

Antrag

der Abgeordneten Ekin Deligöz, Krista Sager, Kai Boris Gehring, Priska Hinz (Herborn), Grietje Bettin, Katrin Göring-Eckardt, Britta Haßelmann, Irmingard Schewe-Gerigk und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kinder fördern und Vereinbarkeit von Beruf und Familie stärken – Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung ausweiten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die bestmögliche Förderung von Kindern sowie die Stärkung von Familien ist eine zentrale gesellschaftliche und politische Zukunftsaufgabe. Im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik kommt dabei der Bereitstellung einer hochwertigen und bedarfsgerechten Infrastruktur eine entscheidende Rolle zu. Die Realität in Deutschland sieht jedoch nach wie vor anders aus. Das System von Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland ist noch unzureichend ausgestaltet. Das Angebot deckt auch heute vielerorts längst nicht den vorhandenen Bedarf. Dies gilt in besonderem Maße für Kinder unter drei Jahren und für Schulkinder, aber auch mangelt es in vielen Gegenden an ganztägigen Kindergartenplätzen. In vielen Kommunen stellen zudem die Elterngebühren eine erhebliche Belastung für Familien dar.

In den westlichen Bundesländern liegt die Versorgungsquote öffentlich finanzierter Kindertagesbetreuung im unteren einstelligen Bereich. Im Kindergarten existiert, resultierend aus dem in den 90er Jahren verankerten Rechtsanspruch für Kinder zwischen drei und sechs Jahren, faktisch überall ein vollständiges Angebot. Es wird jedoch nur halbtags garantiert mit der Folge, dass beispielsweise in den westlichen Flächenländern nur etwa jeder vierte Platz eine ganztägige Betreuung umfasst. Im Bereich der ganztägigen Betreuung von Schulkindern steuert die Jugendhilfe eine Betreuungsversorgung von etwa 10 Prozent bei. Trotz des mit Hilfe von Bundesmitteln angestoßenen Ausbaus von Ganztagschulen gibt es weiterhin einen erheblichen Nachholbedarf in diesem Bereich.

Auch hinsichtlich der pädagogischen Qualität und der Bildungsleistung gibt es noch vielfältigen Handlungsbedarf. Die strukturellen Rahmen- und Arbeitsbedingungen dürfen als durchaus problematisch und verbesserungswürdig eingestuft werden. Kritisch zu sehen sind die oftmals unvorteilhaften Gruppengrößen und Personalschlüssel, äußerst knapp bemessene Arbeitszeitbudgets des Personals oder auch die vielerorts beschränkten Räumlichkeiten und Sachausstattungen. Zwar sind in allen Ländern Bildungs- und Erziehungsprogramme realisiert oder auf den Weg gebracht worden, dennoch wird sich deren erfolgreiche praktische Umsetzung aufgrund diverser struktureller Defizite als äußerst schwierig erweisen. Betreuungsangebote im Elementarbereich werden noch zu

wenig als Teil des Bildungsangebots und der frühkindlichen Förderung gesehen.

Deutschland als rohstoffarmes Land muss in besonderer Weise in die Bildung junger Menschen investieren. Denn Bildung ist die Ressource des 21. Jahrhunderts. Bildungsprozesse beginnen aber längst nicht erst im Schulalter. Insbesondere der Förderung in den ersten Lebensjahren kommt ein besonderes Gewicht zu. Gerade in den ersten Lebensjahren verfügen Kinder über ein großes Lernpotential, das für ihre emotionale, soziale und kognitive Entwicklung stärker unterstützt werden muss. In Deutschland wurde die frühkindliche Förderung allerdings lange unterschätzt. Inzwischen hat sich gezeigt, dass Kinder, die in einem für sie günstigen Umfeld aufwachsen, von einer qualitativen Betreuung und frühen Förderung in Kindertageseinrichtungen zusätzlich profitieren. Bei Kindern, die in einem weniger günstigen Umfeld aufwachsen, können eine gute Betreuung und Förderung helfen, Defizite rechtzeitig zu kompensieren.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Es ist offenkundig, dass der gegenwärtige Umfang der bereitgestellten Angebote für viele Eltern keine Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht. Gerade in den ersten Jahren nach der Geburt zwingt das mangelnde Angebot dazu, dass ein Elternteil oder Alleinerziehende mehrere Jahre erwerbslos bleiben oder gegen ihren Wunsch nur reduziert erwerbstätig sein können, schon alleine weil keine oder keine ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeit besteht. Alternativ bleibt lediglich der Versuch, auf private Betreuungsarrangements oder rein privat finanzierte Angebote zurückzugreifen. Das ist nicht akzeptabel. Es ist hingegen die Aufgabe von Staat und Politik, Kindern und Familien vernünftige Rahmenbedingungen zu schaffen, also auch ein bedarfsorientiertes Angebot an Kinderbetreuung.

