

Klaus Hurrelmann | Tanjev Schultz
(Hrsg.)

Staatshilfe für Eltern

Brauchen wir das Betreuungsgeld?

Klaus Hurrelmann | Tanjev Schultz (Hrsg.)
Staatshilfe für Eltern

Pädagogische Streitschriften

Herausgegeben von
Klaus Hurrelmann | Tanjev Schultz

Klaus Hurrelmann | Tanjev Schultz (Hrsg.)

Staatshilfe für Eltern

Brauchen wir das Betreuungsgeld?

BELTZ JUVENTA

Die Herausgeber

Klaus Hurrelmann ist Senior Professor of Public Health and Education an der Hertie School of Governance in Berlin.

Tanjev Schultz ist politischer Redakteur der Süddeutschen Zeitung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 2013 Beltz Juventa · Weinheim und Basel

www.beltz.de · www.juventa.de

Druck und Bindung: Beltz Druckpartner GmbH & Co. KG, Hemsbach

Printed in Germany

ISBN 978-3-7799-5068-4

Vorwort

Im Verlag Beltz Juventa sind im vergangenen Jahr die beiden ersten Bände der neuen Buchreihe „Pädagogische Streitschriften“ erschienen. In jeder Publikation wird ein aktuelles Thema aus Bildungspolitik und Pädagogik aufgegriffen, hinter dem ein bisher ungelöstes Problem steht und das zugleich grundsätzliche Fragen aufwirft. Dieses Thema wird von Wissenschaftlern, Journalisten und Politikern kontrovers diskutiert.

Die Kernidee ist: Es sollen nicht die Suche nach einem Konsens oder einem Kompromiss im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die Alternativen zur Lösung des Problems herausgearbeitet und gegeneinander gestellt werden. Die Bücher sind als Streitschriften angelegt, die zu einer argumentativ auf „Ja“ oder „Nein“ ausgelegten Auseinandersetzung zum Thema einladen.

Die beiden ersten Bände der Reihe haben die Themen behandelt: „Jungen als Bildungsverlierer: Brauchen wir eine Männerquote an Kitas und Schulen?“ (Hurrelmann und Schultz 2012) sowie „Bildung und Kleinstaaterei: Brauchen wir mehr Zentralismus?“ (Schultz und Hurrelmann 2012).

Hier liegt nun der dritte Band vor und stellt sich dem Thema „Staatshilfe für Eltern: Brauchen wir das Betreuungsgeld?“ Es geht um die Frage, wie demokratische Gesellschaften Mütter und Väter in ihrer komplex gewordenen Rolle als Betreuer und Erzieher von Kindern stärken können.

Deutschland ist von seinen sozialpolitischen Strukturen her ein Wohlfahrtsstaat, bei dem die Familie im Zentrum der Sozial- und der Kinderpolitik steht. Nach dem „Subsidiaritätsprinzip“ soll der Staat nur dann in das Betreuungs- und Erziehungsgeschehen eingreifen, wenn das Kindeswohl gefährdet ist. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland werden in Artikel 6 Pflege und Erziehung der Kinder als das „natürliche Recht der Eltern“ bezeichnet.

Staathilfen für Familien gehen in Form von direkten finanzi-

ellen Zuwendungen (Kindergeld, Elterngeld) und steuerlichen Entlastungen (Freibeträge, Ehegattensplitting) fast ausschließlich direkt an die Eltern. Obwohl diese finanziellen Transaktionen im internationalen Vergleich einen erheblichen Umfang haben, ist der Anteil von Familien, die in relativer Armut leben, sehr hoch. Außerdem ist die Abhängigkeit des Bildungserfolges der Kinder von der sozialen Lage ihres Elternhauses im internationalen Vergleich groß. Weil zunehmend beide Elternteile einer beruflichen Tätigkeit nachgehen, erweisen sich außerdem einige der heute vorherrschenden Formen der staatlichen Hilfen, zum Beispiel das steuerliche Konzept des Ehegattensplittings, als problematisch.

Eine kritische Diskussion darüber, wie eine zeitgemäße Staatshilfe für Eltern aussehen sollte, ist aus diesen Gründen überfällig. Die Bundesregierung hat durchgesetzt, das Spektrum der Förderung für Eltern durch ein „Betreuungsgeld“ zu erweitern. Von August 2013 an werden zusätzlich zu den bisherigen Programmen finanzielle Mittel an Eltern gehen, die ihre Kinder zu Hause betreuen und nicht in eine öffentliche Bildungseinrichtung geben.

