

Betreuungsgeld: Bewirkt es mehr Chancengerechtigkeit für Kinder? *Ein Zwischenruf in der aktuellen Diskussion*

Die aktuellen politischen Diskussionen um die Einführung eines Betreuungsgeldes veranlassen das Bundesjugendkuratorium, in Wahrnehmung seines kinder- und jugendpolitischen Beratungsauftrags auf einige mögliche Auswirkungen aufmerksam zu machen. ***Das Bundesjugendkuratorium möchte mit seinem Zwischenruf dazu beitragen, dass die fachpolitischen Argumente der Kinder- und Jugendhilfe bei den aktuellen Diskussionen stärker beachtet werden.***

Um mögliche Missverständnisse von vornherein zu vermeiden: Der Zwischenruf des Bundesjugendkuratoriums ist ausdrücklich *kein* Plädoyer für eine Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Einrichtungen oder im familiären Lebensfeld. Wie Eltern sich in dieser Frage entscheiden, liegt in ihrer Erziehungsverantwortung. Dies vorauszuschicken ist dem Bundesjugendkuratorium wichtig, weil die Diskussion vielfach den Eindruck einer eher ideologisch als sachlich motivierten Debatte erweckt. Dabei wird insbesondere die familiäre Erziehung und Betreuung von Kindern unter drei Jahren gegen die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen ausgespielt. Ein solcher Gegensatz widerspricht zum einen den wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Aufwachen und zur Förderung von Kindern. Sind Basisbedürfnisse sichergestellt, wie etwa die nach emotional zuverlässigen Bindungspersonen, wird eine gute Betreuungsqualität vorgehalten und wird für eine entwicklungsaltersangemessene Gestaltung von Übergängen zwischen unterschiedlichen Betreuungssettings gesorgt, entwickeln sich Kinder gut. Zum anderen zeigt die Praxis von Kindertageseinrichtungen, dass die dort tätigen Fachkräfte viel Wert auf die Zusammenarbeit mit den Eltern legen, um so Brüche zwischen den beiden Erziehungsfeldern erst gar nicht aufkommen zu lassen. Wenn allerdings ein Betreuungsgeld eingeführt wird, so hat dies Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Darauf will das Bundesjugendkuratorium mit diesem Zwischenruf hinweisen.

Das Bundesjugendkuratorium hat sich bereits in vorherigen Wahlperioden eingehend mit Fragen der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern sowohl in seinen kinder- und jugendhilfepolitischen als auch in seinen bildungspolitischen Aspekten beschäftigt. Grundlegende Positionen und Vorschläge zur notwendigen Weiterentwicklung dieses Förderungsbereichs hat das Bundesjugendkuratorium im November 2004 in der Stellungnahme „Bildung fängt vor der Schule an! Zur Förderung von Kindern unter sechs Jahren“ sowie im Juni 2008 in der Stellungnahme „Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen“ formuliert. Die in diesen Stellungnahmen enthaltenen Positionen und Vorschläge sind in relevanten fachlichen und fachpolitischen Gremien und Verbänden auf eine große Zustimmung gestoßen.

Um die fachpolitische Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe deutlicher zum Tragen kommen zu lassen, macht das Bundesjugendkuratorium auf **vier wichtige Aspekte** aufmerksam, **die in die politische Debatte stärker einzubeziehen sind:**

(1) Fachpolitische Priorität haben die Ausweitung der Plätze und der Ausbau der Qualität in Kindertageseinrichtungen. Erst ein bedarfsgerechtes Angebot schafft eine Grundlage für Eltern, die für sie richtige Form der Betreuung ihrer Kinder auswählen zu können. Die Einführung eines Betreuungsgeldes würde die öffentliche Aufmerksamkeit vom quantitativen Ausbau und der dringend notwendigen qualitativen Weiterentwicklung der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ablenken.

Die Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zur „Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen“ (Juni 2008) hat zwei Aspekte besonders hervorgehoben: zum einen die große Bedeutung von Kindertageseinrichtungen für die Einlösung des gesellschaftlichen Integrationsprinzips der „Chancengerechtigkeit“ und zum anderen die vielfältigen Reformanforderungen, damit die Einrichtungen in die Lage versetzt werden können, die gesellschaftlichen Erwartungen an Bildung, Förderung, Betreuung, Integration kompetent zu erfüllen. Dafür sind sowohl eine hohe Aufmerksamkeit der politischen und gesellschaftlichen Gruppen als auch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen erforderlich - Aufmerksamkeit und Ressourcen brauchen wir nicht nur für den quantitativen Ausbau, sondern gleichermaßen für die *qualitative Weiterentwicklung!* Schon jetzt ist beobachtbar, dass sich die politische Diskussion weitgehend auf den quantitativen Ausbau der „Betreuungsplätze“ konzentriert, während Fragen der qualitativen Reform in der politischen Diskussion kaum eine Rolle spielen.