Es kommt daher nicht von ungefähr, dass die Frauenerwerbsquote – besonders unter Berücksichtigung von Teilzeitarbeitsverhältnissen und Arbeitsvolumina – im internationalen Vergleich eher niedrig ist. Dabei wünschen sich laut zahlreichen Umfragen die meisten jungen Menschen beides, nämlich die Gründung von Familie ebenso wie berufliche Tätigkeit. Und auch junge Mütter wünschen sich eine frühere beziehungsweise stärkere Erwerbstätigkeit, wie Studien zeigen.

Die Betreuungsinfrastruktur muss so ausgebaut werden, dass Eltern sich frei entscheiden können, wie sie ihr Kind betreuen lassen wollen. Bislang ist allerdings die Infrastruktur in vielen Regionen Deutschlands quantitativ und teilweise auch qualitativ so unterentwickelt, dass diese Wahlfreiheit deutlich beschränkt wird. Familienförderung in Deutschland hat über Jahrzehnte zu einer Transferlastigkeit und gleichzeitiger Infrastrukturschwäche geführt. Vor allem in den westdeutschen Bundesländern zeigt sich dies in einer gravierenden Schwäche bei den Betreuungsangeboten für die unter Dreijährigen.

Wege zu einer umfassenden Infrastruktur

Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) ist in 2004 ein wichtiger Schritt gemacht worden, den Ausbau zumindest für die Altersgruppe mit dem geringsten Betreuungsangebot, den unter Dreijährigen, anzustoßen. Ob das mit dem Gesetz beabsichtigte Ziel erreicht werden wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Jedoch gibt es Anlass zur Skepsis, ob tatsächlich bis 2010 die erforderlichen zusätzlichen Betreuungsplätze aufgebaut sein werden.

Diese ungewisse Perspektive entspringt unter anderem der Tatsache, dass das Gesetz nicht mit einem Rechtsanspruch versehen ist. Dennoch ist der mit dem TAG eingeschlagene Weg richtig. Er muss nun fortgesetzt und vor allem forciert werden. Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung dokumentiert eindringlich den Handlungsbedarf. Die Dynamik des breiten Erkenntnisprozesses gilt es für eine engagierte, gemeinschaftliche Umsetzung zu nutzen.

Da die zahlreichen positiven Effekte, die aus einem mengenmäßigen und qualitativen Ausbau resultieren, sich teilweise erst mit zeitlicher Verzögerung einstellen, sind zeitnahe und verbindliche Regelungen umso dringlicher.

Rechtsanspruch ausweiten

Wir halten es für dringend angezeigt, den Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung auf Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahrs auszuweiten. Die bisherigen gesetzlichen Regelungen, aber auch verschiedenste Bekundungen verantwortlicher Stellen, haben augenscheinlich nicht zur Etablierung eines ausreichenden Angebots beigetragen. Das steht in einem eklatanten Widerspruch zum Bedarf an familienergänzender Betreuung sowie an Frühförderung, der nicht erst mit dem dritten Geburtstag eines Kindes beginnt. In vielen Staaten Europas ist ein breites Angebot für Unter-Dreijährige längst eine Selbstverständlichkeit. Diese zeichnen sich zudem aus durch gute Zugänge zu Bildung, unabhängig von der Herkunft, durch eher niedrige Armutsquoten bei Familien, durch vergleichsweise hohe Geburtenquoten sowie starke Frauenerwerbstätigkeit. Der Förderauftrag des Kinder- und Jugendhilfegesetzes richtet sich an alle Kinder, unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern, und verlangt grundsätzlich die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes. Insofern ist eine über das TAG hinausgehende Regelung sinnvoll. Eine nachhaltige Familienpolitik, so wie sie etwa im Siebten Familienbericht der Bundesregierung beschrieben wird, kommt nicht umhin, Angebote für alle Kinder, deren Eltern das wünschen, bereitzuhalten. Gerade Kinder aus sozial schwachen Familien oder mit Migrationshintergrund können von der kompensatorischen Wirkung einer frühen Förderung besonders profitieren und Defizite und Lücken in der familiären Unterstützung können so schon vor Schulbeginn ausgeglichen werden.

