

## Verschränkung von steuerlichen Kinderfreibeträgen und Kindergeld als Sonderweg im internationalen Vergleich.

Ein weiterer Sonderweg ist das deutsche (optionale) Ehegattensplitting, das 2013 auf eingetragene Partnerschaften ausgeweitet wurde. Es handelt sich um ein Modell der Entlastung, das allein an den Ehestatus bzw. eine eingetragene Partnerschaft der Eltern anknüpft und unabhängig von der Existenz unterhaltsabhängiger Kinder bei unterschiedlicher Verdiensthöhe der Partner die Wirkungen progressiver Steuertarife abmildert. Dieser Effekt tritt auch beim französischen Familiensplitting ein, auch wenn dieses seit der Einführung registrierter Lebensgemeinschaften auch auf formalisierte eheähnliche Lebensgemeinschaften und gleichgeschlechtliche Partnerschaften ausgeweitet wurde und durch die Kinderkomponenten speziell Einelternfamilien weniger stark benachteiligt als das deutsche Modell. Das Familiensplitting hat mit der Wirtschaftskrise der letzten Jahre zunehmend an Legitimationskraft verloren. Jüngste Reformen haben die kindbedingten Steuerentlastungen in Frankreich der Höhe nach begrenzt und damit die elterliche Verantwortung für den Kindesunterhalt in den 12% der wohlhabendsten Familien wieder stärker auf die Eltern verlagert.

Schweden präferiert aus gleichstellungspolitischen Gründen eine voll individualisierte Besteuerung ohne Absetzbeträge für unterhaltsabhängige Familienmitglieder, so dass die Entlastung für alle Kinder in gleicher Weise allein durch die universellen Familienleistungen erfolgt.

## C. Öffentliche Verantwortung

### I. Deckung des Unterhaltsbedarfs von Kindern im Recht der Familienleistungen

Alle vier Länder kennen ein Kindergeldsystem, das monofunktional die Entlastung der Eltern bei den allgemeinen kindbedingten Unterhaltsaufwendungen bezieht. Das Ausmaß der finanziellen Entlastung durch das nationale Kindergeldsystem variiert. Ergänzende Formen finanzieller Entlastung treten in familialen Situationen hinzu, die der Staat jeweils als besonders schutzwürdig und schutzbedürftig anerkannt hat: Kinderreiche und bedürftige Familien sowie Alleinerzieherfamilien.

#### 1. Kindergeldsystem für den allgemeinen Unterhaltsbedarf

##### a) Zugangsvoraussetzungen

Das allgemeine Kindergeld ist in Deutschland, Frankreich (ab dem zweiten Kind) und Schweden grundsätzlich universell ausgestaltet und wird ohne Einkommensprüfung

gewährt. Allerdings schließt Frankreich bis heute die Entlastung für das erste Kind aus und belässt die Verantwortung für dessen allgemeinen Unterhalt bei der Familie.

Seit der Verlagerung des deutschen Kindergeldrechts in das Einkommensteuerrecht ist auch das deutsche Kindergeld nur begrenzt universell, da die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums nicht als Familienleistung zu qualifizieren ist. Ob neben der steuerlichen Komponente im deutschen Kindergeld eine Förderkomponente als „echte“ Familienleistung zum Zuge kommt, hängt vom steuerpflichtigen Einkommen der Eltern ab. Insofern ist das deutsche Kindergeld in seinem Förderanteil faktisch ebenfalls einkommensabhängig und entlastet im Wesentlichen Familien im unteren, nicht jedoch im untersten Einkommenssegment. Familien, die ihren Lebensunterhalt aus dem System der Grundsicherung bestreiten, erhalten zwar Kindergeld, durch dessen Anrechnung auf die Grundsicherung geht die öffentliche Verantwortung für die betroffenen Kinder jedoch nicht über das Niveau der Grundsicherung hinaus und hat insoweit auch keine armutsmindernde Wirkung.

Unter den Vergleichsländern ist Italien am weitesten von einem universalen Kindergeldsystem entfernt. Das kategorial ausgestaltete italienische Kindergeldsystem, das auf Arbeitnehmer und Rentenbezieher sowie auf bestimmte arbeitnehmerähnlich beschäftigte Selbständige (*parasubordinati*) begrenzt und überdies an Einkommensgrenzen gekoppelt ist, die mit der Zahl der unterhaltsabhängigen Familienmitglieder und dem Vorliegen einer besonders belastenden Familiensituation (Alleinerziehung oder Präsenz eines behinderten Familienmitglieds) variieren, schließt zahlreiche Eltern von einer Entlastung aus.

### b) Leistungshöhe und -dauer

Die Entlastung bei den Unterhaltsaufwendungen ist in den Vergleichsländern hinsichtlich Höhe und Dauer höchst unterschiedlich. Die Unterschiede ergeben sich nicht nur im Hinblick auf das Hauptinstrument, dem Kindergeld, sondern durch das komplexe Zusammenspiel von Kindergeld und weiteren speziellen Leistungen für typische Bedarfssituationen. Das Kindergeld selbst variiert teils mit der Ordnungszahl der berücksichtigten Kinder (Deutschland, Schweden), teils sind altersabhängige Staffelungen der Leistung vorgesehen (Frankreich), die einen mit dem Alter ansteigenden Unterhaltsbedarf reflektieren; für Geburten ab Mai 1997 wird nur noch zwischen zwei Altersstufen – unter oder über 14 Jahren – differenziert. In Italien wird die Leistungshöhe nicht nur durch unterhaltsabhängige Kinder, sondern auch durch einen unterhaltsabhängigen zweiten Elternteil sowie weitere unterhaltsabhängige Angehörige wie Geschwister, Geschwisterkinder und Enkelkinder im Haushalt bestimmt. Insbesondere in kinderreichen Familien sowie in als besonders belastend geltenden Familienkonstellationen sind die Unterhaltslasten stärker vergemeinschaftet, teils durch erhöhte Leistungen ab dem dritten Kind (Deutschland) bzw. durch universelle (Schweden) oder auch einkommensabhängige (Frankreich) Mehrkindzuschläge, durch höhere Einkommensgrenzen für die Leistungsgewährung sowie durch die Koppelung der Leistungshöhe an den Familien-

umfang (Italien). Im Gegensatz zu Schweden und Frankreich, die Familien mit mehr als zwei Kindern proportional besonders stark entlasten, fällt die Entlastung in Deutschland bereits bei den ersten beiden Kindern relativ hoch aus und steigt bei weiteren Kindern nur noch geringfügig an.

Die Höhe für das monatliche Erstkindergeld variiert zwischen ca. 123 € in Schweden und 184 € in Deutschland, einem einkommensabhängigen Höchstbetrag von ca. 138 € in Italien (der sich 2014 bei Einkünften über 14.400 € stufenweise verringert und ab ca. 70.900 € entfällt). Frankreich zahlt kein Erstkindergeld, das altersabhängige Kindergeld beträgt für ein zweites Kind unter 14 Jahren ca. 128 €, über 14 Jahren ca. 192 €.

Die Entlastung durch Kindergeld endet in Deutschland, Frankreich und Italien im Allgemeinen, wenn das Kind die Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren erreicht, in Schweden jedoch bereits mit Erreichen des 16. Lebensjahres. Über die genannten Altersgrenzen hinaus wird Kindergeld unter besonderen Voraussetzungen in allen Vergleichsländern weiterhin gewährt. Die Altersgrenzen für den Wegfall des Kindergeldanspruchs decken sich in keinem der Länder mit dem Zeitpunkt, an dem der familienrechtliche Unterhaltsanspruch gegenüber den Eltern endet. Das verlängerte Kindergeld kommt in Schweden vor allem für behinderte Kinder bis zum 20. Lebensjahr in Betracht, die noch eine allgemeine schulische Ausbildung absolvieren. Frankreich gewährt für Kinder unter 20 Jahren, die noch in Ausbildung sind, ein verlängertes Kindergeld, und mildert den Wegfall der Kindergeldberechtigung in kinderreichen Familien mit mindestens drei Kindern durch eine 12-monatige Beihilfe für Kinder über 20 Jahre. In Italien verlängert sich die Kindergeldberechtigung über das 18. Lebensjahr hinaus bis zum Alter von 21 Jahren, wenn die Familie mindestens vier unterhaltsabhängige Kinder unter 26 Jahren umfasst. Am großzügigsten sind die Kindergeldaltersgrenzen in Deutschland, wo für arbeitslose Kinder bis zum Alter von 21 Jahren, für Kinder in Ausbildung bis zum Alter von 25 Jahren Kindergeld gezahlt wird. In Schweden wird das Kindergeld für Kinder über 16 Jahren, die an einer weiterführenden gymnasialen oder universitären Ausbildung teilnehmen, durch eine spezifische Studienbeihilfe in gleicher Höhe substituiert, die an die Kinder direkt ausgezahlt wird. Dabei handelt es sich nicht um eine Leistung aus dem System der Familienleistungen, sondern um eine ausbildungsspezifische Leistung mit eigenen Höchstdauerregelungen.