Wird damit die Situation der Kinder verbessert? Sollte die Auszahlung des Betreuungsgeldes an bestimmte Bedingungen geknüpft werden? Sollte das Geld besser in den Ausbau der öffentlichen Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder gelenkt werden? Sollte der Staat mehr in eine direkte Unterstützung der Betreuungs- und Erziehungskompetenzen von Eltern investieren? Diese und andere Fragen sollen von den Autorinnen und Autoren kontrovers diskutiert und beantwortet werden. Einige der Autorinnen und Autoren wurden gebeten, wenn möglich ihre Argumente so zuzuschneiden, dass sie am Ende ihres Beitrags die Streitfrage „*Brauchen wir das Betreuungsgeld?*“ entweder mit „Ja“ oder mit „Nein“ beantworten. Durch diese Akzentsetzung sollen die Beiträge eine klare Diktion und einen provokativen Ton erhalten, der die Leserinnen und Leser anregt, das Thema ihrerseits kontrovers weiter zu diskutieren. Andere Autorinnen und Autoren haben wir eingeladen, grundsätzliche Überlegungen zur Rolle des Staates in der Familien- und Elternpolitik beizusteuern, die es ermöglichen, das Betreuungsgeld als eine von mehreren Förderstrategien besser bewerten und einschätzen zu können.

Die Streitschrift erscheint in einem wissenschaftlichen Verlag, aber die Beiträge sind so strukturiert und verfasst, dass sie für ein breites Publikum verständlich und lesbar sind. Als Herausgeber wünschen wir uns, dass sie eine lebhaftige Diskussion auslösen.

Klaus Hurrelmann und Tanjev Schultz

Literatur

Hurrelmann, K. und Schultz, T. (Hrsg.) (2012): Jungen als Bildungsverlierer. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

Schultz, T. und Hurrelmann, K. (Hrsg.) (2012): Bildung und Kleinstaaterei. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

Inhalt

<i>Klaus Hurrelmann und Tanjev Schultz</i> Staatshilfe für Eltern – warum diese Streitschrift?	13
---	----

Staatshilfe für Eltern: Welche Unterstützung brauchen Mütter und Väter?

<i>Felix Berth und Thomas Rauschenbach</i> Welche Unterstützung Eltern erhalten – und welche sie benötigen	28
--	----

<i>Hans Bertram</i> Zeit – Geld – Infrastruktur. Was braucht eine nachhaltige Familienpolitik?	46
--	----

<i>Birgit Pfau-Effinger und Steven Saxonberg</i> Bezahlte Familienzeiten: Ihre Wirkungen im europäischen Vergleich	60
--	----

Warum wir das Betreuungsgeld brauchen

<i>Birgit Kelle</i> Keine Familienpolitik an den Interessen der Mütter vorbei!	72
--	----

<i>Dorothee Bär</i> Kulturkampf über die Familienpolitik? Die freie Wahl zählt	86
---	----

<i>Rainer Böhm</i> Das Kleinstkind gehört zu seinen Eltern – die Sicht des Sozialmediziners	96
---	----

Bettina M. Wiesmann
Das Betreuungsgeld –
ein vernünftiger Schritt zu mehr Familienfreiheit 108

Albert Wunsch
Gegen das unwürdige Gezeter zum Betreuungsgeld 124

Warum wir das Betreuungsgeld nicht brauchen

Rita Süßmuth
Familienförderung ist mehr als Geldpolitik.
Was wir aus der Geschichte lernen können 138

Rosemarie Nave-Herz
Mütter waren schon immer erwerbstätig. Soziologische,
historische und modernisierungstheoretische Argumente
gegen das Betreuungsgeld 148

Christoph Butterwegge
Vorwärts in die Vergangenheit? Refamiliarisierung und
Reprivatisierung der Kinderbetreuung 158

Yilmaz Gümüs
Das Betreuungsgeld und die Erziehungsideale des Islam 177

Adolf Timm
Lieber Elterntaining statt Betreuungsgeld 186

Wie und warum kam es eigentlich zum Betreuungsgeld?

Jan Heidtmann
Die Genese des Betreuungsgeldes.
Eine machtpolitische Chronik 196

Robin Alexander
Entstehung und Verwendung des Begriffes „Herdprämie“ 206

<i>Johanna Klatt und Franz Walter</i> Unvollendeter Feminismus und konservative Leerstellen. Politische und kulturelle Auswirkungen der Debatte zum Betreuungsgeld	218
<i>Désirée Waterstradt</i> Machtbalancen der Elternschaft. Die Geschichte eines Drahtseilaktes	237
Zum Schluss	
<i>Jesper Juul</i> Wem gehören unsere Kinder? Dem Staat, den Eltern oder sich selbst?	250
Die Autorinnen und Autoren	267

Staatshilfe für Eltern – warum diese Streitschrift?

Die Kinder- und Jugendstudien der letzten Jahre zeigen, wie gut es der großen Mehrheit der Kinder im relativ reichen Deutschland geht. Sie zeigen aber auch, wie problematisch die Lebenslage von etwa einem Fünftel der jungen Generation ist und wie stark die Lebenssituation der Kinder und Jugendlichen durch die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lage ihres Elternhauses bestimmt wird. Verfügen Mutter und Vater über ein hohes finanzielles Einkommen, haben sie einen guten Schulabschluss und aussichtsreichen Zugang zum Arbeitsmarkt, sind sie nachbarschaftlich und kulturell anerkannt und integriert, dann ist auch die Lebenssituation ihrer Kinder gut. Sind die Voraussetzungen im Elternhaus aber schlecht, wirkt sich das unmittelbar auf die Leistungs- und Sozialentwicklung der Kinder aus (World Vision Deutschland 2007, 2010; Shell Deutschland 2006, 2010).

