



**Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e. V. (VAMV)
zum
Normenkontrollantrag des Senates der Freien und Hansestadt Hamburg auf
Feststellung der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz und der Nichtigkeit des
Betreuungsgeldgesetzes, 1 BvF 2/13**

I. Einführung

Der Verband alleinerziehender Mütter und Väter nimmt gerne die Gelegenheit wahr, zu dem Normenkontrollantrag auf Feststellung der Unvereinbarkeit und der Nichtigkeit des Gesetzes zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz) vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 254) Stellung zu beziehen:

Der VAMV hält das Betreuungsgeldgesetz bereits aus sachlichen Gründen für verfassungswidrig. Das Betreuungsgeldgesetz verletzt die in Art. 3 Abs. 2 GG sowie in Art. 6 Abs. 1 und 2 GG verbrieften Grundrechte. Familienförderleistungen müssen den dort festgelegten Grundsätzen der freiheitlichen Gestaltung des Familienlebens sowie dem Gleichberechtigungsgesetz und dem Verbot der faktischen Benachteiligung von Frauen entsprechen.

Alleinerziehende, zu 90 Prozent Frauen, nehmen das Betreuungsgeld regelmäßig nicht in Anspruch, da sie typischerweise einer Erwerbstätigkeit nachgehen und auf öffentliche Betreuungsangebote angewiesen sind. Faktisch benachteiligt das Betreuungsgeld diese Familienform. Der VAMV kann keinen hinreichenden sachlichen Grund erkennen, der die faktische Ungleichbehandlung von Alleinerziehenden und Elternpaaren mit Kindern durch das Betreuungsgeldgesetz rechtfertigt.

Das dem Gesetz zugrunde gelegte Familien- und Frauenbild ist nach Ansicht des VAMV als ein familien- und gleichstellungspolitischer Rückschritt zu werten.

Hinsichtlich der förmlichen Unvereinbarkeit des Betreuungsgeldgesetzes mit dem Grundgesetz schließt sich der VAMV der überzeugenden verfassungsrechtlichen Einschätzung der Antragsteller an. Für das Betreuungsgeldgesetz besteht keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die folgenden näheren Ausführungen legen daher einen Schwerpunkt auf die sachliche Unvereinbarkeit des Betreuungsgeldgesetzes mit dem Grundgesetz. Der VAMV nimmt zu ausgewählten im Normenkontrollantrag aufgeworfenen Rechtsfragen Stellung.

II. Zu den ausgewählten Rechtsfragen im Einzelnen

1. Förmliche Unvereinbarkeit – Zuständigkeit des Bundes

Es besteht keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Betreuungsgeldgesetz. Weder besteht eine Fürsorgebedürftigkeit derjenigen, welche die öffentlichen Kinderbetreuungsangebote nicht nutzen, noch ist das Betreuungsgeld für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich. Insofern leitet sich die Ge-

setzungszuständigkeit des Bundes hierfür weder aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (Recht der Fürsorge) noch aus Art. 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) ab.

Die öffentliche Förderung von Betreuungsangeboten stellt keine finanzielle Förderung derjenigen dar, die diese Angebote nutzen. Deswegen verursacht sie auch kein Fördergefälle zwischen den Eltern, die das öffentliche Angebot nutzen oder darauf freiwillig verzichten. Die Bereitstellung öffentlich geförderter Angebote benachteiligt Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen auch deshalb nicht, da ihnen deren Nutzung auch offen stünde. Die mit dem Gesetz verbundene Ansicht des Gesetzgebers, für die Herstellung von „Wahlfreiheit“ sei eine „Förderlücke“¹ zwischen diesen Gruppen zu schließen, ist für den VAMV nicht ersichtlich und fällt nicht in den Regelungsbereich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

Einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sind in Bezug auf die öffentliche Kinderbetreuung nicht gegeben, weshalb der Gesetzgeber diesbezüglich alle Anstrengungen unternehmen sollte, um Abhilfe zu schaffen. Das Betreuungsgeld führt nicht dazu, dass der flächendeckende Ausbau voran getrieben wird. Mit dem Betreuungsgeld geht also die Gefahr einher, dass der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur verlangsamt wird, weil damit die Nachfrage „künstlich“ gesenkt wird. Es bietet somit eine Strategie an, die bestehende bundesweit unterschiedliche Versorgung in punkto bedarfsgerechter Kinderbetreuung zu akzeptieren. Der Staat überlässt es mit dem Betreuungsgeldgesetz der privaten Sphäre, den Mangel an Betreuungsplätzen individuell auszugleichen. Alleinerziehenden steht dieser Weg nicht offen, da sie erwerbstätig sein wollen und müssen. Sie sind immer auf ein breites Angebot öffentlicher Kinderbetreuung angewiesen, damit sie ihre Erwerbswünsche umsetzen können.