### c) Dynamisierung

Das steuerfinanzierte Kindergeld in Deutschland und Schweden, aber auch das beitragsfinanzierte Kindergeld in Italien werden im Gegensatz zu den Altersrenten nicht automatisch angepasst: Der Nachteil diskretionärer Anpassung des Leistungsniveaus in Deutschland, Italien und auch Schweden liegt darin, dass die Leistungen dem Risiko schlechender Geldentwertung ausgesetzt sind. Im Ländervergleich hat lediglich Frankreich eine jährliche automatische Anpassung seiner diversen Familienleistungen an die Preisentwicklung vorgesehen, wie es der Tradition einer Sozialversicherung entspricht. Deutschland kennt eine jährliche Anpassung nur bei der Unterhaltsvorschussleistung,

aber weder beim Kindergeld, noch beim Elterngeld mit seinen diversen Leistungsmodalitäten (wie Mindestbetrag für den Geschwisterbonus oder Mehrlingszuschlag) ist eine Dynamisierung vorgesehen. Italien sieht bei den allgemeinen (kategorienellen) Familienleistungen lediglich eine regelmäßige Anpassung der Einkommensgrenzen einmal im Jahr vor, während bedürftigkeitsgeprüfte Familienleistungen teilweise indexiert sind, teilweise sporadisch angepasst werden. Abzugsbeträge für unterhaltsabhängige Kinder im Steuerrecht sind hingegen ebenso wenig dynamisiert wie die allgemeinen Familienleistungen. Die abgesehen von Frankreich weithin vernachlässigte Dynamisierung von Familienleistungen bedeutet, dass im Zeitverlauf eine teilweise Rückverlagerung der öffentlichen Verantwortung für die „Kinderkosten“ auf die Familien stattfindet.

## 2. Besonderer Unterhaltsbedarf des Kindes

Auch bei Familienleistungen für besondere Bedarfe des Kindes kann die Leistungsberechtigung universell oder selektiv ausgestaltet sein. Unter den Vergleichsländern gewährt heute nur noch Frankreich eine besondere Geburtsbeihilfe, die an Einkommensgrenzen gebunden ist, die wiederum von der familiären Situation (Einverdienerfamilie, Zweiverdienerfamilie oder Einelternschaft sowie Anzahl der Kinder) abhängen. Sie wird bereits im 7. Monat der Schwangerschaft gezahlt, setzt die Wahrnehmung der ersten Vorsorgeuntersuchung während der Schwangerschaft voraus. Italien hatte zeitweilig eine einmalige pauschalierte Geburtsbeihilfe, die Leistung wurde jedoch bislang nicht in einem landesweiten Leistungsgesetz verankert und für Geburten ab 2009 auf ein zinsvergünstigtes Darlehen für junge Familien umgestellt. Spezielle Geburtsbeihilfen kennen weder Schweden noch Deutschland.

Ein Sonderfall ist die Entlastung der Eltern bei Adoptionskosten, die in Schweden als eine universale Leistung, in Frankreich und Italien jedoch einkommensabhängig gewährt wird. Als einziges der Vergleichsländer verzichtet Deutschland auf eine direkte finanzielle Unterstützung für Adoptionskosten. Frankreich und Italien gewähren staatliche Beihilfen zur Entlastung für Schulkosten bzw. zum Schuljahresbeginn, die ebenfalls an Einkommensgrenzen geknüpft sind; Frankreich unterscheidet bei der Höhe der Entlastung nach dem Ausbildungszyklus. Auch Deutschland hat diesen speziellen Bedarf im Rahmen des Teilhabepakets für Kinder aus bedürftigen Familien inzwischen anerkannt, allerdings auf bescheidenem Niveau. Der Staat übernimmt die Mitverantwortung für einen bestimmten kindbezogenen Bedarf in den drei Ländern selektiv in den einkommensschwächeren Familien bzw. bis zu bestimmten Einkommensgrenzen, wobei die Unterstützung für die betroffenen Familien – anders als in Deutschland – außerhalb des Grundsicherungssystems erfolgt.

Ein weiterer Sonderbedarf wird in allen Vergleichsländern einschließlich Schwedens durch die Gewährung einkommensabhängiger Wohnbeihilfen anerkannt.

### *3. Kinder in Familien mit erhöhtem Unterstützungsbedarf*

#### a) Unterstützung kinderreicher und/oder einkommensschwacher Familien

Die öffentliche Verantwortung konzentriert sich in den Vergleichsländern auf kinderreiche und einkommensschwache Familien. Besonders Frankreich und Italien haben das Gros ihrer direkten Familienleistungen inzwischen auf kinderreiche und/oder einkommensschwache Familien konzentriert. Eine erhöhte Entlastung für Mehrkinderfamilien wird vom jeweiligen nationalen Gesetzgeber allerdings nicht bzw. nicht primär als Ausdruck bevölkerungspolitischer Motive gerechtfertigt, sie dient vielmehr dem Ausgleich eines erhöhten Entlastungsbedarfs und damit der Prävention und Vermeidung von Einkommensarmut.

Obwohl der Entlastungsbedarf mit der Anzahl der unterhaltsabhängigen Kinder grundsätzlich immer steigt, ist die familienpolitische Verantwortung zugunsten kinderreicher Familien in den vier Ländern sehr unterschiedlich. Als Aufgabe staatlicher Verantwortung ist die Unterstützung kinderreicher Familien am deutlichsten in Frankreich und Italien ausgeprägt, findet sich aber auch in Schweden und Deutschland. So sind die Kindergeldleistungen in Deutschland (ab dem dritten Kind), Frankreich, Italien und Schweden nach der Kinderzahl gestaffelt, in Italien beschränkt durch die Einkommensabhängigkeit.

Prävention und Minderung von Kinderarmut spielt bei der Gestaltung bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungen für Familien vor allem in Frankreich und Italien eine gewichtige Rolle, aber in keinem der Länder wurde eine Grundsicherung für Kinder im Rahmen der Familienleistungen verankert. Ansätze wie beim deutschen Kindergeldzuschlag mit seinen außergewöhnlichen Selektionsregeln finden sich in keinem anderen Vergleichsland. Frankreich hat eine Vielzahl an höchst differenzierten besonderen Familienleistungen eingeführt, die die allgemeinen Sozialhilfesysteme insoweit verdrängen und damit auch die mit diesen Hilfesystemen verbundene Stigmatisierung. Beispiele hierfür sind der Mehrkinderzuschlag für bedürftige Familien oder die Beihilfe zum Schuljahresanfang. Auch Deutschland hat eine besondere Unterstützungsleistung für Schüler eingeführt, die jedoch gerade für die ärmsten Familien nicht als Familienleistung sondern als Teil der Grundsicherung konzipiert ist. Die einzige deutsche familienpolitische Leistung, die ähnlich wie die einkommensabhängigen französischen Familienleistungen dem Grundsicherungssystem vorgelagert ist, ist der Kindergeldzuschlag. Wegen der Komplexität der geforderten Einkommensvoraussetzungen beim Kindergeldzuschlag erreicht diese Leistung jedoch nur einen Teil der armutsgefährdeten Kinder; vor allem die Kinder von Alleinerziehenden haben oft keinen Zugang zu dieser Leistung und bleiben auf die allgemeinen Grundsicherungsleistungen angewiesen. Besonders ausgeprägte Formen der Selektion bei sämtlichen Familienleistungen finden sich in Italien, das neben allgemeinen kategorialen Familienleistungen für Arbeitnehmerhaushalte auch besondere bedürftigkeitsabhängige Familienleistungen kennt, die in

Ermangelung einer allgemeinen Mindestsicherung teilweise die Funktion eines Hilfesystems übernehmen; hinzu kommen rudimentäre Maßnahmen zur Sicherung eines elementaren Mindestbedarfs für besonders schutzbedürftige Haushalte, zu deren Adressatenkreis speziell auch Familien mit Kindern unter drei Jahren zählen.

Trotz ähnlicher Grundtendenzen zeigen sich bedeutsame Unterschiede bei der Rolle des Staates: Frankreich ist das einzige der Vergleichsländer, das die öffentliche Mitverantwortung bei den allgemeinen Kindergeldleistungen erst ab dem zweiten Kind anerkennt, einkommensschwache Einkindfamilien jedoch durch die verschiedenen besonderen, an Einkommensgrenzen geknüpften Familienleistungen entlastet.

