

Eberhard Eichenhofer (FSU Jena)

Bezahlte Elternschaft im Spannungsfeld sozial- und fiskalpolitischer Motive

Panel 2 – Fröbel-Tagung „Kann Liebe Arbeit sein? Kontroversen um bezahlte Elternschaft“

I. Grundproblem – Dienste und Geldleistungen

Im Sozialrecht stellt sich häufiger die Frage, ob Ansprüche auf soziale Dienstleistungen durch Geldleistungsansprüche abgewendet werden und ausgetauscht werden könnten. Beispiele finden sich im Recht der Krankenversicherung, des Behindertenrechts und Pflegeversicherungsrechts und im Recht der Arbeitsvermittlung und beruflichen Weiterbildung. Im Krankenversicherungsrecht herrscht das Sachleistungsprinzip. Das Recht gewährt den Versicherten aber einen Kostenerstattungsanspruch, falls der Krankenversicherungsträger rechtswidrig die Leistung nicht erbrachte. Im Rahmen des Rechts der Rehabilitation bestehen zahlreiche Ansprüche auf soziale Leistungen, namentlich im Hinblick auf die medizinische Wiederherstellung einer gesundheitlichen Beeinträchtigung und ferner im Hinblick auf Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung in das Erwerbsleben (Leistungen der Teilhabe). In § 15 SGB IX ist die Möglichkeit eines persönlichen Budgets vorgesehen. Durch dieses wird der Versicherte befähigt, die Leistungen einzukaufen, statt sie von den Trägern auf der Basis eines Wunsch- und Wahlrechts in Anspruch zu nehmen. In der Pflegeversicherung besteht die freie Wählbarkeit zwischen Pflegesach-, besser „-dienstleistung“ und Pflegegeld. Führt eine öffentliche Arbeitsvermittlung in einer hinreichenden Zeit von drei bzw. sechs Monaten nicht zum Erfolg, so steht dem Versicherten ein Vermittlungsgutschein zu. Aufgrund dessen kann er auch private Arbeitsvermittler in Anspruch nehmen. Die Agentur für Arbeit hat dem privaten Vermittler ein Entgelt zu zahlen, wenn diesem die Vermittlung des Arbeitsuchenden gelingt. Entsprechend kann im Rahmen der arbeitsförderungsrechtlichen Bildungsförderung durch Bildungsgutscheine dem Berechtigten ein Anspruch auf Leistungen gewährt werden. Die Übersicht zeigt, dass der Geldersatz kein gleichwertiges Leistungsangebot darstellt, sondern nur zum Zuge kommt, wenn der Dienstleistungsanspruch scheitert. Einzig im Recht der Behinderung und der Pflege ist die volle Gleichwertigkeit von Dienstleistungs- und Geldleistungsersatz vorgesehen.

II. Prinzip des Geldersatzes durch Dienste?

Es lässt sich auch nicht behaupten, es bestehe ein allgemeines Prinzip der Substitution von Dienstleistungen durch Geldzahlung. Ein solches Prinzip lässt sich beim besten Willen nicht finden. Denn Dienstleistungsansprüche bleiben grundsätzlich und regelmäßig unsubstituiert. Infrastrukturaufwendungen in Straßen, Schienen, Parkplätze, Häfen berechtigen diejenigen, die solche Einrichtungen nicht nutzen, nicht zum Geldersatz. Dasselbe gilt für Investitionen der Städte in Opernhäuser, Theater und Fußballstadien. Auch die Bildungsinvestitionen lösen bei denjenigen, die die Bildungsangebote nicht wahrnehmen, keinen vermögensrechtlichen Ersatzanspruch aus. Es besteht also kein allgemeines Recht auf Ersatz der Dienstleistungen durch Geldleistungen. Deshalb ist die These, zur Sicherung der Wahlfreiheit der Art der Kinderbetreuung müsse ein Geldersatz in Gestalt des Betreuungsgeldes für diejenigen bereitgestellt werden, die das öffentliche Angebot an Kinderbetreuung nicht in Anspruch nehmen, in keiner Weise anschlussfähig. Im Gegenteil, hier wird Konsequenz unterstellt, die in der Rechtsordnung generell nicht anzutreffen ist.