Wissenschaftliche Untersuchungen weisen deutlich auf die Notwendigkeit einer Verkoppelung des quantitativen Ausbaus mit einer qualitativen Weiterentwicklung hin. So zeigt u.a. die „Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK)“, deren Ergebnisse im April 2012 vorgestellt wurden, dass die Qualität pädagogischer Prozesse in den Kindertageseinrichtungen unbefriedigend sind und verbessert werden müssen (NUBBEK, S. 14).¹ Die Autor(inn)en fordern deshalb einen „breit gefächerten fachöffentlichen Verständigungsprozesses, welches Niveau an pädagogischer Prozessqualität als unverzichtbar gelten muss und wie dieses gesichert wird“ (NUBBEK, S.14). Träger von Einrichtungen sowie Jugendämter und politische Gremien werden aufgefordert, sich einen Überblick über die Qualität in den Gruppen und Einrichtungen zu verschaffen, vorrangig Qualitätsverbesserungen einzuleiten und sich an der Erarbeitung eines allgemeinen Qualitätsmonitorings zu beteiligen. Diese Ergebnisse weisen exemplarisch darauf hin, dass nach wie vor erhebliche Defizite vorliegen.

Die Einführung eines Betreuungsgeldes würde die gesellschaftliche Aufmerksamkeit von den notwendigen Anstrengungen einer fachlichen und fachpolitischen Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen und der

¹ Tietze, W., Becker-Stoll, F., Bensel, J., Eckhardt, A. G., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H., Leyendecker, B.: NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick (Broschüre April 2012)

Kindertagespflege abziehen. Das Bundesjugendkuratorium hält es politisch für erforderlich, sich angesichts der quantitativen und qualitativen Defizite bei Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege vor der Einführung neuer Familienleistungen vorrangig der gezielten Weiterentwicklung dieses Angebotsbereichs zu widmen.

- (2) Mit dem Ziel einer größeren Chancengerechtigkeit übernimmt die Gesellschaft eine - die Familie ergänzende - Mitverantwortung für eine auf gesellschaftliche Integration zielende Förderung von Kindern. Die Einführung eines Betreuungsgeldes darf nicht dazu führen, dass diese öffentliche Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und für eine bessere Chancengerechtigkeit von Kindern an den Rand gedrängt wird.**

Für den Prozess der Bildung und Förderung von Kindern und damit für die Verbesserung von Chancengerechtigkeit sind vielfältige gesellschaftliche Bemühungen erforderlich. Ähnlich wie für den Bildungsprozess im Schulalter übernimmt die Gesellschaft Mitverantwortung für ein chancengerechtes Aufwachsen von Kindern. Mit der Einführung eines Betreuungsgeldes kann die Gefahr verbunden sein, dass „Betreuung“ zum zentralen Bezugspunkt in der politischen Diskussion wird. Die Förderung von „Erziehung und Bildung“ der Kinder und damit die Förderung der Chancengerechtigkeit für Kinder kommen dann in der öffentlichen Diskussion kaum mehr vor. Schon das Wort „Betreuungsgeld“ markiert die Beschränkung auf den Betreuungsaspekt. Dies wirkt sich kurz- und mittelfristig problematisch auf die fachlichen Handlungsperspektiven im Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen aus und ebenso auf die Bereitschaft der politischen und allgemeinen Öffentlichkeit zur gesellschaftlichen Übernahme von Verantwortung für chancengerechtes Aufwachsen von Kindern.

- (3) Gesellschaftspolitisch würde das Betreuungsgeld auch unerwünschte Signale setzen: zum einen entsteht eine Tendenz, die Betreuungs- und Erziehungsleistung der Eltern als eine bezahlbare „Dienstleistung“ zu betrachten, und zum anderen werden gesellschaftliche Ressourcen statt in einen gezielten Ausgleich von Benachteiligung in eine undifferenzierte Geldverteilung nach dem Gießkannenprinzip eingesetzt.**

Bereits das vorhergehende Bundesjugendkuratorium hat in seiner Stellungnahme zum damaligen Entwurf des Kinderförderungsgesetzes darauf aufmerksam gemacht, dass mit der Einführung eines Betreuungsgeldes eine allmähliche Verschiebung im gesellschaftlichen Bewusstsein angestoßen würde, die über das Betreuungsgeld hinausweisen und deren gesellschaftspolitische Auswirkungen zu bedenken sind. Mit der Einführung des Betreuungsgeldes würde die auf einem besonderen, privilegierten und in spezifischer Weise geschützten Verhältnis beruhende Betreuungs- und Erziehungsleistung der Eltern tendenziell zu einem „Dienstleistungsverhältnis“ verändert, das mit anderen Dienstleistungen gemein hat, dass sie bezahlbar erscheint. Was im Kern nicht bezahlbar ist, nämlich eine durch die Einmaligkeit der Beziehung fundierte Verantwortlichkeit und Verpflichtung, würde zu einer mit Geld aufgewogenen Leistung. Damit wird das Verständnis der Familie, das auch eine bestimmte emotionale Qualität der

Beziehungen und der auf ihnen beruhenden Auffassung der elterlichen Sorge einschließt, verändert: Durch das Zahlen von Betreuungsgeld entsteht der Eindruck, dass Erziehung und elterliche Beziehung „bezahlt“, also stärker als eine bezahlbare „Dienstleistung“ verstanden werden. Die familiäre Betreuung und Erziehung ist jedoch ihrem allgemeinen Verständnis nach unbezahlbar.

