



---

**Ausarbeitung**

---

**Kann das Betreuungsgeld auf Bundesebene geregelt werden?**



**Kann das Betreuungsgeld auf Bundesebene geregelt werden?**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 141/12  
Abschluss der Arbeit: 9. Mai 2012  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

## 1. Einleitung

Die Absicht, zum Jahr 2013 ein Betreuungsgeld einzuführen, wurde 2008 im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes (KiföG)<sup>1</sup> in § 16 Abs. 5 SGB VIII<sup>2</sup> gesetzlich festgehalten: „Ab 2013 soll für diejenigen Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden“. Dabei handelt es sich um eine politische Absichtserklärung, die in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode bekräftigt wurde<sup>3</sup> und die üblicherweise in einer Gesetzesbegründung festgehalten wird. Die gesetzliche Normierung entfaltet folglich keinerlei Bindungswirkung. Ein Gesetzesentwurf existiert bisher noch nicht. Aktuell werden in der Presse zahlreiche Modalitäten diskutiert, wie das Betreuungsgeld umgesetzt werden könnte.

Die Ausarbeitung untersucht, ob der Erlass eines Gesetzes zum Betreuungsgeld in die Kompetenz des Bundes fallen würde. Da aktuell noch **kein Gesetzesentwurf** zum **Betreuungsgeld** vorliegt, kann nur eine **erste Einschätzung** zur Frage der Bundesgesetzgebungskompetenz gegeben werden.

## 2. Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers

Die **Gesetzgebungskompetenz** liegt gemäß Art. 30 i.V.m. Art. 70 Grundgesetz (GG)<sup>4</sup> grundsätzlich bei den Ländern, soweit sie nicht explizit dem Bund zugewiesen ist. Eine Zuweisung kann sich aus Art. 73 oder Art. 74 GG ergeben, die dem Bund für bestimmte Materien die ausschließliche bzw. die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz verleihen. Das **Betreuungsgeld** könnte als Familienförderleistung unter den Kompetenztitel des **Art. 74 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 GG „öffentliche Fürsorge“** zu fassen sein. Unter diesen weit auszulegenden Titel fallen unter anderem familienpolitische Maßnahmen wie auch das Bundeskindergeldgesetz.<sup>5</sup> Mithin ist das Betreuungsgeld

---

1 Gesetz zur Förderung von Kindern unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10. Dezember 2008.

2 Aechtes Buch Sozialgesetzbuch - Kinder und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3134), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2975) geändert worden ist.

3 Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“, 2009, S. 68, abrufbar unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (letzter Abruf: 24.04.2012).

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) geändert worden ist.

5 Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 63. Ergänzungslieferung 2011, Art. 74 Rn. 113; vgl. auch BVerfG 87, S. 1 (34f.).

unter „öffentliche Fürsorge“ zu subsumieren.<sup>6</sup> Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG bedeutet dies, dass die Länder nur solange und soweit für die in Art. 74 GG genannten Bereiche Regelungen treffen können, wie der Bund nicht durch Gesetz von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Allerdings wird der Titel des Art. 74 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 GG durch die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG eingeschränkt. Danach ist der Bund nur zuständig, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.

Fraglich ist demnach, ob im Hinblick auf die Einführung des Betreuungsgeldes ein Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung besteht.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) verlangt hierfür, dass sich „die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundestaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet“.<sup>7</sup> Die Gesetzesvielfalt auf Länderebene sei notwendige Folge des Föderalismus und könne daher nicht an sich ein gesamtstaatliches Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung begründen. Vielmehr müsse eine „Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen“ vorliegen, die im Interesse von Bund und Ländern nicht geduldet werden könne.<sup>8</sup>

Bei der Einschätzung, in welchen Fällen demgemäß eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist, steht dem Gesetzgeber ein gewisser Prognosespielraum zu.<sup>9</sup>

In der juristischen Fachliteratur wurde die Frage der Erforderlichkeit einer Einführung von Betreuungsgeld auf Bundesebene bisher wenig diskutiert. Nachfolgend sollen daher die Gesetzesbegründungen bereits eingeführter Instrumente des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge, die thematisch mit dem Betreuungsgeld in Verbindung stehen, auf Argumente für die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung hin untersucht werden. In einem zweiten Schritt kann dann die Übertragbarkeit dieser Argumente auf die Einführung eines Betreuungsgeldes geprüft werden.

Die Absichtserklärung, ein Betreuungsgeld einzuführen, erging zeitgleich mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz im Rahmen des **Kinderförderungsgesetzes** (KiföG) von 2008 und stellte einen politischen Kompromiss der Regierungskoalition dar.<sup>10</sup> Zunächst bietet sich daher ein Vergleich dieser beiden Regelungen an.

Die Erforderlichkeit, den Ausbau der öffentlichen Kleinkindbetreuung bundeseinheitlich festzulegen, wurde mit dem „erheblichen Gefälle der Angebotsstruktur zwischen westlichen und östli-

---

6 So auch Schuler-Harms, Verfassungsrechtlich prekär: Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes, November 2010, S. 18.