Die besonderen Zuschläge oder besonderen Familienleistungen für kinderreiche Familien, die in Frankreich an Einkommensgrenzen geknüpft sind, werden heute nicht mehr aus bevölkerungspolitischen Motiven gerechtfertigt, sondern mit der Notwendigkeit der Armutsbekämpfung und den überproportional hohen Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ab dem dritten Kind. Frankreich bekräftigt damit seinen sozialpolitischen Schwerpunkt sozial selektiver Familienleistungen als Instrumentarium zur Beseitigung von wirtschaftlicher Not mit der Funktion eines dem allgemeinen Fürsorgesystem vorgelagerten Sicherungssystems. Dieses Modell unterscheidet sich sowohl von der schwedischen Lösung mit seiner Tendenz zu universellen Leistungen zur Kompensation erhöhter Belastungen in Mehrkindfamilien, als auch von der deutschen Lösung, die familienbedingte Armutsriskiken durch ein System des Kinder-geldzuschlags mit sehr spezifischen Zugangsvoraussetzungen abfedert, ohne jedoch alle bedürftigen Familien zu erreichen. Auch in Italien übernehmen einkommensgeprüfte Familienleistungen die Funktion einer präventiven Armutsbekämpfung, da es eine landesweite Mindestsicherung in Italien bisher nur bei Behinderung/Invalidität oder im Alter gibt. Inzwischen finden sich auch in Schweden neben den universellen Familienleistungen auch vereinzelt bedarfsgeprüfte kindbezogene Maßnahmen, etwa eine zusätzliche Unterstützung für schulische Förderung, die bei Vorliegen bestimmter medizinischer Auffälligkeiten gewährt wird (z.B. ADHS).

## b) Unterhaltssicherung bei Alleinerziehung

Kinder, die in einer Alleinerzieherfamilie leben, sind in allen Vergleichsländern überdurchschnittlich von Armutgefährdung betroffen. Dies gilt selbst für Schweden, das durch eine hohe Erwerbsbeteiligung der Mütter eigentlich günstige Rahmenbedingungen zur Eindämmung von Kinderarmut in Einelternfamilien bietet.

Sehr differenzierte Regelungen der öffentlichen Mitverantwortung finden sich bei der Entlastung und Unterstützung von Alleinerzieherfamilien. Unterhaltsausfall durch Tod eines Elternteils wird in Deutschland, Italien und Schweden nach wie vor durch eine Halbwaisenrente aus dem System der Alterssicherung oder der Unfallversicherung aufgefangen. Frankreich hat Waisenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein einheitliches, nicht einkommensgeprüftes pauschaliertes Unterhaltsgeld bei Ausfall (mindestens) eines Elternteils ersetzt. Die Halbwaisenrente allein zielt nicht auf Siche-

rung des bisherigen Lebensstandards, wobei die Leistung entweder als Prozentsatz der Rente des verstorbenen Elternteils und/oder auch als typisierte Mindestsicherung (Schweden) gewährt wird. Die für Halbwaisen vorgesehene Ersatzquote ist unterschiedlich hoch: Sie beträgt in Deutschland 10% der Erwerbsminderungsrente des Verstorbenen zuzüglich eines Aufschlags, und kann ggf. durch einen scheidungsbedingten Versorgungsausgleich verkürzt sein, in Italien 20% neben einer Rente für einen hinterbliebenen Ehegatten. Nur in Schweden ist eine garantierte Mindestleistung für Halbwaisen vorgesehen. Die pauschalierte Waisenbeihilfe in Frankreich wird einkommensunabhängig in Höhe von ca. 90 € im Monat für Halbwaisen gewährt, wenn entweder die Herkunft von einem Elternteil nicht bestimmt ist oder wenn Vater oder Mutter oder beide Eltern ihrer Unterhaltpflicht nicht nachkommen.

Im Übrigen bestehen besondere Formen eines Mindestunterhalts für Kinder, die bei einem Elternteil leben und vom anderen Elternteil keinen oder keinen ausreichenden Unterhalt erhalten. Unterhaltsausfall bzw. unzureichende Unterhaltsleistungen durch den familienfernen Elternteil sind in der Praxis relativ häufig. Bei der Sicherung der Existenzgrundlagen von Kindern in Alleinerzieherfamilien zeigen sich deutliche Unterschiede der staatlichen Mitverantwortung. Während entsprechende Leistungen in Deutschland nur für höchstens 6 Jahre und höchstens bis zum Erreichen des 12. Lebensjahres gewährt werden, besteht eine Absicherung durch die Unterhaltsbeihilfe in Schweden und das Unterhaltsgeld in Frankreich ohne zeitliche Beschränkung bis zur Volljährigkeit bzw. bei Fortsetzung der schulischen Ausbildung bis zur Vollendung des 20. Lebensjahrs (Schweden). Demgegenüber kennt Italien bis heute keine landesweite öffentliche Verantwortung zur Sicherung eines Mindestunterhalts für Kinder in Alleinerzieherfamilien. Die materielle Existenzsicherung des Kindes verbleibt in Deutschland wie in Italien vielfach in der Verantwortung des durch die alltägliche Sorgeverantwortung schon stark belasteten alleinerziehenden Elternteils.

Inwieweit die Kinder letztlich von den besonderen Leistungen für Alleinerzieherfamilien profitieren, entscheidet sich in der Praxis oft erst im Zusammenspiel mit anderen Leistungssystemen, insbesondere Leistungen der allgemeinen Grundsicherung oder besonderen bedürftigkeitsabhängigen Leistungen. Jüngste Reformen haben den Leistungszugang in Deutschland weiter beschränkt.

#### *4. Institutionelle Aspekte: Organisation und Finanzierung*

An der Sicherung des materiellen Unterhalts von Kindern sind in allen Vergleichsländern unterschiedliche Solidargemeinschaften beteiligt. Während Schweden und Italien eine insgesamt überschaubare Zahl an Leistungssystemen aufweisen, die in Italien durch Steuerfreibeträge ergänzt werden, verfügen Deutschland und Frankreich jeweils über ein sehr breites Spektrum an Leistungen und Maßnahmen zur Unterstützung von Familien, deren institutionelle Strukturen jedoch stark divergieren: In Deutschland obliegt die Familienförderung zahlreichen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten mit

jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten, Verwaltungsabläufen und Rechtsschutz, wohingegen Frankreich die große Mehrheit der über zwanzig französischen Familienleistungen bei einer einheitlichen Struktur bündelt: den Familienkassen im Rahmen der sozialen Sicherheit, die aus einer Nationalen Kasse als Dachorganisation und ca. 120 Familienkassen bestehen. Sie verwalten nicht nur die allgemeinen und besonderen Familienleistungen im engeren Sinn, sondern auch allgemeine Mindestsicherungssysteme und Wohnbeihilfen mit einem bedeutsamen Gesamtbudget.

Der familien spezifische Finanzierungsaufwand wird in Frankreich zu 60% aus Arbeitgeberbeiträgen getragen, zu jeweils 20% aus einer Quasifamiliensteuer, die auf sämtliche Einkünfte an der Quelle erhoben wird und aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Wie in Deutschland sind auch in Frankreich weitere beitragsfinanzierte Sozialversicherungszweige, für die Steuerentlastungen überdies die Steuerverwaltung beteiligt. Während die Familienleistungen in Schweden ausschließlich aus dem Steueraufkommen finanziert werden, obliegt die Finanzierungsverantwortung für Familienleistungen inklusive Waisenrenten der italienischen Sozialversicherung nahezu ausschließlich den Arbeitgebern; die bedürftigkeitsabhängigen Familienleistungen werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert, der sich noch zu etwas über 50% aus den direkten Steuern (an erster Stelle die Einkommensteuer) speist, in den letzten Jahren jedoch einen kontinuierlichen Anstieg der indirekten Steuern verzeichnet.

## *5. Wandel in der Zielgruppenorientierung*

Die Vergleichsstaaten konzentrieren ihre Verantwortung für Familien mit Kindern zunehmend auf die Kleinkindphase und die ersten Lebensjahre. Diese Phase wird bei vorausgegangener Erwerbstätigkeit in Deutschland und Schweden durch erhebliche Leistungen mit Lohnersatzcharakter, in Frankreich durch eine Kombination verschiedener pauschalierter Leistungen (einkommensabhängiges Kleinkindergeld und nicht einkommensabhängige Erziehungszulage bei Unterbrechung der Berufstätigkeit) gefördert. Auch Italien gewährt besondere Unterstützung während der Kleinkindphase, allerdings für einen kürzeren Zeitraum und zum größten Teil auf einem niedrigen Niveau.

Während Schweden seine universalistische Orientierung bei der Entlastung von Kinderkosten weitgehend beibehalten hat, besteht in Frankreich und Italien die Tendenz, sich auf einkommensschwache Familien zu konzentrieren. Die einkommensabhängigen Zugangsvoraussetzungen werden erhöht, sodass insgesamt die Zahl der Leistungsberechtigten abnimmt. Mit der Selektion von Berechtigten sind zugleich häufig kinderreiche Familien im Fokus, die speziell in Italien, aber auch in Frankreich als besonders unterstützungswürdig gelten.

Einige Reformen in den sozialen Sicherungssystemen der Vergleichsländer haben zur Anpassung an geänderte familienrechtliche Bedingungen und geänderte Familienverhältnisse geführt. Bei der Entwicklung des allgemeinen Kindergeldes fällt die unterschiedlich lange Bezugsmöglichkeit für Eltern auf. In Schweden endet diese Leistung

im Regelfall mit der Altersgrenze von 16 Jahren, was eine frühzeitige Emanzipation des Kindes von der Familie unterstützt, indem die Kinder als eigenständige Leistungsempfänger auftreten. Deutschland hat als einziges Land die allgemeinen Kindergeldleistungen erhöht, allerdings die maximale Bezugsdauer jenseits der Volljährigkeitsgrenze um zwei Jahre reduziert. Obwohl sich die Ausbildungszeiten und damit die Unterhaltsabhängigkeit auch in Frankreich und Italien verlängert haben, wurde die Bezugsdauer für Kindergeld in Frankreich nur geringfügig und selektiv erhöht, in Italien nur für besonders armutsgefährdete Familien. Im Gegensatz zu Schweden bleiben die Eltern in Frankreich, Italien und Deutschland somit Leistungsempfänger über die Volljährigkeitsgrenze hinaus, wenn bestimmte Voraussetzungen in der Person des Kindes erfüllt sind. Die Höchstdauer staatlicher Entlastung jenseits der Volljährigkeit von Kindern ist in allen Ländern typisiert und nicht auf die tatsächliche Fortdauer einer Unterhaltsabhängigkeit abgestimmt.