Aus diesen Befunden ergibt sich: Eltern brauchen Unterstützung, und zwar materielle und immaterielle, wenn sie mit ihrer anspruchsvollen Aufgabe der Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder zurechtkommen sollen (Hurrelmann und Timm 2011). Wie genau aber diese staatlichen und öffentlichen Hilfen ausstehen sollten, darüber wird in demokratischen Gesellschaften immer wieder heftig gestritten. So auch im Zusammenhang mit dem mittlerweile beschlossenen Konzept der schwarz-gelben Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel, eine neue Form der Familienförderung einzuführen: das sogenannte Betreuungsgeld. Die Debatte darüber hat viele Detailspekte, aber sie berührt auch die Grundfragen der Familienpolitik, und um diese soll es aus Anlass der Diskussion um das Betreuungsgeld in dieser Streitschrift gehen.

Erstens: Wie wichtig sind die Eltern für Kinder?

Die erste Frage ist sicherlich, wie wichtig Eltern überhaupt für ein Kind sind. Die Bildungs- und Sozialisationsforschung kommt zu dem klaren Ergebnis, dass Kinder eine möglichst reichhaltige und vielfältige Umwelt und so viele Anregungen für ihre Entwicklung wie irgend möglich brauchen. Sie sind „produktive Verarbeiter der inneren und der äußeren Realität“ (Hurrelmann 2006, 2012). Sie stehen vor der Herausforderung, sich mit ihrem Körper auseinanderzusetzen, ihn aber zugleich auch mit ihrer Psyche in Einklang zu bringen. Sie sind gefordert, permanent eine körperliche und psychische Balance der Anforderungen dieser „inneren Realität“ herzustellen. Diese Balance wiederum muss eingebettet sein in die soziale Umwelt, in der sie leben, und in die physische Umwelt, in die sie hineingeboren sind. Sie stehen also vor der Aufgabe, die vier Regelkreise Körper, Psyche, soziale Umwelt und physische Umwelt in eine Harmonie zu bringen. Gelingt ihnen das, erleben sie ein Wohlbefinden und fühlen sich stark.

Kommt es zu Störungen in dieser Balance, stellen sich Belastungen ein. Wir müssen sie heute vor allem bei der Nahrungsaufnahme, der Bewegung, der Anregung der Sinne, der Auseinandersetzung mit Stress und Anspannung, der Entwicklung des Immunsystems und der Bewältigung von psychischen und sozialen Spannungen feststellen. Es kommt zu körperlichen, immer mehr aber zu psycho-somatischen, sozio-somatischen und, wenn man so will, öko-somatischen Gesundheitsstörungen, die das Einfallstor für Krankheiten sein können.

Es ist das Elternhaus, das die Schlüsselrolle dafür innehat, wie gut ein Kind auf diese Anforderungen eingestellt wird. Die Forschung zeigt, wie wichtig die Rolle der Eltern ist und wie entscheidend ihre Impulse sind – aber auch, wie schnell Eltern überfordert sein können. Es geht in der Familien-, Sozial- und Bildungspolitik demnach darum, die Familien stark zu machen und die Eltern zu unterstützen, wo und wie immer das möglich ist. Doch es geht auch darum, sie in eine Umwelt zu stellen, die helfen und unterstützen kann, wenn die Kräfte der Mütter und Väter aufgebraucht sind. In dem Fall benötigen sie eine Umwelt, die einspringt und ihnen Lasten abnimmt.

Ein Kind, daran besteht kein Zweifel, braucht seine Familie. Mutter und Vater sind durch nichts ersetzbar. Die Eltern sind, wenn sie nicht ausfallen, das Zentrum des Entwicklungs- und Sozialisationsgeschehens eines Kindes. Die Eltern sind die Koordinationspersonen für den Betreuungs- und Bildungsprozess. So sehr sie aber auch Zentrum sind – sie können die vielfältigen Anforderungen an Erziehung, Bildung und Betreuung alleine nicht bewältigen. Sie sind schnell überfordert, gerade in den heutigen Gesellschaften, welche sehr weit gefächert, sehr vielfältig und sektoral aufgesplittet sind und die auch von den Eltern heute vieles verlangen, denken wir nur an die Verbindung von Berufsarbeit, Haushalt und Kindererziehung. Die Eltern brauchen deshalb öffentliche und staatliche Unterstützung. Sie brauchen die Nachbarschaft, die öffentlichen Bildungseinrichtungen und die gesundheitlichen Versorgungsinstitutionen, die Jugendhilfe und die Familienhilfe und vieles mehr. Alle diese Ressourcen und Strukturen sind für die Kinder nötig und müssen mit der Familie verzahnt und koordiniert werden. Die große Frage ist, wie diese Unterstützung am besten organisiert, wie sie gewichtet und gestaltet sein kann.

Zweitens: Reichen die heutigen Hilfen aus?