7 BVerfGE 106, S. 62 (144).

8 BVerfGE 106, S. 62 (145).

9 BVerfGE 106, S. 62 (149); Maunz, (Fn. 5), Art. 72 Rn. 17 f.

10 Schuler-Harms, (Fn. 6), S. 8.

chen Bundesländern“ begründet, das auf eine jeweils „unterschiedliche gesellschaftspolitische Bewertung der Tagesbetreuung für Kinder zurückzuführen“ sei. Eltern, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen und daher auf Betreuungsangebote angewiesen seien, könnten nicht darauf vertrauen, in allen Bundesländern ein quantitativ wie qualitativ vergleichbares Angebot an Betreuungsplätzen vorzufinden. Dies erscheine im Hinblick auf die in der Wirtschaft zunehmend geforderte Mobilität als sehr problematisch. Auch die Wahrung der Wirtschaftseinheit erfordere eine bundeseinheitliche Regelung, da bei unterschiedlicher Normierung auf Länderebene überregional agierende Unternehmen nicht in allen Ländern auf ein entsprechendes Potenzial qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte zurückgreifen könnten.<sup>11</sup>

Das Betreuungsgeld soll in Verbindung mit dem durch das KiföG ab 2013 garantierten Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kleinkinder eingeführt werden. Dieser Umstand rechtfertigt für sich genommen aber kein Erfordernis einer Regelung auf Bundesebene. Dies wäre beispielsweise denkbar, wenn eine zwingende Verbindung zum KiföG dergestalt aufgezeigt würde, dass die Garantie des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz, deren Einführung aus oben genannten Gründen im ganzen Bundesgebiet erforderlich ist, nicht ohne die Einführung des Betreuungsgeldes möglich sei. Eine solcher konditionaler Zusammenhang ist jedoch nicht ersichtlich.<sup>12</sup> Insbesondere kann er nicht dadurch abgeleitet werden, dass der verbindliche Anspruch auf einen Betreuungsplatz andernfalls möglicherweise nicht pünktlich zum Jahr 2013 umgesetzt werden könnte. Das Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung muss vielmehr für den Einzelfall im Bezug auf die konkrete in Frage stehende Regelung begründet werden.<sup>13</sup> Auch eine Relevanz des Betreuungsgeldes für den Arbeitsmarkt erscheint fraglich. Entscheidend ist hier vielmehr die Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen.<sup>14</sup>

Eine weitere Vergleichsmöglichkeit bietet das 2005 verabschiedete **Bundeselterngeldgesetz** (BEEG)<sup>15</sup>. Dieses bezweckt die Unterstützung betreuender Eltern, durch Gewährung eines Rechtsanspruchs auf Elternzeit sowie Einführung eines Elterngeldes. Die Gesetzesbegründung erklärt hierzu, die Ausgestaltung der Elternzeit und der Elterngeldleistungen hätten unmittelbaren Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung von Eltern einerseits und auf die Anforderungen an den Arbeitgeber andererseits. Dies betreffe den gesamten deutschen Arbeitsmarkt und damit die Wirtschaftseinheit. Die angestrebte Förderung von Familien verlange eine bundeseinheitliche Regelung.<sup>16</sup> Die Annahme eines derartigen Einflusses erscheint hingegen bei einer Zahlung von Betreuungsgeld in Höhe von maximal 150 EUR monatlich zumindest fraglich.<sup>17</sup>

---

11 BT-Drs. 16/9299, S. 11 f.

12 So auch Schuler-Harms, (Fn. 6), 18.

13 Vgl. Schuler-Harms, (Fn. 6), S. 18.

14 Schuler-Harms, (Fn. 6), S. 19.

15 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 23. November 2011 (BGBl. I S. 2298) geändert worden ist.

16 BT-Drs. 16/1889, S. 2; BR-Drs. 426/06 S. 35 f.

17 Vgl. Schuler-Harms, (Fn. 6), S. 19.

Im Laufe der letzten Jahre wurden bereits in einigen Bundesländern Regelungen zur Gewährung von sog. **Landeserziehungsgeld** eingeführt, die dem Betreuungsgeld ähneln.<sup>18</sup> Die Leistungen knüpfen dabei teilweise an den Elterngeldbezug, teilweise an das Alter des Kindes an. Manche Bundesländer differenzieren nach Anzahl der Kinder. In Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen erfolgt eine Begrenzung der Erwerbstätigkeit, in Thüringen ist dies nicht der Fall. Sachsen setzt den Verzicht auf einen staatlich geförderten Betreuungsplatz voraus. Die regionale Vielfalt von steuerfinanzierten Familienleistungen nach Bezugszeit des Elterngeldes scheint folglich bei ausreichendem Angebot an Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kleinkindern möglich zu sein.

### 3. Ergebnis

Nach Auswertung der Fachliteratur sowie der thematisch vergleichbaren Gesetzesbegründungen erscheint die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet insgesamt fraglich.

Eine abschließende Bewertung kann allerdings mangels Vorliegens eines konkreten Gesetzesentwurfs, in dem der Gesetzgeber seine Zuständigkeit begründet, nicht erfolgen.



---

18 Vgl. tabellarische Übersicht bei Schuler-Harms, (Fn. 6), S. 27.