Unter den Tendenzen zur Modernisierung der Regelungsprinzipien ist zunächst die Lösung der Anspruchs- oder Leistungsvoraussetzungen vom persönlichen Status der Eltern zu nennen, die mit dem Prinzip der rechtlichen Gleichstellung ehelicher und nicht ehelicher Kinder korreliert (z.B. Familiensplitting in Frankreich für Paare mit bürgerlich-rechtlichem Solidarpakt und für Einelternfamilien; erhöhte Halbwaisenrente bei der italienischen Unfallversicherungsrente bei fehlender Anspruchsberechtigung des hinterbliebenen Elternteils).

Neuere familienrechtliche Entwicklungen wie die gemeinsame Sorgeverantwortung beider Elternteile für ein Kind an getrennten Wohnsitzen haben in Schweden zu Anpassungen im Leistungssystem geführt: Wird das Kind von beiden Eltern abwechselnd an deren Wohnsitz betreut, kann das Kindergeld aufgeteilt werden, was in den anderen Ländern nicht möglich ist. Eine im Kindesinteresse liegende gemeinsame Sorgeverantwortung kann Rückwirkungen auf den Zugang zu Unterhaltsvorschussleistungen für Kinder in Alleinerzieherfamilien haben. In Deutschland gefährdet ein entsprechendes Sorgearrangement unter Umständen den Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Schweden hat für diese Konstellation eine besondere einkommensabhängige Beihilfe wegen doppelter Haushaltsführung bei getrennter Betreuung im Wechselmodell ersonnen, die den Unterhaltsvorschuss substituiert.

Bei der Verwendung der Familienleistungen unterscheiden sich die Vergleichsländer in ihren Prioritäten. Während Deutschland den Großteil seiner monetären Leistungen und Maßnahmen für den horizontalen Ausgleich ausgibt, kürzt Frankreich bei der Entlastung der wohlhabendsten Familien und schichtet die Mittel zugunsten der Armutsbekämpfung in kinderreichen Familien und zur Entlastung alleinerziehender Eltern (Erhöhung des Kindergeldzuschlags; Aufwertung der ASF-Leistung) um. Schweden setzt am meisten auf universelle, nicht selektive Maßnahmen, während Italien auf universelle Leistungen für Familien mit Kindern völlig verzichtet.

## *II. Betreuungs- und Erziehungsleistungen*

Die öffentliche Verantwortung für die Betreuung und Erziehung ist stark durch europäische Vorgaben geprägt und entwickelt sich in den Vergleichsländern mit zwei unterschiedlichen Schwerpunkten: Sie liegen zum einen auf der Familiengründungsphase im Zusammenhang mit der Geburt oder der Adoption eines Kindes und auf der Kleinkindphase. Zum anderen zeigt sich ein bedeutsamer Zuwachs an öffentlicher Verantwortung beim Ausbau der öffentlichen bzw. öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung vor allem für die unter Dreijährigen.

Die Ausweitung institutionalisierter Bildungszeiten im Rahmen des Schulsystems, etwa durch vorgezogene Aufnahme in die freiwillige Vorschule und in die Grundschule in Frankreich und Italien, belegt eine Tendenz, Betreuungs- und Bildungsfunktionen zu verbinden und auf den Staat zu verlagern. Die Entlastung der Eltern übernimmt in den Ländern mit einer langen Ganztagschultradition wie Schweden und Frankreich zu einem großen Teil das öffentliche Schul- und Bildungssystem. In Italien ist die Entlastung der Eltern durch Ganztagsbeschulung zwar nicht flächendeckend vorgesehen, jedoch sind die Schulträger nach italienischem Schulrecht verpflichtet, bei Nachfrage der Eltern Ganztagsunterricht anzubieten. In Deutschland ist das Angebot an ganztägigem Unterricht ebenso wie schulergänzende Betreuung von Schulkindern je nach Landesteil sehr unterschiedlich ausgebaut, die westlichen Bundesländer haben zwar die Versorgungsquote in den letzten Jahren ausgeweitet, hinken aber im Hinblick auf eine verlässliche und planbare Entlastung für die Eltern von Schulkindern immer noch den anderen Vergleichsländern hinterher.

### *1. Anerkennung eines Rechts des Kindes auf elterliche Betreuung*

In den letzten Jahren ist mit der wachsenden Verbreitung der Zweiverdienerfamilie – insbesondere in Schweden, Frankreich und Deutschland, deutlich weniger in Italien – verstärkt die frühe Kindheit als besonders schutzwürdige Phase im Leben des Kindes und seiner Familie in den Fokus gesetzgeberischer Aktivitäten gerückt. Wichtiger Motor hierfür ist europäisches Recht zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch bei der Umsetzung der UN-Kinderrechte liegt ein Schwerpunkt auf der frühen Kindheit. Die zeitliche Dauer dieser Lebensphase, während der die Staaten zu einer besonderen Unterstützung der Eltern als primär Sorgetragende verpflichtet sind, entspricht in den Vergleichsländern nur vereinzelt den Vorgaben der Kinderrechtekonvention, da berufstätige Eltern bei der Wahrnehmung von Sorgeaufgaben nicht durchgehend bis zum achten Lebensjahr ihres Kindes unterstützt und entlastet werden.

Die Betreuung eines Neugeborenen übernimmt in der traditionellen Ernährerfamilie der haushaltführende Elternteil. Eine öffentliche Verantwortung für diese Lebensphase entwickelte sich zunächst im Rahmen der obligatorischen Mutterschutzfristen nach der

Geburt, die heute in allen Vergleichsländern durch Lohnersatzleistungen für erwerbstätige Mütter, in Italien teilweise durch spezielle Fürsorgesysteme abgesichert werden. Darüber hinaus gehende Zeitrechte zur persönlichen Betreuung des Kindes sind als sozialrechtlich geschützte und finanziell abgesicherte Eltern-Kind-Zeiten in allen Vergleichsländern – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – während der Kleinkindphase sowie bei Erkrankung eines jüngeren Kindes anerkannt, während der Schutz weiterer „Familienzeiten“ in Form von Teilzeitarbeit hingegen überwiegend schwach ausgeprägt ist.

### a) Sozialrechtlich geschützte Elternzeiten

Arbeitsrechtliche Freistellungen, flankiert durch Sozialleistungen, ermöglichen es erwerbstätigen Eltern, ihr Kind in einem finanziell gesicherten Schonraum am Beginn der Eltern-Kind-Beziehung persönlich zu betreuen. Trotz gleichlaufender Entwicklungstrends bei der sozialrechtlichen Unterstützung der Eltern während der ersten Lebensphase eines Kindes zeigen sich im Hinblick auf Regelungsprinzipien und Finanzierungsstrukturen der betreffenden Geldleistungen unterschiedliche Schwerpunkte. Je nach Ausgestaltung verknüpfen die Länder mit den Geldleistungen weitere Zwecke: bevölkerungspolitische Zwecke durch Anreize zur Verkürzung der Geburtenfolge (Schweden, Deutschland), sozialpolitische Zwecke wie die Absicherung eines Existenzminimums für den betreuenden Elternteil bei temporärer Verringerung oder Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (Frankreich, Schweden), arbeitsmarktpolitische wie eine schnelle Rückkehr in die Erwerbstätigkeit, vor allem auch spezifische familien- und/oder kinderpolitische Zwecke wie eine verstärkte Integration von Vätern in das Familienleben (Schweden, Deutschland) oder die Sicherung individualisierter Optionen der Betreuung je nach den örtlichen und familiären Gegebenheiten.

Trotz der gemeinsamen europäischen Grundlage für die Elternzeitpolitik verbleibt den Ländern ein beträchtlicher Spielraum, insbesondere bei Art und Umfang der finanziellen Absicherung der Elternzeit, bei den Anreizen zur Einbindung beider Elternteile, der Förderung gemeinsamer Familienzeiten. Ebenso unterscheiden sich die Länder hinsichtlich der verbleibenden „Betreuungslücke“ zwischen (gut) bezahlter Elternzeit und dem Beginn einer garantierten Form der Kindertagesbetreuung außerhalb der Familie, also dem Zeitraum, in dem der Staat die Kosten für einen Erwerbsausfall durch die Betreuung des Kindes im Wesentlichen der Familie zuweist. Im Hinblick auf Familienfreundlichkeit und Unterstützung einer partnerschaftlichen Aufteilung der Betreuung zwischen den Elternteilen sind folgende Elemente entscheidend: großzügig bezahlte Freistellungsphase, nicht-übertragbare Zeiten für jeden Elternteil, universeller Geltungsbereich mit geringen Zugangsvoraussetzungen, flexible Möglichkeiten der Inanspruchnahme nach den familiären Bedürfnissen, Finanzierung mit breitem Risikopooling zwischen den Arbeitgebern. Schweden und Deutschland sind diejenigen Länder, die sämtliche Kriterien erfüllen, in Frankreich und vor allem in Italien hapert es vor allem bei der Höhe der Lohnersatzquote und beim universellen Geltungsbereich.