Die zweite grundsätzliche Frage ist: Reichen die heute bereits an Eltern vergebenen Hilfen aus oder müssen sie ergänzt oder umgestellt werden? Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir auf die historische Entwicklung der Sozial- und Familienpolitik schauen. Deutschland ist von seiner Ausrichtung her ein in der Fachliteratur so genannter konservativer Wohlfahrtsstaat. Nach der berühmten Wohlfahrtsstaat-Typologie von Esping-Andersen gibt es drei große, typische Traditionen der Wohlfahrtspolitik: das liberale Modell, das wir in Großbritannien haben, wo überwiegend Marktmechanismen greifen, um Eltern zu unterstützen; das staatliche Modell, das die skandinavischen Länder kennzeichnet, wo überwiegend öffentliche Einrichtungen neben den Familien dafür sorgen, die Wohlfahrt der Kinder zu sichern. Und schließlich das intermediäre, subsidiäre Modell Deutschlands, das von der Idee ausgeht, die Familie sei die Keimzelle des Staates. Die Grundannahme hierbei ist: Die Eltern sind das Beste, was einem

Kind passieren kann. Weder der Staat noch die Wirtschaft noch der Markt können oder sollten hier steuernd eingreifen. Nur wenn die Eltern gar nicht mehr weiter kommen, interveniert der Staat als ein „Wächter“ schützend und helfend. Das Grundgesetz hat diese zentrale Rolle der Eltern zementiert.

Dieses „Subsidiaritätsprinzip“ hat zur Folge, dass in Deutschland die meisten materiellen Förderressourcen direkt an die Eltern gegeben werden: Durch den „Haupternährer“, überwiegend den Vater, der die Kinder an die sozialen Sicherungsstrukturen anschließt, und durch Transferleistungen und Steuerregulierungen, die dem Familienhaushalt Vorteile und einen Ausgleich verschaffen sollen. Wir haben in Deutschland ein traditionell familienzentriertes Modell der Wohlfahrtspolitik. Im historischen Rückblick ist das Land damit oft gut gefahren.

Heute sind aber immer stärker die Grenzen zu spüren, die dieses Modell hat. Möglicherweise ist es nicht genügend weiterentwickelt worden. Das deutsche Modell neigt dazu, alle Unterstützung für die Kinder an die Familie zu geben. Dadurch sind die Kinder quasi auf Gedeih und Verderb auf die Eltern angewiesen, so stark wie in kaum einem anderen Industrieland der Welt. Das Problem: Die Familie hat sich gegenüber den Gründungsjahren der Bundesrepublik stark umstrukturiert. Sie ist kleiner geworden, die Eltern sind nicht mehr unbedingt verheiratet, die Eltern trennen sich häufig, es kommt zu Ein-Eltern-Familien und Stief-Familien bei Wiederverheiratung, viele Familien sind aus anderen Ländern eingewandert, immer mehr Familien bilden sich auch aus homosexuellen Partnerschaften. Darauf ist das Subsidiaritätsmodell nicht ausreichend vorbereitet.

Es sieht so aus, dass die völlig anders strukturierte Familie von heute andere Hilfen und Unterstützungen benötigt als die aus der Gründerzeit der Bundesrepublik, in der die Basis der Familienhilfen geschaffen wurde. Familien benötigen heute ein stützendes Umfeld, um richtig stark sein zu können. Die Familien von heute haben eine immer kleinere Verwandtschaft und sind auch sonst nur noch in wenige soziale Netzwerke eingebunden. Sie sind oft sehr klein und sehr störanfällig. Sie schaffen es nicht mehr unbedingt, alle die Anforderungen, die sich an die Erziehung eines Kindes und an die gesundheitliche Entwicklung stellen, von alleine zu bewältigen.

Wir sehen mit Ernüchterung, dass Deutschland bei internationalen Vergleichsuntersuchungen zum Wohlbefinden der Kinder trotz der immensen finanziellen Transfers durch Kindergeld und Steuererleichterung nicht gut abschneidet. Obwohl wir im finanziellen Bereich hohe Summen an die Eltern geben – es gibt Modellrechnungen des Bundesfamilienministeriums, dass alle Transfermittel an die Familien zusammen pro Jahr 130 Milliarden Euro oder noch mehr ausmachen –, obwohl wir also objektiv viel für die Familie tun, erreichen diese Mittel offensichtlich nur in begrenztem Maße die Kinder. Jedenfalls fördern sie nicht in dem Ausmaß ihr Wohlbefinden und ihre Gesundheit, wie es zu wünschen wäre.

Eine UNICEF-Studie von 2012, von der Bosch-Stiftung publiziert, kommt zu dem Ergebnis: Beim materiellen Wohlbefinden, gemessen an relativer Armut, Arbeitslosigkeit der Eltern und der subjektiv empfundenen Armut der Kinder, liegt Deutschland auf Platz 14 von 21 vergleichbaren Ländern. Das viele Geld für die Familien kommt offenbar nicht an den richtigen Stellen an (UNICEF 2012).