Die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in Bezug auf die bundeseinheitlich flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuungsangebote wird durch das Betreuungsgeld behindert – ein unauflösbarer Widerspruch zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

2. Sachliche Unvereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 – Schutz der Familie

„(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder ist das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“

Noch immer wird in der Familienpolitik Ehe mit Familie gleichgesetzt. Leistungen bzw. Entlastungen wie das Ehegattensplitting gehen an der Familienform der Einelternfamilien vorbei, und das obwohl der Anteil der Alleinerziehenden an allen Familien seit Jahrzehnten ansteigt. Derzeit leben in Deutschland 1,6 Millionen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, das sind 20 Prozent aller Familien. Alleinerziehende sind zu 90 Prozent Frauen, die überwiegende Mehrheit von ihnen wird durch Trennung oder Scheidung alleinerziehend (80 Prozent).²

Jede Familie muss dem Staat grundsätzlich gleich viel wert sein, da *alle* Familien nach Art. 6 Abs. 1 GG unter dem Schutz des Grundgesetzes stehen. Familienförderung muss also allen Familien zugutekommen, entweder explizit oder mittelbar durch die Ausgestaltung der

¹ BT – Drs. 17/9917: S. 1.

² BMFSFJ (2012): Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituation und Lebenswirklichkeiten von Müttern und Kindern, Monitor Familienforschung, Ausgabe 28, Berlin, S. 6.

Leistungen. Beschränkt der Staat Familienförderung auf bestimmte Familienformen, müssen die Gründe dafür gerechtfertigt sein.

Alleinerziehende sind vom Bezug des Betreuungsgeldes so gut wie ausgeschlossen. Sind sie erwerbstätig, werden sie öffentliche Kinderbetreuungsangebote in Anspruch nehmen müssen. Eine rein private Lösung der Kinderbetreuung ist nahezu unmöglich, denn dafür bedarf es entweder vertrauensvoller Personen, die regelmäßig die Zeiten der Erwerbstätigkeit plus Wegezeiten abdecken, oder aber es bedarf erheblicher finanzieller Mittel, um private Kinderbetreuungsleistungen einzukaufen. Es liegt auf der Hand, dass es erwerbstätigen Alleinerziehenden nur in wenigen Ausnahmefällen gelingen würde, das öffentliche Kinderbetreuungsangebot nicht in Anspruch zu nehmen, um stattdessen das Betreuungsgeld zu erhalten.

Aufgrund der Anrechnung auf Grundsicherungsleistungen steigt bei Alleinerziehenden das Haushaltseinkommen auch dann nicht um die 150 Euro Betreuungsgeld, wenn sie ihr Kind selbst betreuen. In diesen Fällen wird die rein private Betreuung faktisch nicht anerkannt. Keines der mit dem Betreuungsgeld verfolgten Ziele (Schließen der Förderlücke, Schaffung „Wahlfreiheit“, Anerkennung für Erziehungsleistung) rechtfertigt jedoch diese dadurch verursachte Ungleichbehandlung der Familienformen.

Das Grundgesetz verlangt in Art. 6 Abs. 1, 2 GG, dass der Staat die Ausgestaltung der Kinderbetreuung der freien Entscheidung der Eltern überlässt. Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum in der Familienförderung, er ist nicht verpflichtet bestimmte Familienleistungen einzuführen oder einen Ausgleich aller Kosten herbei zu führen. Eine familienfördernde Leistung darf mit staatlicher Anerkennung in Bezug auf die Kinderbetreuung nur verbunden werden, wenn dadurch die Entscheidungsfreiheit der Eltern nach Art. 6 Abs. 1, 2 GG geachtet wird. Insofern trifft den Staat hier ein Neutralitätsgebot.