Die Dauer der partiellen oder vollständigen Freistellung von Eltern während der Kleinkindphase umfasst die Zeit bis zum 3. Geburtstag des Kindes, also maximal 36 Monate. Keines der Vergleichsländer sieht existenzsichernde Lohnersatzleistungen für erwerbstätige Eltern für die volle Dauer der Elternzeit vor. Die großzügigste Regelungen für eine bezahlte Elternzeit haben Schweden und Deutschland: Geldleistungen erhalten Eltern in Schweden während der Elternzeit ca. 16 Monate, wovon allerdings nur 13 Monate als Lohnersatzleistung mit 80% überdurchschnittlich gut bezahlt sind; Deutschland sichert 12-14 Monate durch eine Lohnersatzleistung (mit einer Ersatzrate von 65-67%) ebenfalls vergleichsweise gut ab. Für Eltern ohne Erwerbsanbindung ist ein Sockelbetrag vorgesehen, der in Deutschland nicht existenzsichernd ist und seit der Verschärfung der Anrechnungsvorschriften Familien, die ihren Lebensunterhalt aus Grundsicherungsleistungen bestreiten, nicht mehr zugutekommt. In Schweden wie in Deutschland gibt es theoretisch keine „Betreuungslücke“, da der Staat ab dem 13. Lebensmonat einen Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung garantiert, der in Deutschland auch durch Tagespflege erfüllt werden kann. Trotz des Ausbaus an Tagesbetreuungsangeboten bestehen in Deutschland allerdings immer noch faktische Betreuungslücken. Ab dem 13. oder 14. Lebensmonat unterstützt der Staat in Schweden und in Deutschland nicht mehr primär die elterliche Betreuung, sondern verlagert seine Förderung auf institutionelle Betreuungsangebote. Wesentlich anders ist die Situation für Kinder in Italien und Frankreich. Italien gewährt Lohnersatzleistungen aus der Sozialversicherung zwar für ca. 13-15 Monate, doch sind hiervon allein die obligatorischen postnatalen Mutterschaftszeiten von 3-4 Monaten gut abgesichert, während die Ersatzquote für die fakultativen 10-11 Elternzeitmonate nur 30% des versicherten Lohns beträgt. Diese Ersatzquote ist nicht existenzsichernd, sodass die elterliche Betreuung nur möglich ist, wenn die Familie auf das Einkommen des betreuenden Elternteils verzichten kann oder eine informelle Betreuung im Familienverband stattfindet. Das geringe Ausmaß öffentlicher Unterstützung in Italien zeigt, dass sich das Recht des Kindes auf persönliche Betreuung im ersten Lebensjahr auf die ersten 3-4 Lebensmonate beschränkt, danach als private Angelegenheit der Familie gilt. Auch in Frankreich wird ein Recht des Kindes auf elterliche Betreuung im ersten Lebensjahr nur für die Dauer des gut bezahlten postnatalen Mutterschutzes (maximal 3,5 Monate) zuzüglich eines ebenfalls kurzen Vaterschaftsurlaubs (maximal 14 Tage) anerkannt. Die Pauschalleistung während der weiteren 6 (erstes Kind) bis 36 Monate (ab dem zweiten Kind) kann den Ausfall eines Erwerbseinkommens nicht kompensieren. Es handelt sich um eine nach dem Umfang der Erwerbsreduktion gestaffelte Pauschalleistung, deren Höhe maximal 35% des Mindestlohns entspricht. Dies zwingt die Mütter in Frankreich, gerade beim ersten Kind sehr früh ihre Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen. Der Staat unterstützt dies durch differenzierte Förderung für Familien, die privat organisierte Betreuungsdienste in Anspruch nehmen, ohne dass ein Rechtsanspruch auf infrastrukturelle Angebote eingeführt wurde.

Keines der Vergleichsländer privilegiert die Fortsetzung elterlicher Betreuung jenseits des ersten Lebensjahres, auch wenn vereinzelt pauschalierte Geldleistungen wäh-

rend der verbleibenden Elternzeit möglich sind, wie im Fall Schwedens partiell durch das kommunale Betreuungsgeld und in Deutschland durch das zum August 2013 eingeführte Betreuungsgeld, die beide an die Bedingung geknüpft sind, keine öffentlichen Kitaplätze in Anspruch zu nehmen, im Übrigen aber nicht mit dem Erwerbsstatus eines Elternteils verknüpft sind. Anders als das Elterngeld im ersten Lebensjahr setzt das Betreuungsgeld also nicht die Einschränkung oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit voraus. Diese Form der Unterstützung eröffnet den Eltern individuelle Optionen, die allerdings die Existenzsicherung im Wesentlichen der Familie bzw. einem erwerbstätigen Elternteil überlassen. Eine ähnliche Funktion erfüllt das französische Elterngeld ab dem zweiten Kind, wenn es für die gesamte Dauer der Elternzeit bezogen wird. Die deutlich niedrigeren Leistungen nach der ersten Kleinkindphase lassen erkennen, dass die öffentliche Verantwortung in dieser Zeit nicht mehr primär auf der Sicherung der Funktion elterlicher Betreuung liegt. Sozialrechtliche Geld- und Sachleistungen (z.B. Betreuungsgutscheine) zielen zunehmend darauf, die Eltern bei den Kosten der jeweils gewählten öffentlichen oder privaten Betreuungsarrangements zu entlasten. Aus der Perspektive des Kindes ist die Sicherung der Wahlfreiheit familien- und sozialpolitisch ambivalent, so weit damit die Nichtinanspruchnahme öffentlicher Betreuungsangebote gefördert wird. Vor allem bei hohen Kosten für externe Betreuungsformen besteht das Risiko, Bildungsselektivität zu Lasten von Kindern mit einem erhöhten Förderbedarf zusätzlich zu verschärfen.

Die Finanzierung der Zeitrechte für Eltern basiert in Schweden und Deutschland auf steuerfinanzierten Sozialleistungen; in Frankreich und Italien ist diese Aufgabe den Arbeitgebern über die Sozialversicherungsbeiträge zugewiesen.

Eine große Vielfalt in der Umsetzung staatlicher Verantwortung findet sich bei der Zeitpolitik zur Betreuung und Pflege eines kranken Kindes oder bei Ausfall der primär zuständigen Betreuungsperson, sowie bei den Regelungsprinzipien familiengerechter Arbeitsbedingungen. Eine rechtliche Verankerung familienkompatibler Flexibilisierung von Arbeitszeit und Zugang zu „Teilzeit“ für Eltern, die durch den arbeitsrechtlichen Anspruch auf Rückkehr auf eine vollzeitige Beschäftigung geschützt ist, findet sich jenseits der durch Elternzeit geschützten Phase der Kleinkindzeit bisher nur beim schwedischen Anspruch der Eltern auf 25% Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich. In den anderen Ländern bestehen entsprechende arbeitsrechtliche Ansprüche bisher nicht auf gesetzlicher Ebene, sondern allenfalls auf kollektivvertraglicher Grundlage. Ein flankierender sozialrechtlicher Schutz durch finanzielle Kompensation einer familienbedingten Verkürzung der Arbeitszeit enthält allerdings das italienische Recht in Gestalt von bezahlten Ruhepausen im ersten Lebensjahr des Kindes.