Elterngeld und Betreuungsangebot

Die bevorstehende Einführung des Elterngelds wird mittel- bis langfristig möglicherweise zu einer Verschiebung der familienpolitischen Koordinaten führen. Ungleich stärker als das Erziehungsgeld zielt es auf eine Unterstützung der Erwerbstätigkeit junger Mütter und gleichzeitig auf eine ungleich höhere Beteiligung der Väter an der Familienarbeit. Es betont die Bedeutung von Erwerbseinkommen zur eigenständigen Existenzsicherung von Frauen sowie zur Vermeidung von Familienarmut.

Damit diese Ziele auch erreicht werden, sind verschiedene Voraussetzungen notwendig. Absolut unabdingbar ist die Gewährleistung einer so genannten Anschlussbetreuung, das heißt, die Sicherstellung eines ausreichenden Betreuungsangebots, so dass Eltern nach Ablauf der Förderdauer auch tatsächlich erwerbstätig werden können. Das Elterngeld soll zum 1. Januar 2007 in Kraft treten. Die Bundesregierung hat bislang allerdings keine erkennbaren Initiativen angekündigt oder ergriffen, das Betreuungsangebot für Unter-Dreijährige in dieser Legislaturperiode substantiell voranzutreiben. Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien findet sich lediglich der Hinweis darauf, dass im Jahre 2010, basierend auf den Ausbaudaten von 2008, die Einführung eines Rechtsanspruchs erwogen wird. Da eine solche Maßnahme nicht ad hoc umgesetzt werden kann, wäre demzufolge frühestens im Jahr 2011 mit einem in der Menge ausreichenden Angebot zu rechnen. Eine solche Politik der ruhigen Hand wird sicher nicht dazu beitragen, die Zuversicht junger Menschen mit Kinderwunsch auf ein verlässliches Kinderbetreuungsangebot zu stärken.

Zukunftsinvestitionen

Das Engagement für die Förderinfrastruktur für Kinder und Familien ist eine Zukunftsinvestition. Es ist ein wesentlicher Beitrag, das Aufwachsen von Kindern chancengerecht und perspektivreich zu gestalten. Jedes Kind soll bestmöglich und individuell gefördert werden. Kindertagesbetreuung von guter Qualität kann hier in Ergänzung zur Familie einen wertvollen, nicht selten den

entscheidenden Förderbeitrag liefern. Ein Infrastrukturkonzept, welches durch Eltern-Kind-Zentren mit Elternberatung u. ä. Unterstützungs- und Hilfsangebote für Eltern beinhaltet, wird weitere wertvolle Beiträge leisten für eine gelungene Erziehung und Bildung von Kindern. Kinderbetreuungseinrichtungen müssen als Bildungsorte verstanden werden und ihre Arbeit noch stärker mit den Aktivitäten in den Schulen verknüpft werden.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben müssen in entsprechendem Umfang finanzielle Mittel bereitgestellt werden. In Deutschland geschieht dies nicht im notwendigen Umfang. Staaten wie Schweden oder Frankreich investieren einen ungleich höheren Anteil ihres Bruttoinlandproduktes in diesen Bereich. In Deutschland wird auch weiterhin im Verhältnis zu geleisteten Finanztransfers an Familien die Finanzierung der Betreuungsinfrastruktur vernachlässigt.

Angesichts knapper öffentlicher Haushalte erscheint die Herausforderung zum Betreuungsausbau größer denn je. Um sie dennoch zu meistern, bedarf es einer klaren familien- und finanzpolitischen Prioritätensetzung. Wir meinen ferner, dass diese Form der Zukunftsgestaltung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, an der sich auch der Bund beteiligen sollte. Die vielfach vorhandene Bereitschaft gerade der Kommunen, ihrer Aufgabe in diesem Bereich nachzukommen, wird durch ihre ohnehin schon zumeist prekäre Finanzlage gedämpft. Die Kommunen werden diese Aufgabe allein und frühzeitig erkennbar nicht bewältigen können.