In den Sektoren Gesundheit und Sicherheit der Kinder, Bildung, Verhalten und Risiko und subjektives Wohlbefinden steht Deutschland besser da. Aber insgesamt wird trotz aller Anstrengungen nur der achte von 21 Plätzen erreicht. Ist in Deutschland die Familie womöglich zu wenig mit Kindergarten und Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheits- und Versorgungssystem, Freizeitbereich, Nachbarschaften und zivilen Einrichtungen verzahnt? Fehlt den Familien in Deutschland eine bürgerschaftliche, kommunale Infrastruktur? Oder setzt die direkte finanzielle Förderung von Familien zu falschen Zeitpunkten an, ist inkonsequent, in entscheidenden Phasen noch zu gering? Kann das Betreuungsgeld die Lage verbessern – oder wird es Deutschland eher zurückwerfen auf eine traditionelle Transferpolitik, die durch einen stärkeren (auch qualitativen) Ausbau öffentlicher Betreuungs- und Bildungseinrichtungen überwunden werden müsste? Der Streit in Politik und Gesellschaft über das Betreuungsgeld ist auch deshalb so heftig, weil es hier um ein Symbol für eine grundsätzliche Weichenstellung in der Familienpolitik geht.

Drittens: Wie kann soziale Ungleichheit vermieden werden?

International vergleichende Studien machen ebenso wie die schon zitierten deutschen Kinder- und Jugendstudien deutlich, wie ungleich die Lebenswelten der Kinder heute sind. Die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit und Benachteiligung eines Teils der Kinder ist in den letzten zwanzig Jahren gestiegen. Worum liegt das? Wurden durch Kindergeld, Elterngeld, durch die Steuerpolitik mit dem sogenannten Ehegattensplitting und andere Förderstrategien unfreiwillig Anreize gesetzt, mit der wir die Familie von der sozialen Umwelt abschotten, statt sie mit ihr zu verzahnen? War es ein Fehler, den Eltern immer mehr Verantwortung für die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu übertragen, ohne auch ihre Kompetenzen für diese Aufgabe zu steigern? Sind möglicherweise die Eltern, die wirtschaftlich schwach sind und einen niedrigen Bildungsgrad haben, gar nicht in der Lage, die gestiegenen finanziellen Zuweisungen so zu nutzen, dass sie ihren Kindern für ihre Entwicklung direkt zugutekommen? Oder verbirgt sich hinter solchen Hypothesen ein staatlicher Paternalismus, der die Familien am Ende bevormundet und eher schwächt, obwohl er vorgibt, ihnen helfen und sie stärken zu wollen?

Das sind schwierige Fragen, die bis in Tabuzonen hineinreichen. Aus Studien lässt sich ablesen: Das Leben ist komplexer und die Ansprüche an die Lebensführung sind vielfältiger geworden, und ein Teil der Eltern ist hierdurch überfordert. Die Frage ist, ob, wann und wie der Staat ihnen zur Seite springen soll.

Die erwähnten etwa 20 Prozent der Mütter und Väter schaffen es nur unzureichend, ihre Kinder auf die vielen Herausforderungen in Freizeit, Bildung und Gesundheit einzustellen. Kommt es zu ungleichen Verteilungen, wenn die Förderung der Kinder nur über die Institution Familie geleitet wird? Die Transferleistungen und Steuerstrukturen, die unser System kennt, sind im Kern auf eine traditionelle bürgerliche Kleinfamilie ausgerichtet: Vater und Mutter sind verheiratet, der Vater ist der Berufstätige und Brot-erwerber, über ihn ist die Familie finanziell und sozial abgesichert, die Mutter wird durch steuerliche Strukturen wie das Ehegattensplitting daran gehindert, voll berufstätig zu sein. Wer diesem Modell folgt, kann in unserem System ganz gut leben.

Alle Familien, die von diesem Modell abweichen, und das werden in den letzten Jahren immer mehr, erfahren Nachteile. Entscheiden sich Eltern für mehr als zwei Kinder, dann funktioniert das Fördersystem nicht mehr so gut. Alle Statistiken zeigen, dass Familien mit drei und mehr Kindern zu denen mit dem höchsten wirtschaftlichen Risiko und der größten sozialen Benachteiligung zählen. Das zusätzliche Kindergeld reicht nicht aus, um die gestiegenen Kosten abzufangen. Eine weitere Familienform, die strukturell benachteiligt wird, ist die Ein-Eltern-Familie. Der größte Teil der alleinerziehenden Mütter und Väter schafft es nicht, einer Berufstätigkeit nachzugehen; dadurch sind die wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Familienform äußerst stark beeinträchtigt. Schließlich werden durch unser Steuersystem auch alle Eltern benachteiligt, die Doppelverdiener sind.