Die Vergleichsländer stimmen in ihren Regelungsprinzipien dahingehend überein, dass Phasen der Kindererziehung auch als sog. sekundäre Risiken geschützt sind. Dabei steht die Anerkennung zusätzlicher Ansprüche im System der Alterssicherung für Personen mit Erziehungspflichten – neben oder anstelle einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit – im Vordergrund. Neben zusätzlichen Rentenansprüchen kann die An-

erkennung auch einen früheren oder abschlagsfreien Zugang zu Altersrenten (Italien) oder die Anrechnung von Erziehungszeiten auf die erforderlichen Versicherungszeiten umfassen (Frankreich). Teilweise löst die Vollzeit-Elterntätigkeit eine eigenständige Einbeziehung in die gesetzliche Unfallversicherung (Italien) oder eine abgeleitete Einbeziehung in die Krankenversicherung des Ehepartners (Deutschland und Frankreich) aus, wenn bestimmte versicherungsrechtliche Voraussetzungen erfüllt sind. Der Staat übernimmt in diesen Fällen die (finanzielle und regulatorische) Verantwortung für einen Teil der verminderten Vorsorgefähigkeit bei Kindererziehung.

b) Besondere Zeitrechte für den zweiten Elternteil (Vater)

Länderspezifische Unterschiede bei den geschützten Eltern-Kind-Zeiten während der Kleinkindphase hängen vor allem mit den zugrunde liegenden Familienleitbildern zusammen. Dies zeigt die Regelung besonderer Zeitrechte für den Vater bzw. den zweiten Elternteil in den vier Vergleichsländern:

Die großzügigen Elternzeitregelungen in Schweden werden durch spezielle Freistellungen für den zweiten Elternteil, exklusive Partnermonate und eine Gleichstellungsprämie zusätzlich gefördert, was über die Gleichstellung von Frauen und Männern als Eltern hinaus auch die fröhe Vater-Kind-Bindung besonders unterstützen soll. Schweden unterstützt außerdem eine gemeinsame Elternzeit für beide Elternteile, was gerade in Doppelverdienerfamilien den familiären Zusammenhalt und die Übernahme von Betreuungsaufgaben durch den Vater (oder den zweiten Elternteil) erleichtert. In Deutschland ist eine gemeinsame Elternzeit zwar möglich, führt jedoch zu einem doppelten Verbrauch von Elternzeitmonaten und verkürzt damit die mögliche Gesamtdauer bezahlter Elternzeit. Bezahlte Freistellungen des zweiten Elternteils aus Anlass der Geburt sind in Deutschland in der Regel für tarifvertraglich beschäftigte Arbeitnehmer möglich. In der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung wird zudem unter bestimmten Voraussetzungen, namentlich wenn im Haushalt jüngere Kinder zu versorgen sind, eine Lohnersatzleistung gewährt. Wie Schweden haben Italien und Deutschland exklusive Väтерmonate eingeführt, die in Italien wegen der äußerst geringen Lohnersatzleistung allerdings kaum genutzt werden. Obwohl Frankreich über ein sehr differenziertes System elterlicher Unterstützung während der Kleinkindphase verfügt, fehlt es bislang an einem ausreichenden Lohnersatz und damit auch an spezifischen Anreizen für die Inanspruchnahme durch Väter über den Vaterschaftsurlaub von wenigen Tagen hinaus.

Die italienische Gesetzgebung setzt ebenfalls wenig Anreize für die Einbindung des Vaters, auch wenn ihm inzwischen ein Anspruch auf Elternzeit unabhängig von den Ansprüchen der Mutter garantiert ist. Geschützte Zeiten mit vollem Lohnersatz, die ursprünglich den Müttern während des gesetzlichen Mutterschaftsurlaubs vorbehalten waren, können in Italien subsidiär auch dem Vater zustehen, wenn und soweit die Mutter diese Zeiten nicht in Anspruch nehmen konnte. Ursprünglich war die Übertragbarkeit stets auf Fälle der objektiven Unmöglichkeit (Tod oder schwere Erkrankung der Mutter) beschränkt. Inzwischen erlaubt das Gesetz auch eine Übertragung der geschütz-

ten Teilzeit im ersten Lebensjahr sowie eine Übertragung von bis zu zwei Tagen Mutterschaftsurlaub mit Zustimmung der Mutter auf den Vater. Die Übertragung dieser bezahlten Freistellungen auf den Vater wird mit den Kindesinteressen und dessen Bedürfnis nach Aufbau einer engen emotionalen Eltern-Kind-Bindung begründet. Vergleichbare Regelungen fehlen in Deutschland und Frankreich völlig. In Schweden ist die Unterscheidung nicht relevant, seit zwischen Mutterschaftszeiten und Elternzeiten nicht mehr unterschieden wird.

Die unterschiedlichen Regelungsmuster in der Ausgestaltung geschützter Eltern-Kind-Zeiten lassen sich als Ausdruck der mit den Familienleitbildern verknüpften unterschiedlichen Gleichheitsvorstellungen deuten: Schweden geht es um eine doppelte Gleichstellung der Geschlechter in ihren elterlichen Funktionen, sodass die Regelung neben der Erwerbstätigkeit von Müttern gezielt die Integration von Vätern in das Familienleben und damit eine partnerschaftliche Aufteilung der Familienarbeit unterstützt. Die verstärkte Einbindung der Väter reflektiert die familienrechtlichen Entwicklungen der geteilten Sorgeverantwortung wie auch das kinderpolitische Postulat zum Recht des Kindes auf Pflege und Betreuung durch beide Elternteile. Deutschland, Frankreich und Italien haben sich diesem Ziel im Familienrecht angeschlossen, allerdings sind gleichstellungsorientierte Vorgaben im Sozialleistungsrecht zu einer wirksamen Einbindung von Vätern in die Familienarbeit vor allem in Frankreich und Italien bislang marginal geblieben und auch in Deutschland verbesserungsbedürftig.

## *2. Kindertagesbetreuung als Teil öffentlicher Infrastruktur*

Im Anschluss an die erste Elternphase liegt ein weiterer Schwerpunkt öffentlicher Verantwortung auf Maßnahmen und Strukturen zur Betreuung und Erziehung der Kinder bis zum Beginn der Grundschulzeit. Die Grenzen zwischen Betreuung einerseits und Bildung andererseits werden in jedem Land anders gezogen und verwischen sich umso mehr, je jünger die Kinder sind. Erklärtes Ziel des Ausbaus frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote ist es, die Chancengleichheit und Inklusionsbedingungen für Kinder unabhängig von ihrem familiären Hintergrund zu verbessern sowie die Erwerbsintegration von Frauen zu erhöhen.

Die Verantwortung erstreckt sich auf Planung, rechtliche Steuerung, auf die Finanzierung sowie in unterschiedlichem Umfang auf eine Bereitstellungsgarantie der entsprechenden Infrastruktur. Katalysator für diese Entwicklung sind die im Jahr 2002 durch den Europäischen Rat vereinbarten Barcelona-Ziele, nach denen bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stehen sollen. Während alle Vergleichsländer das Ziel für die älteren Kinder im Jahr 2011 erfüllten, hatten Schweden (51%) und Frankreich (44%) das Ziel für die jüngeren Kinder bereits übertroffen, Deutschland erreichte die Zielquote 2013. Je nach Berechnungsmodalität erreicht auch Italien inzwischen die anvisierte Teilhabequote, da in einigen Lan-

desteilen ein nicht unerheblicher Teil der Zweijährigen bereits die Vorschule besucht. Unter Einbeziehung der Vorschulkinder ergab sich 2012 für Italien eine Teilhabequote von durchschnittlich 27,5%, die bei Berechnung für die Altersgruppe 3-35 Monate auf über 41% ansteigt und damit ähnliche Werte wie in Frankreich erreicht.

### a) Zielsetzungen und Angebotsformen

Das Ausmaß der öffentlichen Verantwortung ist je nach Angebotsform, zeitlichem Umfang und Qualitätsvorgaben sehr heterogen. Das öffentliche Engagement wird zum großen Teil wirtschafts- und gleichstellungspolitisch begründet: eine geeignete Betreuungsinfrastruktur gilt zum einen als wesentliche Voraussetzung für eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit sowie zur Verringerung von Kinderarmut. Daneben soll die frühe Förderung die Bildungs- und Berufschancen für Kinder aus weniger privilegierten Familien verbessern. Dahinter steht der Gedanke einer investiven Sozialpolitik für Kinder, die verstärkt die Bildungspotenziale von Kindern aus sozial benachteiligten Familien ausschöpfen will. Dieses Ziel ist vor allem seit den Ergebnissen der PISA-Studien von 2000 und 2009 ins Bewusstsein gerückt, nachdem im Wesentlichen schichtspezifische Bildungsberechtigungen für das mittelmäßige Abschneiden aller vier Vergleichsländer verantwortlich gemacht wurden. In diesem Zusammenhang gewann der Aspekt früher Bildungsinvestitionen in Kinder an Bedeutung, vor allem die Rolle der Kindertagesbetreuung als Bildungseinrichtung gerade für Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Damit rückten verstärkt die Kindersperspektive in den Vordergrund, das Recht auf Bildung und das Recht auf Verwirklichung individueller Lebens- und Entwicklungschancen für jedes einzelne Kind.

Damit ist in allen Vergleichsländern die frühe Bildungsförderung ein wichtiges Motiv für alle Formen der Kindertagesbetreuung geworden. Sie ist besonders offensichtlich in den Ländern, die Kindergärten durch ein Vorschulsystem ersetzt haben, das sich als integraler Bestandteil des Bildungssystems versteht (vgl. Frankreich, Italien und Schweden). Die Altersgrenzen für den Zutritt zu diesem Teil des Bildungssystems sind gesunken, nachdem in Frankreich und Italien die Vorschulen bereits für Kinder ab 2 Jahren geöffnet wurden, auch wenn ein Rechtsanspruch auf Aufnahme in Frankreich erst ab dem 3. Lebensjahr gilt. Hintergrund für den Rückgriff auf die vorgezogene Einschulung ist teils ein Mangel an altersspezifischen Betreuungsangeboten, teils der Anreiz durch die Kostenfreiheit der Vorschule. Mit der Verfügbarkeit entsprechender Betreuungsformen nimmt der vorgezogene Vorschulbesuch durch zweijährige Kinder tendenziell wieder ab (Frankreich), doch in Italien bleibt das Phänomen vor allem in den strukturell unterentwickelten südlichen Regionen verbreitet.