Das Gesetz wird mit dem Ziel der Schaffung von „Wahlfreiheit“ und der Anerkennung von Erziehungsleistung begründet.³ Das Betreuungsgeld lässt sich jedoch dadurch nicht rechtfertigen, da es nur eine bestimmte Form von Erziehungsleistungen, nämlich die private, anerkennt. Dies widerspricht ganz offensichtlich dem Gebot des Art. 6 Abs. 1 GG, wonach die freie Entscheidung *aller* Eltern über Art und Ausgestaltung der Kinderbetreuung zu respektieren und zu schützen ist. Die Betreuungsform von Eltern, die ihre private Kinderbetreuung durch die öffentliche Kinderbetreuung ergänzen, wird mit dem Betreuungsgeldgesetz nicht anerkannt. Der Verzicht auf öffentliche Betreuung wird vom Staat besonders belohnt und als besonders förderungswürdig erachtet. Dem VAMV ist eine hinreichende sachliche Rechtfertigung dieser Differenzierung nicht bekannt. Mit dem Betreuungsgeldgesetz wird die Entscheidungsfreiheit der Familien in Bezug auf die Kinderbetreuung nicht geachtet.

Faktisch belohnt der Staat also ein bestimmtes Verhalten und verhält sich damit nicht neutral. Andere Verhaltensweisen werden ungleich behandelt. Das Neutralitätsgebot aus Art. 6 Abs. 1 wird mit dem Betreuungsgeldgesetz nicht zuletzt im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG („*Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.*“) verletzt. Folgerichtig wäre nur eine gleiche Anerkennung aller Betreuungsformen.

„Wahlfreiheit“ wird mit dem Betreuungsgeld ebenfalls nicht erreicht. Es wird damit lediglich eine selektive Wahlfreiheit geschaffen. Schließlich werden nur diejenigen Familien auf die Inanspruchnahme öffentlicher Kinderbetreuung zugunsten des Betreuungsgeldes verzichten, bei denen die Eltern ein derart geringes Erwerbseinkommen haben, dass sich diese Erwerbstätigkeit schon wegen 150 Euro Betreuungsgeld nicht mehr rechnet. Zu bedenken ist,

³ BT-Drs. 17/9917, S. 1.

dass bei dieser Rechnung auch die Kita-Gebühren für die Haushalte entfallen und möglicherweise der Splittingeffekt durch die Steuerentlastung im Rahmen der Ehegattenbesteuerung steigt. Oder es handelt sich dabei um Familien mit sehr hohen Einkommen, die sich sowieso eine rein privat finanzierte Betreuung ihrer Kinder leisten können bzw. von vornherein ganz auf die Erwerbstätigkeit eines Elternteils (in der Mehrheit der Mutter) verzichten.

Im Übrigen ist es auch kein Ausdruck von Wahlfreiheit, wenn Bezieher/innen von SGB II-Leistungen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips im Sozialrecht das Betreuungsgeld als vorrangige Leistung beantragen müssen und ihre Kinder aus diesem Grund keine öffentliche Betreuungseinrichtung – auch als Bildungseinrichtung anzusehen – besuchen (können). In diesen Fällen realisiert sich über das Betreuungsgeld faktisch auch keine finanziell spürbare Anerkennung der Erziehungsleistung.

Der VAMV betont nachdrücklich: Alleinerziehende haben keine „Wahlfreiheit“: Um bis in das Alter jenseits von Armut leben zu können, müssen sie existenzsichernd erwerbstätig sein und das setzt wiederum eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung voraus. Alleinerziehende sind auf ein qualitativ hochwertiges ganztägiges Betreuungsangebot häufig auch zu Randzeiten oder am Wochenende angewiesen. Nicht das Betreuungsgeld sondern Kinderbetreuung verhindert Armut in Einelternfamilien.⁴

Die 2013 veröffentlichte Gesamtevaluation der familien- und ehebezogenen Leistungen im Auftrag des Bundesfamilienministeriums und des Bundesfinanzministeriums (Gesamtevaluation) stellt der öffentlichen Kinderbetreuung das beste Zeugnis hinsichtlich der Erreichung der familienpolitischen Ziele aus.⁵ In Bezug auf Alleinerziehende betont die Gesamtevaluation mehrfach, dass diese ihr Arbeitsangebot deutlich erhöhen würden und könnten, wenn ihnen eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung zur Verfügung stünde. Investitionen in Kinderbetreuung sind also Investitionen gegen Armut und auch gegen die Auswirkungen von Armut.