Auf diese widersprüchliche Ausgangssituation reagieren die meisten Familien, indem sie trotz der bestehenden Förder- und steuerlichen Anreizstrukturen zum Modell der doppelten Berufstätigkeit beider Eltern übergehen. Sie tun das, obwohl die Bedingungen hierfür in Deutschland außerordentlich schlecht sind, weil sowohl die nötige Flexibilität an den Arbeitsstätten nicht gegeben ist, als auch viel zu wenige Plätze in öffentlichen Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Diese Plätze kosten außerdem in der Regel viel Geld, das aus der Familienkasse bezahlt werden muss. Die Betreuung außerhalb der Familie, wie sie derzeit organisiert wird, ist deshalb nur begrenzt eine wirkliche Hilfe für die Familien – sie ist oft auch ein zusätzlicher Stress- und Kostenfaktor.

Viertens: Wie sollten die pädagogischen Hilfen für Kinder gestaltet sein?

Die Bundesregierungen der vergangenen Jahre haben angefangen, die Familienpolitik zu reformieren und die Familienfixiertheit der Fördermaßnahmen abzubauen. Im internationalen Vergleich ist das Netzwerk der außerfamiliären Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsinstitutionen und der gesundheitlichen Versorgungseinrichtungen durchaus auf einem hohen fachlichen und qualitativen Niveau. Pädagogische, psychologische, psycho-

therapeutische, sozialarbeiterische, ergotherapeutische, pflegerische und andere Versorgungsdienste werden von professionell hervorragend geschultem Personal geleitet. Die Fachkompetenz ist hoch, das Engagement ebenso.

Allerdings gibt es dabei ein Problem, und das ist die starke Fragmentierung der verschiedenen Dienste. Jeder einzelne Sektor hat seine eigene Ausbildungstradition und die damit verbundenen beruflichen Urteile und Vorurteile. Jedes einzelne Segment des Unterstützungssystems für Kinder arbeitet in relativer Isolation. Die Beziehungen zum jeweils anderen Sektor sind schwach.

Die verschiedenen Professionen und die Institutionen, in denen sie tätig sind, miteinander zu verbinden, ist deswegen eine der dringendsten Aufgaben, vor denen Deutschland steht. Die verschiedenen Berufsgruppen und ihre Institutionen lieben es, ihre jeweilige Zuständigkeit zu betonen und sich deutlich von der angrenzenden Institution abzugrenzen. Das ist nicht souverän, und es schadet der Klientel, nämlich den hilfsbedürftigen Kindern. Durch diese Fragmentierung ist trotz der hohen Qualität der Angebote nicht gesichert, dass die verschiedenen Dienstleistungen und Unterstützungen auch tatsächlich dem Kind zugutekommen. Es gibt zu viele Reibungsverluste an den Übergängen der verschiedenen Professionen und Institutionen.

Damit hängt ein weiteres Problem zusammen: In Deutschland gibt es zu viele aufsuchende Strukturen. Die Kinder, meist zusammen mit ihren Eltern, müssen sich auf die Beine machen und im Bedarfsfalle auf die psychologische, sozialarbeiterische oder ergotherapeutische Beratung und Hilfe zugehen. Dazu müssen sie viele Barrieren und Hemmnisse überwinden. Viel effizienter sind „zugehende“ Strukturen. Bei denen kommen die professionellen Helfer zum Kind. Am besten gelingt das, wenn die Hilfs- und Unterstützungsdienste in die Einrichtungen im Vorschulbereich, also die Kinderkrippen, Horte und Kindergärten oder in die schulischen Einrichtungen, vor allem die Grundschulen, integriert sind.

In einigen Regionen wurde durch die Etablierung von „Familienzentren“ in Vorschuleinrichtungen ein guter erster Schritt in diese Richtung gemacht. Aber insgesamt liegt Deutschland in dieser Hinsicht im internationalen Vergleich weit zurück. Es gibt kaum noch ein anderes Industrieland, in dem sich zum Beispiel in

den Kindergärten nur Erzieherinnen und Erzieher und in den Schulen nur Lehrerinnen und Lehrer aufhalten. Fast überall sonst finden sich die anderen Berufsgruppen aus den pädagogischen, psychologischen, gesundheitlichen und beratenden Berufen direkt in den Bildungsinstitutionen. Ist diese Einbindung in die Institutionen, in denen sich die Kinder bereits aufhalten, in den nächsten Jahren auch in Deutschland anzustreben?

Viele Argumente sprechen dafür. Je früher im Leben eines Kindes ein gutes Angebot von Betreuung, Erziehung und Bildung gemacht wird, je besser es mit den Eltern abgestimmt und mit ihren Interessen verzahnt ist, desto günstiger ist es für die Entwicklung des Kindes. Ende 2013 greift in Deutschland der Rechtsanspruch der Eltern auf einen Kindergartenplatz, und entsprechend wächst der Druck auf die Kommunen und die Länder, wenigstens erst einmal die Zahl der Plätze in diesem Bereich auszubauen. Ein gutes Drittel der Kinder soll in wenigen Jahren in den Vorschuleinrichtungen untergebracht werden können. Schon dieses Ziel ist schwer zu erreichen, zusätzlich aber zeigen alle Studien, dass wir dringend an der Qualität der vorschulischen Pädagogik arbeiten müssen, wenn wir den Kindern gute Entwicklungsimpulse sichern wollen.