Anders als in Schweden und Deutschland wurde ein Recht auf Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege (Deutschland) bzw. in einer vorschulischen Bildungseinrichtung (Schweden) weder in Frankreich noch in Italien auf Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres ausgedehnt. Ursprünglich bestand in Schweden ein Recht auf Betreuung für Kinder ab dem ersten Lebensjahr nur für den Zeitraum ei-

ner berufs- oder ausbildungsbedingten Abwesenheit der Eltern oder wenn das Kind einen eigenen Bedarf hatte. Seit 2002 behalten die Kinder ihren Anspruch auf eine Betreuung von mindestens 15 Wochenstunden auch im Fall der Arbeitslosigkeit der Eltern oder während einer Elternzeit. Während Schweden hierbei ein integriertes Modell der frühpädagogischen Förderung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr entwickelte, das Betreuungs- und Bildungskontinuität bis in die Pflichtschulzeit hinein sowie einen landesweiten Mindestumfang für diese Förderung festlegte, sind in den anderen Vergleichsländern die Strukturen und Zuständigkeiten für frühkindliche Bildung und Betreuung nach Altersgruppen gespalten:

In Frankreich und Italien steht für die älteren Kinder ab 3 Jahren ein schulisches Bildungskonzept mit umfänglichen Teilhabequoten im Vordergrund (100% in Frankreich, fast 99% in Italien). In beiden Ländern ist die Vorschule integraler Bestandteil des Bildungssystems unter der Verantwortung des Kultusministeriums, der Besuch einer öffentlichen Vorschule ist grundsätzlich gebührenfrei, es gelten einheitliche Mindeststandards hinsichtlich des zeitlichen und inhaltlichen Angebots und das Recht auf Besuch hängt nicht vom Erwerbsstatus der Eltern ab. Mit einer vorschulischen Ganztagsquote von fast 89% (Besuchszeit von mindestens 40 Stunden pro Woche) liegt Italien vor allen anderen Vergleichsländern. Nach Umfragedaten betrug die Besuchszeit in Frankreich für 52%, in Schweden für 64% und in Deutschland für lediglich 44% der Vorschulkinder über 30 Wochenstunden. Nachdem Schweden seine vorschulischen Einrichtungen 1996 in das Bildungswesen integriert hatte, bleibt Deutschland unter den Vergleichsländern das einzige Land, das die Förderung dieser Altersgruppe institutionell noch der Kinder- und Jugendhilfe und nicht einer schulischen Bildungsinstitution zuordnet.

In Frankreich und Italien besteht für die Altersgruppe unter drei Jahren eine deutliche Zäsur hinsichtlich der Angebotsformen der Kinderbetreuung. Selbst wenn sie Zwecke wie Bildung und Sozialisierung des Kindes verfolgen oder gar eine kompetenzrechtliche Verschiebung von der Fürsorge hin zur Bildung vollzogen wurde (Italien), so handelt es sich immer noch um ein Aktionsfeld kommunaler Sozialdienstleistungen, die eher dem sozialrechtlichen Modell der Kinder- und Jugendhilfe (*assistenza ai minori; action sociale* als Komponente der Sozialversicherung) als dem Vorschulmodell entsprechen und der Aufsicht des Arbeits- und Sozialministeriums unterliegen (Frankreich, Italien). Damit gelten für Betreuungsformen dieser Altersgruppe eigenständige Regelungsprinzipien.

Die in den einzelnen Ländern vorherrschenden Angebotsformen unterscheiden sich im Grad an Professionalisierung und in den Mindeststandards, die in den föderalen Systemen Deutschlands und Italiens auf Landes- bzw. Regionalebene festgelegt werden: In Schweden stehen für den größten Teil der Kinder unter drei Jahren (77%) institutionelle Formen der Kindertagesbetreuung mit einem hohen Anteil an Fachpersonal zur Verfügung, in die auch kommerziell betriebene Einrichtungen eingebunden sind; Tagesmütter mit privaten Betreuungsarrangements spielen fast keine Rolle. Frankreich erreicht seine

hohe Versorgungsquote von inzwischen rund 48% dadurch, dass relativ viele Zweijährige (2011 = 12%) eine Vorschule besuchen. Die tatsächlichen Betreuungs- oder Teilhabequoten liegen für die jüngeren Kinder in Frankreich niedriger als es die Versorgungsquote vermuten lässt, da 63% der Kinder überwiegend durch einen Elternteil, 18% durch eine Tagesmutter, und nur 10% in einer öffentlichen Kindertagesstätte betreut werden. Obwohl ein Großteil der Betreuungsplätze in Frankreich immer noch bei Tagespflegepersonen angeboten wird, investiert der französische Staat zugleich in den wesentlich kostspieligeren Ausbau der Krippenplätze. Im Gegensatz zu Schweden ist Frankreich kein Land mit einer nennenswerten Infrastruktur an öffentlichen Kleinkindkrippen, vielmehr ist diese Angebotsform in Deutschland und sogar in Italien weiter verbreitet, wenngleich mit erheblichen regionalen Disparitäten.

In Italien überwiegen wie in Deutschland kollektive Betreuungsformen, wobei von der Teilhabequote der unter-Drei-Jährigen von 24,4% zuletzt 17,8% auf Krippen und 5,2% auf vorgezogene Aufnahme in die Vorschule und nur 2,2% auf ergänzende Angebote durch Tagesmütter entfielen. Rechnet man die regulären Vorschulkinder hinzu, ergibt sich eine Teilhabequote von 37,5% (2012). Deutschland konnte die Teilhabequote in dieser Altersgruppe auf durchschnittlich 29,3% (März 2013) erhöhen. Obwohl beim Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung neben institutionellen Angebotsformen auch die kostengünstigere Kindertagespflege durch nichtprofessionelle Tagesmütter als gleichwertiges Betreuungsangebot anerkannt ist, liegt der Schwerpunkt der Betreuungsplätze – im Gegensatz zu Frankreich – auf den Kindertagseinrichtungen (in Deutschland rd. 85% der Betreuungsplätze). Heterogene Entwicklungen zeichnen sich beim zeitlichen Umfang der Betreuungszeiten für die Altersgruppe unter drei Jahren ab: Während bislang kein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung gilt, besteht in Schweden die Obliegenheit, Betreuung in dem von den Eltern gewünschten Umfang zur Verfügung zu stellen; auch wenn die Eltern nicht arbeiten oder eine Ausbildung absolvieren, ist seit 2002 eine Mindestbetreuungszeit von drei Stunden am Tag ab dem vollendeten ersten Lebensjahr garantiert.

Ebenfalls deutliche Unterschiede ergeben sich für die Kinder im Pflichtschulalter. Frankreich (bisher mit freiem Mittwoch, ab 2013/2014 mit einer 4,5-Tagewoche) und Schweden haben die Ganztagschule als Regelschule, und selbst die italienischen Kommunen sind verpflichtet, bei entsprechendem Elternwunsch dieses Angebot vorzuhalten. Demgegenüber existiert in Deutschland – abgesehen von vereinzelten landesgesetzlichen Regelungen – kein Anspruch auf ganztägige Förderung oder Förderung in den unterrichtsfreien Zeiten, vom Besuch einer Ganztagsklasse profitierten 2012 bundesweit durchschnittlich ca. 30% der Schülerschaft, unter den Grundschülern 25,6%, bei jeweils erheblichen regionalen Schwankungen.

## b) Finanzierungsverantwortung für unterschiedliche Angebotsformen

Die Eltern in Deutschland tragen mit 30% der Betreuungskosten im Ländervergleich den höchsten Anteil privater Mittel an der Finanzierung von Krippen- oder Kindergar-

tenplätzen, demgegenüber liegt der Anteil privater Mittel in Schweden, Frankreich und Italien bei unter 10%. Der Großteil der Entlastung entsteht durch den weitgehend kostenfreien Vorschulbesuch.

Die öffentliche Verantwortung bei der Finanzierung von Kindertagesbetreuung verteilt sich auf unterschiedliche staatliche Ebenen in den Vergleichsländern: Die zentrale Ebene kann den allgemeinen Rahmen für die Finanzierungsmodelle vorgeben, etwa durch Einbindung der Arbeitgeber über Sozialversicherungsbeiträge (staatliche Krippen in Italien), durch Lohnzuschüsse und die Übernahme von Sozialabgaben für staatlich anerkannte Tagespflegepersonen (Frankreich), durch Anerkennung bestimmter Betreuungsaufwendungen bei der Einkommensteuer (Deutschland, Frankreich, Italien). Die zentrale Ebene kann sich direkt an den Investitions- und Betriebskosten beteiligen, sie kann den Zugang zu den Betreuungsdiensten steuern (in Schweden über Obergrenzen für kommunale Besuchsgebühren, in Italien über Gutscheinsysteme, die mit der Feststellung eines Mindestbetreuungsbedarfs verbunden sind). Der Umfang öffentlich finanziert Angebote ist in den Ländern am größten, in denen ein direktes Zusammenwirken mit der für die Bereitstellung der Angebote zuständigen kommunalen Ebene nicht behindert wird (Schweden, Frankreich) oder ein Großteil der Betreuungsangebote über direkte Zuschüsse eines Sozialversicherungsträgers gefördert wird (Frankreich). In den beiden föderalen Ländern (Deutschland und Italien) erschweren verfassungsrechtliche Barrieren und die Zuständigkeitsabgrenzungen mit den Gliedstaaten einen raschen einheitlichen Ausbau, aber auch die Qualitätsentwicklung der vorhandenen Betreuungsangebote.