Das Betreuungsgeldgesetz geht an der Familienform der Einelternfamilien vorbei, stellt eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung und somit eine mittelbare Diskriminierung von Einelternfamilien da. Es verletzt darüber hinaus das Neutralitätsgebot bei der Förderung und Anerkennung von Betreuungsformen. Insofern ist das Betreuungsgeldgesetz mit Art. 6 Abs. 1,2 GG unvereinbar.

3. Sachliche Unvereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 2 GG - Gleichberechtigungsgebot

„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ (Art. 3 Abs. 2 GG)

Das Betreuungsgeld muss auch dem Staatsziel der Herstellung von Gleichberechtigung aus Art. 3 Abs. 2 GG genügen. Dem Staat wird in Art. 3 Abs. 2 GG dabei eine aktive Rolle zugewiesen. Das Betreuungsgeld knüpft zwar nicht an das Merkmal Geschlecht an und kann grundsätzlich auch von Vätern beansprucht werden. Es ist jedoch weithin bekannt und gesellschaftliche Realität, dass Regelungen bezüglich der Kindertagesbetreuung und auch des Betreuungsgeldes mit geschlechtsspezifischen Wirkungen verbunden sind. Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Frauen und Männer die

⁴ vgl. u.a. BMFSFJ (2012): Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Ganztagsbetreuung von Kindern von Alleinerziehenden. Berlin.

⁵ vgl. Bonin et al (2013): Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 40, S. 3 -13.

gleichen Erwerbschancen erhalten müssen und deswegen Rollenverteilungen, wonach Frauen höheren Belastungen oder sonstigen Nachteilen ausgesetzt werden, durch staatliche Maßnahmen nicht festgeschrieben werden dürfen.⁶ Daneben ist der Gesetzgeber aufgefordert, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen betreffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen. Art. 3 Abs. 2 GG formuliert explizit das Gleichstellungsziel als Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber und ist als ein auf die Veränderung bestehender gesellschaftlicher Strukturen gerichtetes Optimierungsgebot aufzufassen. Dem Verfassungsauftrag nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gemäß, darf der Staat die überkommene Rollenverteilung von Frauen und Männern nicht verfestigen.

Das Betreuungsgeldgesetz verfolgt den Zweck einer Anerkennung der rein privat organisierten elterlichen Erziehungsleistung (von Frauen). Damit fördert es die traditionelle Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen und steht deshalb nicht im Einklang mit dem Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG.

Die Inkonsistenzen zwischen familienpolitischen Leistungen, die einen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit für Mütter während einer Partnerschaft nahelegen (Ehegattensplitting, beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenkasse) und dem Unterhaltsrecht, welches auf volle Erwerbstätigkeit der Mütter mit Kindern über drei Jahre setzt, gehen zu Lasten von Alleinerziehenden und ihren Kindern und sind ein Grund für das hohe Armutsrisiko von Ein-Elternfamilien. Einige ehe- und familienbezogene Leistungen entfalten über den Lebensverlauf messbare und nachhaltig spürbare Verhaltenswirkungen, stellt die Gesamtevaluation fest. Die stärkste Wirkung haben das Ehegattensplitting und beitragsfreie Ehegattenmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung.⁷ Jeweils für sich aber noch mehr in Kombination setzen diese beiden Leistungen eindeutig einen Anreiz für Ehepaare, sich gemeinsam dafür zu entscheiden, dass die Frau ihre Erwerbstätigkeit (langfristig) reduziert und der Mann in Vollzeit für den wesentlichen Teil des Haushaltseinkommen sorgt.

