Studien aus dem Max-Planck-Institut
für Sozialrecht und Sozialpolitik

61

Becker/Hohnerlein/Kaufmann/Weber

Die „dritte Generation“

Rechte und Förderung von Kindern in Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Studien aus dem Max-Planck-Institut
für Sozialrecht und Sozialpolitik

Band 61

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Prof. Dr. Ulrich Becker/Dr. Eva Maria Hohnerlein/
Dr. Otto Kaufmann/Dr. Sebastian Weber

Die „dritte Generation“

Rechte und Förderung von Kindern in Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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

ISBN 978-3-8487-1706-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-5758-7 (ePDF)

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorwort

Die vorliegende Publikation ist aus einem Projekt hervorgegangen, das über längere Zeit am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik verfolgt wurde. Im Verlaufe der Arbeit haben sich dessen Ausrichtung und inhaltliche Schwerpunkte etwas verschoben. Standen zu Beginn Fragen der demographischen Entwicklung noch ganz im Vordergrund, so gewann die Notwendigkeit an Gewicht, den Rechten von Kindern und deren sozial- und familienpolitischer Förderung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Gerade in dieser Hinsicht weisen die in den letzten Jahren verstärkt unternommenen sozialpolitischen Bestandsaufnahmen Lücken auf, die mit dem hier vorgelegten Band und der detaillierten Aufarbeitung der Rechtslage in vier europäischen Ländern geschlossen werden.

Ein besonderer Dank gebührt *Dr. Peter A. Köhler*, der als Referent am Institut lange Jahre das Länderreferat Skandinavien betreut hat. Er hat durch seine Anregungen das Projekt mit angestoßen und ihm wichtige Impulse verliehen.

Unser Dank gilt ferner den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, die bei der Vorbereitung der Veröffentlichung tatkräftig geholfen haben. Das gilt insbesondere für *Matthias Knecht*, *Sebastian Rasch*, *Cornelius Patzinger* und *Julian Zinn*, die in verschiedenen Stadien die Manuskripte durchgesehen und in Form gebracht haben.

München, im September 2014 *Ulrich Becker*

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsübersicht

Grundlegung

Ulrich Becker 9

A. Die Förderung von Kindern als öffentliche Aufgabe 15

B. Ziel und Anlage der Studie 27

C. Systematisierung der Sozial- und Betreuungsleistungen 35

D. Übergeordnete normative Vorgaben 51

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Deutschland

Eva Maria Hohnerlein 71

A. Rahmenbedingungen 81

B. Die materielle Existenzsicherung von Kindern 114

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung 155

D. Abschließende Bemerkungen 207

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Frankreich

Otto Kaufmann 223

A. Rahmenbedingungen 231

B. Das Familienleistungssystem und Leistungen für Kinder 260

C. Dienst- und Sachleistungen für denUnterhalt und die Betreuung des Kindes 294

D. Zusammenfassende Bemerkungen 316

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Italien

Eva Maria Hohnelerin 325

A. Gesellschaftliche Hintergründe und verfassungsrechtlicher Rahmen 335

B. Materielle Existenzsicherung von Kindern 373

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung 412

D. Abschließende Bemerkungen 456

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Schweden
Sebastian Weber 473

A. Rahmenbedingungen 477

B. Materielle Existenzsicherung von Kindern 491

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung 509

D. Schlussbetrachtung 523

Rechte und Förderung des Kindes im Vergleich: Materielle Existenzsicherung, Betreuung und Erziehung in Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden
Eva Maria Hohnerlein 531

A. Normative Rahmenbedingungen 534

B. Zielsetzungen 540

C. Öffentliche Verantwortung 548

D. Wesentliche Ergebnisse 568

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Grundlegung

Ulrich Becker

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 13

A. Die Förderung von Kindern als öffentliche Aufgabe 15
I. Demographischer Hintergrund 15
II. Familienpolitische Reaktionen in der Vergangenheit 19
III. Begründung kindbezogener Leistungen 20
1. Zum Erhaltungsinteresse 20
2. Zur Verwobenheit individueller Rechte und kollektiver Interessen 21
3. Die „dritte Generation“ 24

B. Ziel und Anlage der Studie 27
I. Zielsetzung 27
II. Zur Länderauswahl 29
III. Komplexität des Themas und Beschränkungen 32
1. Disziplinär 32
2. Gegenständlich 33
3. Lebenszeitbezogen 34

