

Dr. Stephan Eisel
An der Vogelweide 11
53229 Bonn
stephan.eisel@gmx.net
(16. Juli 2012)

Mutterschaftsurlaubsgeld - Erziehungsgeld – Elterngeld - Betreuungsgeld

Familien zwischen Wahlfreiheit und staatlicher Lenkung

In der Debatte um das „Betreuungsgeld“ stehen einander in seltener Klarheit zwei im Prinzip gegensätzliche Modelle staatlicher Familienpolitik gegenüber: Die einen wollen dem Arbeitsmarkt neue Reserven erschließen und messen Familienpolitik an einer möglichst hohen Frauenerwerbsquote. Die anderen sehen verschiedene Lebensentwürfe als gleichrangig und möchten den Müttern kleiner Kinder Erwerbstätigkeit weder nahelegen noch sie verhindern. Zwischen diesen Polen schlägt das Pendel staatlicher Familienförderung aus.

Erziehungsgeld

Am Arbeitsmarkt orientiert war das 1979 von der sozialliberale Koalition eingeführte „Mutterschaftsurlaubsgeld“. Anspruchsberechtigt waren nur Eltern, die vor der Geburt in abhängiger Beschäftigung erwerbstätig gewesen waren. Sie erhielten nach der Geburt bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit höchstens sechs Monate lang monatlich 375 Euro (damals 750 DM).

1986 ersetzte die Koalition der Mitte unter Bundeskanzler Helmut Kohl auf Initiative des damaligen Familienministers Heiner Geissler dieses „Mutterschaftsurlaubsgeld“ durch ein „Erziehungsgeld“ in Höhe von 300 Euro (600 DM) zunächst für die Bezugsdauer von zehn Monate, ab 1988 für zwölf Monate und später bis zu 24 Monaten. Die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen zahlten darüber hinaus im 3. Lebensjahr des Kindes ein Landeserziehungsgeld.

Anspruchsberechtigt waren nun alle Mütter und Väter unabhängig davon, ob sie zuvor berufstätig gewesen waren. Während des Bezugs des Erziehungsgeldes war zugleich eine Teilzeitbeschäftigung zu 30 Stunden möglich. Dieser finanziellen Unterstützung der Erziehungsleistung von Eltern unabhängig von ihrer vorherigen Berufstätigkeit lag die Anerkennung der Gleichwertigkeit unterschiedlicher Lebensentwürfe durch den Staat zugrunde - für Erwerbstätige ergänzt um den Erziehungsurlaub mit Arbeitsplatzgarantie.

Helmut Kohl hatte das Erziehungsgeld in seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 deshalb grundsätzlich begründet: „Beruf ist für uns nicht nur außerhäusliche Erwerbstätigkeit. Tätigkeit im Haus und für Kinder ist gleichwertig; sie muß wieder mehr Anerkennung finden. Vorrangig sind für uns Erziehungsgeld bzw. Kindergeldzuschlag in den ersten Jahren der Kindererziehung für alle Mütter oder Väter und die Anerkennung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung.“

Elterngeld

Davon nahm die Große Koalition auf Initiative der SPD Abschied, als 2007 das Erziehungsgeld durch das Elterngeld ersetzt wurde. Es brachte einen problematischen Paradigmenwechsel, denn als „Entgeltersatzleistung“ wird es wieder in voller Höhe nur an die gezahlt, die vor der Geburt der Kinder berufstätig waren. Bemessen wird es nach dem vorangegangenen Nettoeinkommen des betreuenden Elternteils.

Während das frühere Erziehungsgeld unabhängig von der vorgeburtlichen Einkommenshöhe bis zu 24 Monate in Höhe von 300 Euro monatlich bezogen werden konnte, erhalten Eltern, die vor der Geburt des Kindes arbeitslos oder ohne Einkommen waren, diesen Betrag jetzt nur noch 14 Monate lang. Diese Gruppe hat sich verschlechtert, denn das Elterngeld richtet sich vor allem an Berufstätige.

Nur sie erhalten über den Sockelbetrag von 300 Euro hinaus bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit bis zu 14 Monaten 67 Prozent des letzten Nettoeinkommens, aber nicht mehr als 1800 Euro monatlich. Anstatt für alle das Erziehungsgeld anzuheben, hat die Große Koalition nur für Berufstätige zusätzliche Leistungen als das Elterngeld eingeführt.

Dennoch kommt diese Förderung de facto nur für die in Frage, die den Verzicht auf ein Drittel ihres Einkommens vorübergehend verkraften können – also bessergestellte Eltern mit zwei Einkommen. Weit über die Hälfte der Eltern kleiner Kinder haben aber ein monatliches Einkommen von weniger als 3000 Euro netto. Für sie ist es keine wirkliche Option, auf ein Drittel ihres monatlichen Familieneinkommens zu verzichten.