Zwar ist das Betreuungsgeld nicht Bestandteil der Gesamtevaluation gewesen, dennoch prognostizierten die Wissenschaftler/-innen anhand vorliegender Daten zu den simulierten Effekten einer Kindergelderhöhung, dass Mütter wegen des Betreuungsgeldes ihre Arbeitsstunden reduzieren würden, wodurch diese Frauen langfristige Erwerbseinkommenseinbußen in Kauf nehmen werden müssen.⁸ Das Betreuungsgeld ist ein weiterer Anreiz für einen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit und behindert damit die Gleichstellung von Frauen über den Lebensverlauf hinweg – zu Lasten einer eigenständigen Absicherung in den sozialen Sicherungssystemen bis hin zu Nachteilen in der Rente als langfristige Folge reduzierter Erwerbstätigkeit.

Gleichzeitig verhindert der Staat durch die Anreizwirkung des Betreuungsgeldes auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung die stärkere Beteiligung von Vätern an der Erziehung ihrer Kinder – entgegen den Wünschen vieler Väter als auch entgegen der mit anderen Familienförderleistungen verknüpften Intention des Gesetzgebers. Als Beispiel hierfür sei das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) genannt. Die Gleichstellung der Geschlechter wird also auch in dieser Hinsicht durch den Staat mit dem Betreuungsgeldgesetz aktiv gebremst.

⁶ z. B. BVerfG 85, FN 191

⁷ vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) (2013a): Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus. Gutachten für die Prognos AG. Forschungsbericht, Mannheim 2013, S. vif.

⁸ vgl. Ifo Institut (2013): Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele, Vorabdruck aus ifo Schnelldienst Nr. 9, München, S. 11.

Die Lebenssituation von Alleinerziehenden ist sehr oft geprägt von der ehemals zu zweit getragenen Arbeitsteilung in Ehe oder Partnerschaft. Werden für Eheleute durch familienpolitische Leistungen Anreize für traditionelle Arrangements gesetzt, ist das mittelbar eine Familienpolitik, die Alleinerziehenden später zum Nachteil gereicht. Das Betreuungsgeldgesetz behindert die Gleichstellung von Frauen und Männern über den Lebensverlauf hinweg. Das Gleichstellungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG betrifft aber nicht nur alle Lebensbereiche, sondern auch alle Lebensphasen. Insofern verletzt das Betreuungsgeld das Grundgesetz.

Bei einer Differenzierung von Familien nach Art der Kinderbetreuung erfordert die Nähe zum Gleichberechtigungsgebot eine strenge Prüfung, da dieses Differenzierungskriterium geschlechtsspezifische Wirkung entfalten kann und möglicherweise tradierte Rollenverteilungen verfestigt. Der Staat ergreift mit dieser Leistung eine Maßnahme, die gerade nicht zu einer Durchsetzung der Gleichstellung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit beiträgt.

Insofern steht das Betreuungsgeldgesetz nicht im Einklang mit Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG.

III. Abschließende Bewertung

Die familienpolitische Leistung „Betreuungsgeld“ muss vor dem Hintergrund des gesamten Systems der familien- und ehebezogenen Leistungen bewertet und eingeordnet werden, will man die geschlechtsspezifische und familienpolitische Wirkung dieser Leistung adäquat bewerten. Dies ist die Basis um überprüfen zu können, ob das Betreuungsgeldgesetz mit dem Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG sowie des Schutzes aller Familien aus Art. 6 Abs. 1 und 2 konform ist. Der VAMV verneint vor diesem Hintergrund die Verfassungskonformität des Betreuungsgeldgesetzes.

Mit dem Betreuungsgeld trifft der Gesetzgeber eine Differenzierung zwischen Inanspruchnahme und Nicht-Inanspruchnahme öffentlicher Kinderbetreuungsangebote die sowohl zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung von Familienformen führt, als auch zur Verfestigung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, die zuungunsten von Frauen und damit zuungunsten von Alleinerziehenden führt. Dieses Gesetz widerspricht dem aktiven Gleichstellungsgebot des Grundgesetzes nach Art. 3 Abs. 2.

Das Betreuungsgeld privilegiert die traditionelle Arbeitsteilung in Ehen. Alleinerziehende Eltern – in der Mehrzahl nach wie vor Mütter – werden von dem Betreuungsgeld nicht adressiert und damit benachteiligt.

Dem Normenkontrollantrag des Senates der Freien und Hansestadt Hamburg ist nach Auffassung des VAMV stattzugeben.

*Berlin, 26.02.2014
Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e.V.
Antje Asmus*

www.vamv.de