C. Systematisierung der Sozial- und Betreuungsleistungen 35
I. Funktionen der Maßnahmen 36
1. Allgemein 36
a) Erhalt gesellschaftlicher Institutionen 36
b) Schaffung von Integrationsbedingungen und Förderung der Produktivität 36
2. Konkret 36
a) Sicherung der finanziellen Existenzgrundlagen des Kindes 36
b) Sicherung der individuellen Entwicklung und der gesellschaftlichen Eingliederung des Kindes 36
3. Zusammenspiel und Formen 36
a) Zusammenhang zwischen konkreten und allgemeinen Funktionen 36
b) Kompensatorischer Zweck und Anreizwirkung 37
c) Dreiteilung der Maßnahmen 37
4. Niveau 39
a) Armutsvermeidung 39
b) Typisierte Bedarfsdeckung 39
c) Erhalt der Leistungsfähigkeit 40
d) Schaffung von Anreizen 40
II. Verantwortlichkeiten und deren Umsetzung 40
1. Teilung der Verantwortlichkeiten 40
a) Primär: Eltern 40

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Subsidiär oder daneben: Staat 41
c) Beteiligung nichtstaatlicher Einrichtungen 42
d) Einbeziehung weiterer, nicht primär verantwortlicher Personen: Arbeitgeber 44
2. Einrichtungen und deren Zusammenspiel bei der Durchführung 44
a) Formen der Leistungserbringung 44
b) Vertikale Verschränkungen 45
III. Leistungstypen 46
1. Förderungssysteme 46
a) Charakteristika 46
b) Leistungen 47
c) Finanzierung 47
2. Vorsorgesysteme 48
a) Charakteristika 48
b) Leistungen 48
c) Finanzierung 49
3. Hilfesysteme 50
4. „Negative Systeme“: Steuervergünstigungen 50

D. Übergeordnete normative Vorgaben 51
I. Verfassungsrechtliche Bezugspunkte 51
II. Supra- und internationale Vorgaben 52
1. Normative Ansätze der EU 52
2. Völkerrechtliche Regelungen 55

Literaturverzeichnis 58

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BayGVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BSG	Bundesozialgericht
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CETS	Council of Europe Treaty Series
CM	Committee of Ministers (Council of Europe)
DAngVers	Deutsche Angestelltenversicherung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJT	Deutscher Juristentag
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESC	Europäische Sozialcharta
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht mit Betreuungsrecht, Erbrecht, Verfahrensrecht, Öffentlichem Recht
FS	Festschrift
FPR	Familie Partnerschaft Recht
GA	Generalanwalt
GA Res.	General Assembly Resolution
GG	Grundgesetz
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ILO	International Labour Organization, vgl. IAO
IfD Allensbach	Institut für Demoskopie Allensbach
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
JESP	Journal of European Social Policy
JZ	JuristenZeitung

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

KOM	Mitteilung der Kommission
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RelKerzG	Gesetz über die religiöse Kindererziehung
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
SA	Schlussantrag
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
UN	United Nations
UN-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
Unicef	United Nations International Children's Emergency Fund
UNTS	United Nations Treaty Series
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WSI Mitteilungen	Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZP	Zusatzprotokoll
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Die Förderung von Kindern als öffentliche Aufgabe

Kinder, so heißt es in der Bayerischen Verfassung, „sind das köstlichste Gut eines Volkes“ (Art. 125 Abs. 1 S. 1 BV). Diese Formulierung enthält, unberührt durch eine zwischenzeitlich vollzogene und notwendige Überarbeitung,[1] ein Pathos, das heute gesetzlichen Texten fremd geworden ist. Das ändert nichts daran, daß die in ihr kraftvoll zum Ausdruck gebrachte Betonung der besonderen Bedeutung von Kindern nach wie vor uneingeschränkte Zustimmung verdient.

