenn es an der Entscheidung etwas zu kritisieren gibt, dann ist es die an dieser Stelle fehlende Auseinandersetzung mit dem Argument, dass das Betreuungsgeld bewusst unabhängig von möglichen Indizien eines Fürsorgebedarfs (wie zum Beispiel die Einkommenshöhe) gestaltet wurde und der Gesetzgeber also überhaupt keinen Bezug zu irgendeinem (auch weit verstandenen) Begriff von Fürsorge hergestellt hat.

Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG sah das Bundesverfassungsgericht allerdings als nicht erfüllt an. Für den Bereich der öffentlichen Fürsorge hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz demnach nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Dies sei beim Betreuungsgeld nicht der Fall, weil weder die Existenz von Landeserziehungsgeldern in Bayern und Thüringen noch der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur dazu geführt habe, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt hätten oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnete. Das bloße Ziel, bundeseinheitliche Regelungen in Kraft zu setzen oder eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse zu erreichen, begründe eine Gesetzgebungskompetenz gerade nicht.

Der Gesamtkonzept-These erteilte der Erste Senat eine deutliche Absage: Jeder Teil eines gesetzgeberischen Gesamtkonzepts habe den Anforderungen von Art. 72 Abs. 2 GG zu genügen.

⁷ BVerfG v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13.

⁸ Ebd., Rn. 30.

Wer nun (inspiriert durch Horst Seehofer) um das Elterngeld oder die öffentlich geförderte Kinderbetreuung im SGB VIII fürchtete, kann in der Entscheidung außerdem nachlesen, warum beide Bundesgesetze problemlos die Hürde nehmen, die mit dem Betreuungsgeld gerissen wurde:⁹ „Während beim Kinderförderungsgesetz unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit maßgeblich auf den Zusammenhang zwischen Kinderbetreuungsmöglichkeit und Möglichkeiten der Beteiligung von Eltern am Arbeitsleben abgestellt und damit an die Bedeutung der Regelungen als Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsfaktor angeknüpft wurde, fördert das hier zu beurteilende Betreuungsgeld die Erwerbsbeteiligung von Eltern nicht. Insbesondere ist das Betreuungsgeld weder dazu bestimmt noch ist es angesichts seiner Höhe dazu geeignet, eine private, nicht öffentlich geförderte Kinderbetreuung zu finanzieren.“

6. Neue Diskussion über Umgang mit freiwerdenden Bundesmitteln

Die Bestimmungen zum Betreuungsgeld hat das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt. Der Vertrauensschutz im Sozialrecht führt allerdings dazu, dass bereits bewilligte Betreuungsgeldleistungen gemäß § 45 Abs. 2 SGB X weiter bezogen werden können. Wer die Leistung erst beantragt hat oder dies noch vorhatte, wird leer ausgehen. Das Betreuungsgeld wird nun langsam auslaufen. Bayern hat bereits angekündigt, das Betreuungsgeld als Landesleistung weiter gewähren zu wollen, dort gibt es auch bereits ein Landeserziehungsgeld. Dafür forderte man die Auszahlung der durch die Abschaffung des Betreuungsgeldes „freiwerdenden“ Bundesmittel an die Länder. Die SPD und die Oppositionsparteien forderten gleich die Aufstockung der Mittel für die Kinderbetreuung oder die Verwendung für andere Familienleistungen. Sicher dürfte sein, dass Haushaltspolitik so nicht funktioniert, über die Verteilung der „Betreuungsgeldmilliarden“ entscheiden nicht die Familienpolitiker_innen. Das Betreuungsgeld ist nun Geschichte, die typisch deutsche Auseinandersetzung darüber, was von Eltern erwartet wird und welche Familienmodelle wie zu fördern sind, wird uns wohl weiter begleiten.

9 BVerfG, ebd., Rn. 54.