Wenn die Gesellschaft Ressourcen zur Förderung der Erziehung in Familien einsetzt, so sollten sie neben dem Vereinbarkeitsaspekt von Familie und Beruf auch zum Ausgleich von Benachteiligungen dienen, damit für die Kinder Lebensbedingungen geschaffen werden, die ihnen ein höheres Maß Chancengerechtigkeit eröffnen. Die Einführung eines Betreuungsgeldes als bedingungslose Barleistung, würde den ohnehin problematisch zu sehenden Ansatz der reinen Geldleistung nach dem Gießkannenprinzip verstärken. Das Bundesjugendkuratorium sieht die undifferenzierte finanzielle Förderung von Familien kritisch.

(4) Unter rechtspolitischen Vorzeichen ist bereits die Regelung in § 16 Abs. 4 SGB VIII insofern verfehlt, als dadurch das Betreuungsgeld als eine „Leistung der Kinder- und Jugendhilfe“ charakterisiert wird. Dies widerspricht dem SGB VIII als einem Gesetz, in dessen Mittelpunkt pädagogische Leistungen stehen.

Auch auf diesen Sachverhalt, auf den hier wegen seiner grundlegenden Bedeutung nochmals hingewiesen werden soll, hat bereits das vorgehende Bundesjugendkuratorium in seiner Stellungnahme vom April 2008 aufmerksam gemacht. Aus Sicht des Bundesjugendkuratoriums ist es unangemessen, das Betreuungsgeld, so wie es in § 16 Abs. 4 SGB VIII angekündigt wird, als eine "Leistung der Kinder- und Jugendhilfe" zu charakterisieren. Es hat mit den Intentionen der Kinder- und Jugendhilfe nichts zu tun. Schon ein Blick auf die Systematik der "Leistungen" im zweiten Kapitel des SGB VIII verdeutlicht dies. Es handelt sich immer um "pädagogische Dienstleistungen", nicht um Geldleistungen, erst recht nicht in dieser unspezifischen Form. Wenn Geldleistungen thematisiert werden (§ 39 SGB VIII), dann im Kontext mit einer pädagogischen Leistung. Wenn ein Betreuungsgeld im Zusammenhang mit dem SGB VIII eingeführt würde, so würde dies dem Charakter des SGB VIII widersprechen und einen Bruch mit der bisherigen Logik eines auf „Kinder- und Jugendhilfe“ ausgerichteten Gesetzes bedeuten.

Wenn also die Bundesregierung an der Einführung eines Betreuungsgeldes festhalten will, dann darf dies aus rechtssystematischen Gründen auf keinen Fall im SGB VIII erfolgen, sondern müsste auf andere Weise rechtlich gerahmt werden.

Das Bundesjugendkuratorium hält aus der Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere aus vier Gründen die Einführung eines Betreuungsgeldes für bedenklich:

- (a) weil Aufmerksamkeit und finanzielle Ressourcen von der Notwendigkeit eines qualitativen Ausbaus der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege abgezogen werden;

- (b) weil die öffentliche Mitverantwortung für ein chancengerechtes Aufwachsen von Kindern an den Rand gedrängt würde durch eine einseitige Ausrichtung auf „Betreuung“;
- (c) weil die familiäre Erziehungsleistung der Familie im öffentlichen Bewusstsein tendenziell hin zu einer bezahlbaren „Dienstleistung“ verschoben und das Betreuungsgeld eine weitere Form von undifferenzierter Geldleistung nach dem Gießkannenprinzip bedeuten würde;
- (d) weil aus rechtssystematischen Gründen eine förderungsunspezifische finanzielle Leistung wie das Betreuungsgeld nicht als eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe entsprechend den in §§ 1/2 SGB VIII definierten Zielen und den Aufgaben anzusehen ist und daher eine Festschreibung des Betreuungsgeldes im SGB VIII nicht dem Charakter des Gesetzes entsprechen würde.

Das Bundesjugendkuratorium hält es für angebracht, diese Argumente der Kinder- und Jugendhilfe in den weiteren Diskussionen und Überlegungen zur Einführung eines Betreuungsgeldes stärker einzubeziehen.

München, den 23. Mai 2012