Wahlfreiheit gewährt das Elterngeld deshalb auch unter den Berufstätigen nur den Besserverdienenden, die derartige Einkommensverluste verkraften können. Teilweise wurde und wird das Elterngeld aber auch ausdrücklich damit begründet, damit die Geburtenrate unter (besserverdienenden) Akademikerinnen zu erhöhen. Erreicht wurde dieses Ziel freilich nicht.

Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz

So wie das Elterngeld die Berufstätigkeit der Eltern und nicht die Erziehungsleistung für Kinder in den Mittelpunkt stellt, so ist dies auch die entscheidende Begründung für den Ausbau staatlicher Krippenplätze. Seit 1996 gibt es in Deutschland einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem dritten Lebensjahr bis zur Einschulung. Etwa 85 Prozent der Kinder über drei Jahre besuchen einen Kindergarten.

Am 1. August 2013 tritt eine gesetzliche Regelung in Kraft, nach der Kinder auch zwischen dem ersten und dritten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer staatlichen Tageseinrichtung haben. In Deutschland leben circa 2,1 Millionen Kinder, die jünger als drei Jahre sind. Davon nehmen ca. 25 Prozent einen solchen staatlichen Betreuungsplatz in Anspruch.

Der vom Staat massiv vorangetriebene Ausbau der Kindergartenplätze für unter Dreijährige stärkt als flächendeckendes Angebot zwar die Wahlfreiheit zwischen privater und staatlicher Kinderbetreuung. Zugleich wäre es aber eine deutliche Einschränkung dieser Wahlfreiheit, wenn der Staat zwar staatliche Krippenplätze verstärkt ausbaut, aber private Kinderbetreuung in der Familie, durch Tagesmütter oder privat organisierte Krabbel- und Mutter-Kind-Gruppen nicht unterstützt.

Hier liegt die Rechtfertigung des Betreuungsgeldes, das - unabhängig von der Berufstätigkeit der Eltern – die unterstützen will, die das staatliche Betreuungsangebot für ihre Kinder nicht nutzen wollen. Sie sollen nach einem Gesetzentwurf von CDU/CSU und FDP für die privat organisierte Betreuung ihrer Kinder im zweiten Lebensjahr 100 Euro monatlich und im dritten Lebensjahr 150 Euro monatlich erhalten.

Das Grundgesetz

Im Grundgesetz heißt es: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“ Eine Verstaatlichung der Kindheit durch eine einseitige Förderung der außerhäuslichen Betreuung in staatlichen Einrichtungen steht dazu im Widerspruch. Im Sinne des Grundgesetzes sollte staatliche Familienpolitik diejenigen fördern, die sich für Kinder entschieden haben – unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit (aber so, dass sie damit vereinbar ist) und unabhängig von ihrer Entscheidung über die Art der Kindererziehung. Andernfalls müsste der Staat die Schulpflicht konsequenterweise um eine Kindergartenpflicht erweitern. Gelegentlich wird dies auch tatsächlich vorgeschlagen.

Das Betreuungsgeld ist ein Beitrag zur tatsächlichen Wahlfreiheit, denn es erleichtert es, staatliche Betreuungsangebote für Kinder im ersten und zweiten Lebensjahr auszuschlagen. Manche sehen darin eine Gefahr, weil sie – im Gegensatz zum Grundgesetz – das „natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ staatlichen Maßgaben unterordnen wollen. Das Betreuungsgeld widerspricht auch dem Gedanken, Familienpolitik als Instrument der Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Es ordnet die elterliche Entscheidung eben weder den Ansprüchen des Staates noch den Bedürfnissen der Wirtschaft unter.

Letztlich ist das Betreuungsgeld aber nur ein Vehikel: Konsequenter im Sinne der Stärkung persönlicher Verantwortung wäre die Rückkehr zum erwerbsunabhängigen Erziehungsgeld wie es bis 2007 gegolten hat. Es könnte massiv angehoben werden, denn für das Elterngeld für einige wird heute mit 4,9 Mrd Euro deutlich mehr ausgegeben als zuletzt für das Erziehungsgeld für alle (ca. 2,8 Mrd Euro).

Außerdem wäre es möglich, wieder mehr soziale Ausgewogenheit herzustellen. Im 1. Quartal 2012 gab es 189.000 Empfänger des Elterngeldes. Dabei kosteten jene 20.000 Eltern, die wegen ihres vorherigen Einkommens 1500 Euro oder mehr an Elterngeld erhielten, den Steuerzahler mehr als doppelt soviel wie diejenigen, die nur den Sockelbetrag von 300 Euro erhielten – obwohl das mehr als doppelt so viele Eltern sind (47.000).