Mit dem Bezug auf das Volk stellt sie zugleich, mit einer zeitgebundenen Unbefangenheit, diese Bedeutung in einen Zusammenhang zum Erhalt der Gesellschaft. Das entspricht angesichts der aktuellen demographischen Entwicklungen (I.) durchaus einem Begründungsmuster für den Ausbau familienpolitischer Maßnahmen (II.). Allerdings darf dieser Zusammenhang nicht, wie das oft geschieht, einseitig und losgelöst von dem Schutz individueller Rechte der Kinder betrachtet werden. Ganz umgekehrt geben diese Rechte den normativen Rahmen für staatliche Fördermaßnahmen ab. Ihre Konkretisierung und Umsetzung spielt, was im Rahmen sozialpolitischer Studien regelmäßig ausgeblendet bleibt, ihrerseits eine wichtige Rolle für die immer institutionell bedingte Wirksamkeit staatlicher Interventionen. Kinderrechte sind über die letzten Jahre zunehmend durch gesetzliche Vorschriften gestärkt worden.[2] So wurde auch die genannte Vorschrift in der Bayerischen Verfassung ab dem Jahr 2004[3] um folgenden Satz ergänzt: „Sie haben Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten.“ Diese Rechtsentwicklung betont die eigenständige rechtliche Position von Kindern, die ihrerseits für die Begründung der Förderung von Kindern als öffentliche Aufgabe und die Ausgestaltung von kindbezogenen Leistungen (III.) als maßgebliche normative Vorgabe erscheint.

I. Demographischer Hintergrund

Die Gesellschaft altert. In Deutschland wie in einer Reihe anderer Staaten ist dieser Prozeß auf die steigende Lebenserwartung der Menschen, zugleich aber auch auf die niedrige Zahl von Geburten zurückzuführen.

---

1 Erfolgt durch die Streichung der im ursprünglichen Text (BV v. 2.12.1946, BayGVBl., S. 333) enthaltenen Hinzufügung „gesunde“ durch Gesetz v. 20.3.1998 (BayGVBl., S. 38).

2 Vgl. etwa Art. 6 der Verf. NRW, eingefügt durch Gesetz v. 29.1.2002 (GVBl. NRW, S. 52); Art. 4a der Nieders. Verf., eingefügt durch Gesetz v. 18.06.2009 (Nds. GVBl., S. 276). Die Verfassungen der neuen Länder haben entsprechende Kinderrechte, ihrem späteren Entstehungszeitpunkt entsprechend, von Anfang an vorgesehen und damit (auch) in diesem Punkt zur Weiterentwicklung des Landesverfassungsrechts beigetragen.

3 Mit Gesetz v. 10.11.2003 (BayGVBl., S. 817).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das ist keine neue Feststellung,[4] wie schon ein Blick auf die Entwicklung in Deutschland zeigt. Zu Zeiten der sogenannten großen Rentenreform in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts[5] reichte dort die Geburtenzahl nur annähernd aus, um die Größe der Bevölkerung konstant zu halten,[6] und es fehlte nicht an Stimmen, die familienpolitische Maßnahmen forderten.[7] Bis in die sechziger Jahre stieg die Bevölkerungszahl noch leicht an[8], bevor ab Mitte dieses Jahrzehnts[9] wie in den siebziger[10] und achtziger Jahren[11] die Zahl der Geborenen jene der Gestorbenen nicht mehr ausgleichen konnte.[12] Diese Entwicklung gewann in den neunziger Jahren[13] und bis zum heutigen Tage weiter dramatisch an Gewicht.[14] In einem technisierten Sprachgebrauch wird insofern von einer „nicht-bestandserhaltenden Nettoreproduktionsrate“[15] bzw. von einer unter dem Ersatzniveau bleibenden Gesamtfruchtbarkeitsziffer[16] gesprochen.[17]

4 Vgl. schon *Kaufmann*, Die Überalterung. Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses, 1960; *Stolleis*, Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz, DJT 1984, N, S. 9 ff.; *Birg*, in: *Klose* (Hrsg.), Altern hat Zukunft, 1993, S. 52, 55 ff.

5 Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter – ArVNG, BGBl. 1957 I, S. 45; Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten – AnVNG, BGBl. 1957 I, S. 88.

6 Die Gesamtfruchtbarkeitsziffer erreichte in Deutschland im Jahr 1950 mit 2,1 gerade noch das Ersatzniveau und stieg bis ins Jahr 1960 auf knapp 2,4 an, um ab diesem Zeitpunkt stetig zu fallen; vgl. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1952, S. 32 ff.; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1968, S. 32 ff.

7 Zur Befürchtung, die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse würden ohne solche Maßnahmen zum Zusammenbruch der Familie führen, *Oeter*, in: *Lücker-Alemann* (Hrsg.), Familienförderung oder -ausbeutung? Die Zukunft des Familienlastenausgleichs, 1995, S. 29.

8 *Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Vorschläge zur Sozialreform, 1955, S. 17 f.

9 *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, 1998, S. 94.

10 1970 betrug die Gesamtfruchtbarkeitsziffer (vgl. Fußn. 16) in Deutschland noch 2,0, hatte damit aber schon den Wert des Ersatzniveaus von 2,1 unterschritten; dazu auch: *Becker*, Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat, 2000, S. 260.