III. Dienste und Geldersatz bei Familienleistung

Der Ersatz von Dienstleistungsansprüchen durch Geldansprüche bei der Kinderbetreuung ist aber aus Sicht des leistungsgewährenden Trägers attraktiv. Denn regelmäßig ist der Geldersatz niedriger als der Dienstleistungsanspruch. Dies zeigt sich etwa in der Pflegeversicherung, bei der auch das Pflegegeld niedriger bemessen ist als die Pflegesachleistung.

Freilich liegt darin genau ein grundsätzliches Problem. Denn es ist unklar, als was die Geldersatzleistung zu begreifen ist. Als Honorierung nach arbeitsrechtlichen Grundsätzen ist die Höhe des Anspruchs zu gering: der Wert einer Pflege ist durch das Pflegegeld und einer Erziehungsleistung mit 150 € pro Monat nicht angemessen definiert. In keinem Fall ermöglicht es die Beschaffung von Betreuung auf dem Markt. Der Betrag ist auch keine zureichende Maßnahme zur Linderung der Armut von Alleinerziehenden. Auf der anderen Seite ist der Betrag als bloße symbolische Zuwendung zu hoch. Schon der Rechtscharakter des Geldersatzes ist deshalb unklar.

Außerdem stellt der Geldersatz für einen Träger einen Anreiz dar, um öffentliche Dienstleistungen nicht anzubieten. Das erklärt, weshalb in den bevölkerungsarmen Teilen Nordeuropas der Geldersatz für Eltern gezahlt wird, denen mangels hinreichender Kinderzahl eine Kindererziehung nicht geboten wird.

Es ist beim Geldersatz ferner unklar, ob das Geld für Erziehung ausgegeben wird. Die Vorstellung, Geldersatz ersetze die Dienstleistung, unterstellt im Grunde genommen die Gleichwertigkeit beider Arten der „Erziehung“. Dies ist aber eine Fiktion. Denn die öffentliche Kinderbetreuung vermittelt den Kindern soziale Erfahrung, gemeinsames Lernen, ein nach pädagogischen Prinzipien geleitete Erziehung. Der Geldersatz sichert dies dagegen nicht. Es gibt zwar weltweit conditional cash transfers gerade für Eltern. Diese Gewährung wird jedoch erkaufte mit einer starken Kontrolltätigkeit über elterliche Erziehung. Diese kann nicht ressourcenschonend gewährleistet werden, pflügt sich also auch in diesen Systemen an Äußerlichkeiten wie der Erfüllung von Meldeobligationen gegenüber Gesundheitsbehörden oder der Wahrnehmung der Schulpflicht durch die Eltern zu beschränken.

Alles in allem hat der Geldersatz als Substitut für öffentliche Kinderbetreuung durchaus negative Effekte, ist eher als Symbol gegenüber früheren Generationen denn als probate Alternative in der Gegenwart anzusehen. Es überrascht deshalb nicht, dass die jüngsten Befragungen der heutigen Eltern oder potentiellen Elterngeneration ergeben, dass die vor wenigen Jahren zugrundegelegte Annahme, wonach 35 % der Kinder nach der Geburt alsbald eine Kinderbetreuung suchten, jedenfalls in den Ballungsgebieten bereits die Marke von 35 % weit überschritten hat und sich auf 70 % nähert. Dies deutet darauf hin, dass das Betreuungsgeld von den in Frage kommenden potentiellen Eltern nicht als Alternative wahrgenommen wird, weil sie eine echte Alternative zur privaten kommerziellen Betreuung nicht darstellt, sondern traditionelle Eigenarbeit nur monetarisiert. Das Betreuungsgeld spielt also sozialpolitisch perspektivisch wohl keine tragende Rolle!