Für den konzeptionellen Wechsel von der Betreuung von Kleinkindern zu einer frühpädagogischen Förderung wurden in allen Vergleichsländern erhebliche Ressourcen mobilisiert. Teilweise wurde der wachsende Bedarf durch den Ausbau öffentlicher Infrastrukturen gedeckt (v.a. Schweden, Deutschland), teilweise wurden in größerem Umfang private und/oder marktförmige Betreuungsarrangements aktiviert, die durch Verträge in das öffentliche Angebot eingebunden werden (Frankreich, Italien). Sie unterliegen einer staatlichen Zulassungskontrolle, welche in Frankreich eine Voraussetzung für öffentliche Subventionierung darstellt: Frankreich fördert die Betreuung von Kindern bis zum Alter von 6 Jahren durch staatlich geprüfte Tagesmütter und die Beschäftigung von Betreuungspersonal im Privathaushalt durch ein System aus Zuschüssen und steuerlicher Entlastung. Der Zuschuss wird von der Steuerschuld abgezogen bzw. bei positivem Saldo ausgezahlt. Die Förderung umfasst bei Tagesmüttern die volle Übernahme der Sozialabgaben, bei Einstellung einer Betreuungsperson im Privathaushalt die partielle Übernahme (50% mit Obergrenze). Das Modell der Tagesmutter wird zusätzlich durch Zuschüsse zu den Nettolohnkosten gefördert (bis zu maximal 85%), der Umfang ist abhängig von den finanziellen Verhältnissen der Familie, Anzahl und Alter der Kinder. Eine weitere Variante ist die Entlastung der Eltern durch partielle Zuschüsse, wenn die Tagesmutter bei einer Einrichtung angestellt ist. Die Beschäftigung einer Betreuungsperson im Privathaushalt wird durch steuerliche Absetzbeträge bis zur Grenze von

15.000 € im ersten Jahr der Beschäftigung, später von bis zu 12.000 € p.a. unterstützt. Während bei dem Zuschussmodell alle Einkommensschichten in gleicher Weise entlastet werden, begünstigt der Abzug von den Einkünften gezielt die finanziell besser gestellten Familien. Auch die deutsche Lösung mit einer weitaus geringeren steuerlichen Abzugsmöglichkeit für Kinderbetreuungskosten hat diese Wirkung.

Vor allem die Subventionierung der Beschäftigung von Tagesmüttern bewirkte in Frankreich eine Ausweitung der Betreuungsangebote für Familien mit geringeren Einkünften. Trotz der Subventionierung verbleiben den Eltern jedoch höhere finanzielle Lasten als bei der Betreuung in einer öffentlichen Infrastruktur. Frankreich hat damit einen Schwerpunkt auf familiennahe Betreuungsmodelle gelegt, die finanzielle Verantwortung des Staates zugleich vereinheitlicht wie auch in ihrem Umfang begrenzt gehalten. Während die Eltern von Vorschulkindern in den Ländern mit einem Vorschulmodell (Frankreich, Italien, Schweden) jedenfalls für die kurrikulären Bildungszeiten von einer finanziellen Beteiligung befreit sind, besteht in Deutschland für diese Altersgruppe beim Besuch der Kindertageseinrichtung grundsätzlich eine finanzielle Mitverantwortung der Eltern. Die Einführung eines kostenlosen Besuchsjahrs im letzten Kindergartenjahr in Deutschland, das auf landesgesetzlicher Grundlage zunehmend verankert wird, verstärkt die Vergemeinschaftung der Betreuungskosten, ebenso wie die öffentliche Unterstützung alternativer Betreuungsformen, wie betriebliche oder durch die Eltern selbst organisierte Einrichtungen (Deutschland, Italien). Entsprechende Ansätze finden sich inzwischen auch in Italien, dennoch bleibt dort ein großer Teil der Betreuungsverantwortung – finanziell und organisatorisch – bei den Eltern, die mehr als in anderen Ländern auf informelle Betreuung durch den weiteren Familienverband, insbesondere die Großeltern/Großmütter zurückgreifen. Die unterschiedliche Kostenbelastung der Eltern bei der Nutzung von Betreuungsangeboten für Kinder vor Beginn der Schulpflicht lassen trotz paralleler Entwicklungstendenzen und ungeachtet der Einführung von Rechtsansprüchen erkennen, dass die Vergleichsstaaten unterschiedliche zeitliche Grenzen für die primäre elterliche Pflicht zur Betreuung ziehen.

Eine begrenzte Konvergenz der öffentlichen Mitverantwortung zeigt sich schließlich bei der Betreuungssituation ab Schuleintritt. Zwar ist diese Mitverantwortung in den Ländern mit Ganztagschulsystem, sei es als Regelsystem oder auf Wunsch der Eltern, organisatorisch und finanziell generell stärker ausgeprägt als in Deutschland, gleichwohl nimmt auch in Deutschland der Umfang öffentlich verantworteter oder geförderter Bildungszeiten für Schulkinder zu. Wie bei den Bildungsangeboten für die Kleinkinder bleiben bei einem rein quantitativen Ausbau die Bedürfnisse der Kinder oft unberücksichtigt. Ein weithin ungelöstes Problem im Hinblick auf das Ziel, die Bildungschancen aller Kinder zu verbessern, sind die großen Unterschiede in der Belastung der Eltern mit Betreuungskosten je nach Wohnort und Betreuungsform.

### c) Verflechtung der Verantwortungsebenen öffentlicher Infrastruktur

Im Gegensatz zu direkten monetären Entlastungen für private Betreuungsarrangements bzw. zur steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, die durch staatliche Gesetze für alle einheitlich festgelegt werden können, ist die Realisierung infrastruktureller Einrichtungen eine komplexe Aufgabe. Gespaltene Zuständigkeiten in Mehrebenensystemen, unzureichende Mittelausstattung der unterschiedlichen Ebenen staatlicher/öffentlicher Verantwortung bei infrastrukturellen Maßnahmen der Kindertagesbetreuung und fehlende oder unzureichende Koordinierung zwischen diesen Ebenen sind häufig anzutreffende Probleme, die regionale Disparitäten vergrößern und die Förderung gleicher Entwicklungschancen für alle Kinder in Frage stellen. Die Umsetzung der öffentlichen Verantwortung steht im Spannungsfeld zwischen einer zentralen Steuerung und der Durchführung auf kommunaler Ebene. Selbst in nicht föderativ organisierten Staaten wie Schweden und Frankreich sind die Eltern mit unterschiedlichen kommunalen Gebührenstrukturen konfrontiert, die bisher nur in Schweden durch staatliche Gebührenobergrenzen zentral beeinflusst werden, ohne einheitliche Verhältnisse zu garantieren. In Italien und Deutschland sind die Probleme durch die Föderalismusreformen und die damit zusammenhängenden Kompetenzkonflikte zusätzlich verschärft. Der Umfang der öffentlichen Mitverantwortung für Bildungs- und Betreuungskosten hängt allzu oft von der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen kommunalen Haushalte ab, die Zuweisung ausreichender Finanzmittel zur Sicherung eines hohen Qualitätsstandards wird insbesondere in Deutschland und Italien durch bestehende föderale Kompetenzordnungen zu Lasten der Familien behindert.

## D. Wesentliche Ergebnisse

1. Alle Vergleichsländer haben es als öffentliche Aufgabe anerkannt, Eltern bei den Unterhalts- und den Betreuungsleistungen zu unterstützen und zu entlasten. Auch wo außerhäusliche Kinderbetreuung als selbstverständlicher Teil öffentlicher Infrastruktur verstanden wird, bleibt die primäre Verantwortung bei den Eltern.

2. Eine staatliche Verantwortung für die Anerkennung eigenständiger Rechte und die Förderung von Kindern als Individuen findet sich in Gestalt expliziter verfassungsrechtlicher Zielbestimmungen in Frankreich und Schweden. Frankreich bezieht die staatliche Verantwortung darüber hinaus auch auf die Familie, ohne sie näher zu definieren, und steht damit einer dynamischen Entwicklung des Familienbegriffs offener gegenüber als Deutschland oder Italien. Im Gegensatz dazu zielt die staatliche Verantwortung in den Verfassungstexten von Deutschland und Italien nicht primär auf Kinder und die Förderung ihrer individuellen Entwicklung, sondern stellt Ehe und Familie (Deutschland) bzw. die eheliche Familie in den Mittelpunkt. Explizite staatliche Verantwortung für die Rechte von Kindern beschränkt sich in beiden Ländern im Wesentlichen auf nichteheli-