Zur Tradition der deutschen Familien- und Bildungspolitik gehört es, das Kind vom sechsten Lebensjahr an pflichtgemäß in die öffentlichen Bildungseinrichtungen zu schicken, dort aber nur wenige Stunden Aufenthalt vorzusehen. Das Kind soll möglichst schon zum Mittag wieder im Elternhaus sein, um in die Förderatmosphäre von Müttern und Vätern zurückzukommen. Erst seit wenigen Jahren hat die Erkenntnis an Boden gewonnen, dass die Leistungs- und Sozialentwicklung vieler Kinder besser ist, wenn auch in dieser Hinsicht die Fixierung auf das Elternhaus aufgegeben wird. Zugleich wächst aber in Deutschland bei einigen Familien (und Politikern) nun die Sorge, der Staat könnte sich zu sehr in die Erziehung der Kinder einmischen.

Seit einigen Jahren werden Nachmittagsangebote in Grundschulen und weiterführenden Schulen ausgebaut. Doch auch hier fehlt es an den nötigen Plätzen, vor allem an der richtigen Struktur und Qualität des Ganztagsangebotes. Nur in einem kleinen Teil der Einrichtungen, vielleicht bei zehn Prozent, haben wir es mit einem wirklichen, in sich geschlossenen und gebundenen

Ganztag zu tun, der einen festen Tagesrhythmus mit klaren Abläufen und verbindlichen Regeln kennt. Der größte Teil der Einrichtungen arbeitet mit einem sogenannten offenen Ganztagsangebot, das im Grunde nur aus unverbindlichen zusätzlichen Angeboten an einigen Nachmittagen besteht, die auch nur von einem Teil der Kinder angewählt werden. Mit solchen Strukturen werden gerade die Kinder nicht erreicht und gefördert, die es besonders nötig haben, nämlich die aus den benachteiligten Elternhäusern.

Andererseits erlaubt der offene Ganztag den Familien eine halbwegs flexible Gestaltung von Freizeit und Familienleben. Dabei wird aber oft vorausgesetzt, dass mindestens ein Elternteil oder ein anderer Verwandter als Bezugsperson des Kindes die entsprechenden Organisations- und Betreuungsleistungen ebenfalls flexibel erbringen kann. Das bedeutet in vielen Fällen, dass die Mütter nur eingeschränkt oder gar nicht berufstätig sein können. Und selbst Mütter oder Väter, die sich dafür entscheiden, zu Hause zu bleiben und sich auf die Familie zu konzentrieren, sind ja durchaus auch auf Hilfe angewiesen. Sie brauchen womöglich Rat in Erziehungsfragen; sie suchen Unterstützung, wenn es beispielsweise um Medientrends oder um Entwicklungsstörungen bei ihren Kindern geht. Sie brauchen Freizeit- und Kulturangebote, die passend sind für Kinder.

Eigentlich müsste klar sein, dass man Eltern durch „Elternbildung“ stärkt und trainiert, dass man alles investiert, um den Eltern zu helfen, zu (noch) besseren Eltern zu werden. Dies geschieht bisher nur in Ansätzen, obwohl dies kein Systembruch mit der traditionellen Familienpolitik wäre.

Fünftens: Wie sollte die finanzielle Hilfe für Eltern organisiert sein?

Deutschland gibt im internationalen Vergleich viel Geld für die Familienpolitik aus; es gelingt aber nur wenig, damit die gewünschten Struktureffekte zu erzielen. Nehmen wir das Beispiel des Kindergeldes. Hier handelt es sich um große finanzielle Summen, die für Familien mit Kindern je nach der Zahl der Kinder zur Verfügung gestellt werden. Was die Eltern aber mit die-

sem Geld machen, liegt einzig und allein in ihrer Regie und Verantwortung. In der Regel verwenden sie es für Haushaltsbelange und sehen nur wenig Anlass und Möglichkeit, gezielt die Bildung und gesundheitliche Entwicklung der Kinder mit dem Kindergeld zu unterstützen.

Denkbar wäre es auf längere Sicht, in diesem Bereich umzusteuern. International werden gute Erfahrungen mit dem Modell des „Conditional Cash Transfer“ gemacht, bei dem finanzielle Zuwendungen an bestimmte Bedingungen geknüpft sind, die auf einen klar definierten Adressatenkreis ausgerichtet sind. Übertragen wir diese Idee auf das Kindergeld, dann könnte ein bestimmter Betrag hiervon an die Bedingung geknüpft sein, für das Kind Bildungsimpulse zu unterstützen.