11 1980 betrug die Gesamtfruchtbarkeitsziffer in Deutschland nur noch 1,4; vgl. *Dinkel*, Finanzarchiv 1981, S. 134 ff.; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1982, S. 58.

12 Ausführliche Darstellung bei *Borchert*, in: *Hessische Staatskanzlei* (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf“ zur Familienpolitik, 2003, S. 32 ff.

13 1990 betrug die erste gesamtdeutsche Gesamtfruchtbarkeitsziffer 1,45 und im Jahre 1995 nur noch 1,25; vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie 1 Reihe 1.1, 2012, S. 26.

14 2012 betrug die zusammengefasste Geburtenziffer (ohne Berücksichtigung des Ergebnisses des Zensus) 1,38, vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie 1 Reihe 1.1, 2012, S. 26.

15 Dieser Begriff gibt an, wie viele Töchter eine Frau im Durchschnitt entsprechend der altersspezifischen Fruchtbarkeits- oder Sterbeziffern in ihrem Leben bekommen würde. Die Nettoreproduktionsrate berücksichtigt, dass einige Frauen bereits vor dem Ende ihres gebärfähigen Alters sterben. Bei einem Wert von 1,0 und mehr spricht man vom Erreichen des Ersatzniveaus der Fertilität, d.h. eine Müttergeneration wird vollständig durch eine Töchtergeneration ersetzt, vgl. *Kuczynski*, Fertili-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch in einigen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nimmt die Geburtenhäufigkeit ab. Zeigte sich noch bis in die achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts, daß in einigen europäischen Staaten die Zahl der Geborenen jene der Gestorbenen überstieg,[18] so gleicht sich die Entwicklung in Europa seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts an[19] und soll sich bis ins Jahr 2050 nicht wesentlich verbessern.[20] Allerdings bestehen hier im einzelnen bemerkenswerte Unterschiede. Frankreich, Irland und in den jüngsten Jahren Schweden und das Vereinigte Königreich sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen nach wie vor die Bestandserhaltung der Generationen (zumindest in etwa) gewährleistet ist.[21] Gerade diese Unterschiede geben Anlaß für eine vergleichende Studie. Denn es fragt sich naturgemäß, welche länderspezifischen Umstände für die verschiedenen Bevölkerungsentwicklungen eine Rolle spielen. Lange Zeit wurde das nur im Lichte gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Hintergründe betrachtet. Diese Perspektive ist um eine rechtliche zu ergänzen: Denn wenn die Rechte von Kindern ernst genommen und die individuelle, gesellschaftliche und gemeinschaftliche Verantwortung für deren Schutz wirksam aufeinander abge-

---

ty and Reproduction, 1932, S. 19 ff., 33. Dazu auch *Esenwein-Rothe*, Einführung in die Demographie, 1982, S. 322.

16 Die Gesamtfruchtbarkeitsziffer (Total Fertility Rate, TFR, zusammengefasste Geburtenziffer) ist die Summe der altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern im Sinne der Fertilität aller Frauen in einem Bezugszeitraum. Auch männlicher Nachwuchs findet Berücksichtigung, vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie 1 Reihe 1.1, 2012, S. 7. Der für eine langfristige Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendige Wert beträgt demnach für Deutschland ca. 2,1 Kinder.

17 Vgl. etwa *Lampert,* Priorität für die Familie, 1996, S. 138; *Dorbritz,* Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1998, S. 179 ff.; *Bauer*, Konzeptionelle Grundfragen eines Kinderleistungsausgleichs im Rahmen einer umlagefinanzierten zwangsweisen Rentenversicherung, 2000, S. 17.

18 *Eurostat* (Hrsg.)*,* Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Ausgabe 1981, Referenzzeitraum 1980, S. 14.

19 Vgl. *Eurostat* (Hrsg.), Jahrbuch 1998/99, S. 15. Die Entwicklungen werden sich voraussichtlich fortsetzen; so soll die EU-Bevölkerung ab 2040 zurückgehen; gleichzeitig wird sich der Bevölkerungsanteil der Über-65-Jährigen von 17 % in 2010 auf 30 % in 2060 fast verdoppeln, vgl. Eurostat-Pressemitteilung 80/2011 vom 08.06.2011, abrufbar unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/IT
Y_PUBLIC/3-08062011-BP/DE/3-08062011-BP-DE.PDF (Stand: 12.5.2014); in Deutschland wird sich der Altenquotient bis 2060 voraussichtlich verdoppeln, der Anteil der Menschen im Alter von 65 oder älter beträgt dann ca. ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Der Jugendquotient hingegen wird voraussichtlich konstant bleiben, *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 16, 20 (abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile;
Stand 12.5.2014).