Zentrale Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen

Der Bund muss einen weiteren Beitrag zur Frühförderung und Bildung von Kindern leisten. Mit der Einführung des neuen Instruments der Kinderbetreuungskarte kann die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung direkt und platzbezogen finanziell unterstützt werden. Die Länder müssen sich ebenfalls bereit erklären, verstärktes – auch finanzielles – Engagement beim Ausbau und der Qualitätsverbesserung und -sicherung von Kindertagesbetreuung sowie der Gebührenreduzierung aufzubringen. Nur so können Maßnahmen entsprechend der jeweils landes- oder regionalspezifischen Bedarfe ergriffen werden. Hierzu können zählen der mengenmäßige Ausbau der Ganztagsangebote im gesamten Elementarbereich, Maßnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und Bildungsqualität oder ggf. die Senkung oder Abschaffung von Elternbeiträgen.

Rechtsanspruch und Kinderbetreuungskarte

Grundlage zur Einführung der Kinderbetreuungskarte ist die Verankerung eines gesetzlichen Betreuungsanspruchs für Kinder zwischen vollendetem ersten und dritten Lebensjahr. Diese Regelung führt dazu, dass die Kommunen Betreuungsplätze gemäß dem tatsächlichen Bedarf bereitstellen müssen und dieser Bedarf auch rechtlich einklagbar ist.

Der Bund soll Eltern, die für ihre Kinder in diesem Alter Betreuungsangebote der Jugendhilfe in Anspruch nehmen, finanziell unterstützen. Die Unterstützung besteht in einem Anspruch auf eine zweckgebundene Geldleistung. Der Leistungstransfer wird über eine Kinderbetreuungskarte abgewickelt. Die Leistung ist grundsätzlich pauschaliert und wird einkommensunabhängig gewährt. In der Höhe variiert sie lediglich nach der in Anspruch genommenen Betreuungsform, also nach Kindertagesbetreuung in Einrichtungen oder in Kindertagespflege. Die Eltern reichen diese Mittel bei Inanspruchnahme der Kinderbetreuung vollständig weiter. Auf diese Weise werden zusätzliche Mittel für Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern aufgebracht und die Nachfrageposition von Eltern gestärkt. Die Ausweitung des Modells auf den Kindergartenbereich ist perspektivisch möglich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung dazu auf,

- einen Rechtsanspruchs auf ganztägige Betreuung für Kinder zwischen vollendetem ersten bis dritten Lebensjahr im Kinder- und Jugendhilfegesetz/Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) zu verankern;
- eine ‚Kinderbetreuungskarte‘ als Bundesleistung einzuführen, die eine zweckgebundene Geldleistung für Betreuungsangebote für diese Altersklasse bereitstellt. Die Leistungserbringung wird in einem Geldleistungsgesetz geregelt. Leistungsberechtigt sind alle Eltern mit Kindern zwischen vollendetem ersten bis dritten Lebensjahr. Die Leistung wird pro Kind gewährt und ist ausschließlich an die tatsächliche Inanspruchnahme von öffentlich bereitgestellter Kindertagesbetreuung in Einrichtungen und Kindertagespflege (gemäß dem SGB VIII) gekoppelt. An die Karte gebunden ist eine pauschale Geldleistung, die zwischen Betreuung in Einrichtungen oder in Kindertagespflege unterscheidet;
- das bestehende Ehegattensplitting in eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag von 10 000 Euro umzuwandeln und dafür Sorge zu tragen, dass die sich daraus ergebenden gesamtstaatlichen Mehreinnahmen in Höhe von rund 5 Mrd. Euro für die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung sowie in den Ausbau und in die Qualitätsverbesserung der Betreuungsangebote sowie zur Gebührenreduzierung investiert werden.

Berlin, den 31. Mai 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Konzept und Finanzwirkung

Die altersmäßige Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung bedeutet einen wichtigen Schritt hin zu einem zukunftstauglichen Betreuungssystem, welches Eltern tatsächlich eine Entscheidung ermöglicht, parallel zur Familie einer Berufstätigkeit nachgehen zu können, und zu einer hochwertigen Infrastruktur für die frühe Förderung von Kindern. Eltern werden zudem durch die Kinderbetreuungskarte in ihrer Nachfragemacht auf dem Betreuungsmarkt gestärkt. Diese gelangt durch das rechtlich gesicherte bedarfsgerechte Angebot zu voller Geltung.