Beim sogenannten „Bildungspaket“ ist die Bundesregierung dicht an dieses Prinzip herangegangen. Zunächst wurde klar der Adressatenkreis definiert, der von diesen Transfermitteln profitieren soll: Eltern, die bereits Unterstützung nach dem Hartz-IV-Gesetz bekommen. Dann wurden die Bedingungen festgelegt: Eltern bekommen Geld, wenn sie für ihre Kinder zum Beispiel Nachhilfe oder die Mitgliedschaft in einem Sportverein organisieren. Das sind begrüßenswerte Schritte in Richtung eines an Bedingungen geknüpften finanziellen Zuwendungssystems. Leider ist der Einstieg in diese aussichtsreiche neue Förderstruktur aber stark bürokratisiert worden, sodass viele Eltern völlig überfordert sind. Es wäre sehr viel günstiger gewesen, die Bildungsangebote für die Kinder in den Kindergärten oder Grundschulen vorzuhalten und sie den Eltern mit ihrem Einverständnis für ihre Kinder anzubieten. Der heutige Weg, dass gerade die schwachen Eltern (oft mit geringer formaler Bildung) einen komplizierten Antragsweg gehen müssen, um die Leistungen für ihre Kinder abzurufen, erweist sich als kontraproduktiv.

Ebenfalls am Modell des „Conditional Cash Transfer“ orientiert ist das „Elterngeld“. Und zwar insofern, als es von zwölf auf vierzehn Monate aufgestockt werden kann, wenn – aber auch nur wenn – der Vater des Kindes für diese zwei Monate seinen Arbeitsplatz verlässt und in die Kinderbetreuung zu Hause einsteigt. Es gibt also Geld für eine bestimmte Handlung, von der angenommen werden kann, dass sie dem Kind zugutekommt. Dieses Modell funktioniert in der Praxis, wenn man auch nicht überse-

hen kann, dass es vor allem für die privilegierten und wohlhabenden Eltern nützlich ist. Was Deutschland dringend gebrauchen könnte, wäre ein Modell dieses Zuschnitts für die sozial benachteiligten Eltern.

Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Betreuungsgeld? Es soll Eltern unter der Bedingung gezahlt werden, dass sie ihre Kinder nicht in eine öffentliche Bildungseinrichtung geben, sondern zu Hause betreuen. Damit wird die Idee, finanzielle Anreize für bestimmte Betreuungshandlungen zu gewähren, die einem Kind zugutekommen, aufgegriffen. Aber geschieht das in einer Form, die richtige Anreize setzt? Könnte es nicht zu Fehlanreizen kommen: Ohne dass das Betreuungsgeld an den Adressatenkreis der wirtschaftlich benachteiligten Eltern gebunden wäre, ist es doch genau für solche Eltern von unmittelbarem Interesse, die zu den Geringverdienern zählen. Für sie sind die zunächst 100 Euro pro Monat (später 150 Euro) viel Geld, und sie werden womöglich alles tun, um an dieses Geld zu gelangen. Befürchtet wird deshalb, dass diese Eltern darauf verzichten werden, ihre Kinder in eine Kita zu geben.

Das Betreuungsgeld passt in die traditionellen Muster des subsidiären Wohlfahrtsstaates, die in Deutschland immer noch sehr stark sind. Die vielen Millionen Euro, die Jahr für Jahr für das Betreuungsgeld ausgegeben werden sollen, könnten fehlen, um die öffentlichen Bildungs- und Betreuungsinstitutionen um die Familie herum auf ein Niveau zu bringen, wie es im internationalen Maßstab üblich ist. Die Befürworter des Betreuungsgeldes betonen dagegen, dass die neue Leistung jenen gerecht werde, die ihr Kind bewusst so lange wie möglich selbst erziehen möchten. Sie können sich auf die zentrale Rolle berufen, die Eltern für die Sozialisation und die Bildung der Kinder spielen. Der Streit über diese unterschiedlichen Perspektiven ist nicht durch den Beschluss beendet, das Betreuungsgeld einzuführen. Er wird weitergehen, denn er betrifft ganz grundlegend die Frage, in welche Richtung Deutschland familienpolitisch steuern wird.

Literatur

- Hurrelmann, K. (2006): Einführung in die Sozialisationstheorie. Weinheim/Basel: Beltz.
- Hurrelmann, K. (2012): Sozialisation. Das Modell der produktiven Realitätsverarbeitung. (10. vollständig überarbeitete Auflage von ‚Einführung in die Sozialisationstheorie‘). Weinheim/Basel: Beltz.
- Hurrelmann, K. und Timm, A. (2011): Kinder, Bildung, Zukunft. Stuttgart: Klett.
- Shell Deutschland (2006): Jugend 2006. Konzeption und Koordination: Hurrelmann, K., Albert, M. und TNS Infratest Sozialforschung. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Shell Deutschland (2010): Jugend 2010. Konzeption und Koordination: Albert, M., Hurrelmann, K., Quenzel, G. und TNS Infratest Sozialforschung. Frankfurt a.M.: Fischer.
- UNICEF (2012): Starke Kinder – Starke Familie. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- World Vision Deutschland (Hg.) 2007: Kinder in Deutschland 2007. Konzeption und Koordination: Klaus Hurrelmann, Sabine Andresen und TNS Infratest Sozialforschung. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- World Vision Deutschland (Hg.) 2010: Kinder in Deutschland 2010. Konzeption und Koordination: Klaus Hurrelmann, Sabine Andresen und TNS Sozialforschung. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.