Es ist damit zu rechnen, dass die Ausweitung des rechtlichen Betreuungsanspruchs zur Etablierung einer Angebotsquote von 40 Prozent bei Kindern ab vollendetem ersten Jahr und eine Quote von 70 Prozent bei Kindern ab vollendetem zweiten Jahr führen wird. Notwendig hierfür sind 800 000 Betreuungsplätze. Davon existieren derzeit bereits 240 000. Durch das TAG sind weitere 230 000 Plätze im Aufbau begriffen. Der Bund hat den Kommunen hierfür jährlich Mittel in Höhe von 1,5 Mrd. Euro bereitgestellt. Abgesichert ist diese Regelung durch eine Revisionsklausel. In den Fällen, in denen die Bundesländer die Mittel noch nicht vollständig an die Kommunen weitergeleitet haben, ist dafür Sorge zu tragen, dass sie dieses schnellstmöglich nachholen. Der weitere Ausbaubedarf umfasst somit 330 000 neue Plätze. Diese Ausbaukosten hierfür werden durch die über die Eltern eingesetzten Mittel der Kinderbetreuungskarte großteils gedeckt.

Mit Hilfe der Kinderbetreuungskarte fließen über die Eltern Mittel in das Betreuungssystem, so dass die bisherige Finanzierung erheblich ergänzt wird. Alle

Eltern der relevanten Altersklasse erhalten über die Kinderkarte zweckgebundene Finanzmittel, die für die Inanspruchnahme des Betreuungsplatzes bestimmt sind. Das bedeutet, dass über die Eltern Mittel in erheblichem Umfang in das öffentliche System der Kindertagesbetreuung fließen. Daraus wiederum entsteht mittelbar eine wichtige Unterstützung für die Kommunen, denen die Umsetzung des ausgeweiteten Rechtsanspruchs obliegt.

Auf den Bund kommen mit der Einführung der Kinderbetreuungskarte Ausgaben in Höhe von 2,2 Mrd. Euro zu. Gewährt werden Pauschalen für Plätze in Kindertagespflege und in Kindertageseinrichtungen. Bei letzteren wird nochmals zwischen Krippenplätzen und nach Plätzen in altersgemischten Gruppen unterschieden. Die Leistungshöhe beträgt jährlich pro Krippenplatz 3 600 Euro, pro Platz in altersgemischter Gruppe 2 340 Euro und in Kindertagespflege 2 130 Euro.

Gegenfinanzierung

Zur Gegenfinanzierung wird das bestehende Ehegattensplitting in eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag von 10 000 Euro umgewandelt. Die dadurch entstehenden Mehreinnahmen für den Bund in Höhe von 2,13 Mrd. Euro fließen vollständig in die Finanzierung der Kinderbetreuungskarte. Die Mehreinnahmen der Kommunen in Höhe von 0,75 Mrd. Euro verbleiben bei diesen für die bei ihnen noch anfallenden Ausbaurkosten.

Durch die Umwandlung des Ehegattensplittings entstehen auch bei den Ländern Mehreinnahmen in Höhe von 2,13 Mrd. Euro. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern, dass auch diese Mittel vollständig in die Kinderbetreuung fließen. Die zusätzlichen Mittel sollen je nach Situation vor Ort entweder für den Ausbau der Ganztagsangebote für über dreijährige Kinder, für eine deutliche Qualitätsverbesserung bei den Betreuungsangeboten oder für eine Reduzierung der Elternbeiträge eingesetzt werden.

Die existierende Regelung zum Ehegattensplitting fördert die Ehe – unabhängig davon, ob mit den Ehepartnern unterhaltsberechtigter Kinder leben. Mit der Neuregelung des Ehegattensplittings soll bei unterschiedlichen Einkommen beider Ehegatten oder Lebenspartner ein Teil des Einkommens des einen Ehegatten oder Lebenspartners auf den anderen Ehegatten oder Lebenspartner steuerfrei übertragbar sein. Durch den übertragbaren Höchstbetrag werden die Unterhaltspflichten zwischen Ehe- und Lebenspartnern steuerlich berücksichtigt und das verfassungsrechtliche Gebot der sozialrechtlichen Einstandspflicht in der Ehe eingehalten.

Die Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag hat den Effekt, dass für einkommensstarke Haushalte mit entsprechend unterschiedlich hohem Einkommen der beiden Ehegatten die bisherige Ersparnis aus dem Ehegattensplitting sinkt. Der maximale Splittingvorteil tritt im Alleinverdienerfall ein und kann derzeit bis zu 8 349 Euro pro Jahr inklusive Solidaritätszuschlag betragen. Es ist sozial gerecht, den Splittingvorteil zu Gunsten einer verstärkten und direkten Förderung von Familien zu begrenzen.