20 Vgl. *Birg,* in: *Frankfurter Institut* (Hrsg.), Prosperität in einer alternden Gesellschaft, 2000, S. 25 ff.

21 *Eurostat,* http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_frate&lang=de,
(Stand: 11.03.2014); Frankreich und Irland mit jeweils einer Geburtenrate von 2,01, Schweden und das Vereinigte Königreich mit 1,91/1,92.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stimmt werden, bestehen günstige Voraussetzungen auch für eine ausgeglichene Bevölkerungsentwicklung.

Tabelle: Gesamtfruchtbarkeitsrate in den EU-Mitgliedsstaaten (Anzahl der Kinder pro Frau)[22]

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Europäische Union (EU28)	1,47	1,5	1,51	1,54	1,56	1,61	1,60	1,61	1,58	1,58
Belgien	1,67	1,72	1,76	1,80	1,82	1,85	1,84	1,86	1,81	1,79
Bulgarien	1,23	1,29	1,32	1,38	1,49	1,56	1,66	1,57	1,51	1,50
Tschechische Republik	1,18	1,23	1,29	1,34	1,45	1,51	1,51	1,51	1,43	1,45
Dänemark	1,76	1,78	1,80	1,85	1,84	1,89	1,84	1,87	1,75	1,73
Deutschland	1,34	1,36	1,34	1,33	1,37	1,38	1,36	1,39	1,36	1,38
Estland	1,37	1,47	1,52	1,58	1,69	1,72	1,70	1,72	1,61	1,56
Irland	1,96	1,93	1,86	1,91	2,01	2,06	2,06	2,05	2,03	2,01
Griechenland	1,28	1,30	1,32	1,40	1,38	1,47	1,49	1,51	1,39	1,34
Spanien	1,30	1,31	1,33	1,36	1,38	1,45	1,38	1,37	1,34	1,32
Frankreich	1,89	1,92	1,94	2,00	1,98	2,01	2,00	2,03	2,01	2,01
Kroatien	1,41	1,43	1,50	1,47	1,48	1,55	1,58	1,55	1,48	1,51
Italien	1,29	1,34	1,34	1,37	1,4	1,45	1,45	1,46	1,44	1,43
Zypern	1,51	1,52	1,48	1,52	1,44	1,48	1,47	1,44	1,35	1,39
Lettland	1,32	1,29	1,39	1,46	1,54	1,58	1,46	1,36	1,33	1,44
Litauen	1,26	1,27	1,29	1,33	1,36	1,45	1,50	1,50	1,55	1,60
Luxemburg	1,62	1,66	1,63	1,65	1,61	1,61	1,59	1,63	1,52	1,57
Ungarn	1,27	1,28	1,31	1,34	1,32	1,35	1,32	1,25	1,26	1,34
Malta	1,48	1,40	1,38	1,36	1,35	1,43	1,42	1,36	1,45	1,43
Niederlande	1,75	1,72	1,71	1,72	1,72	1,77	1,79	1,79	1,76	1,72
Österreich	1,38	1,42	1,41	1,41	1,38	1,41	1,39	1,44	1,43	1,44
Polen	1,22	1,23	1,24	1,27	1,31	1,39	1,40	1,38	1,30	1,30
Portugal	1,44	1,40	1,41	1,37	1,35	1,39	1,34	1,39	1,35	1,28
Rumänien	1,31	1,35	1,39	1,40	1,42	1,53	1,57	1,54	1,46	1,53
Slowenien	1,20	1,25	1,26	1,31	1,38	1,53	1,53	1,57	1,56	1,58
Slowakei	1,20	1,25	1,27	1,25	1,27	1,34	1,44	1,43	1,45	1,34
Finnland	1,76	1,80	1,80	1,84	1,83	1,85	1,86	1,87	1,83	1,80
Schweden	1,71	1,75	1,77	1,85	1,88	1,91	1,94	1,98	1,90	1,91
Vereinigtes Königreich	1,70	1,75	1,76	1,82	1,86	1,91	1,89	1,92	1,91	1,92

22 Quelle: *Eurostat*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_frate&lang=de, abgerufen am 06.05.2014, letztes Update am 11.03.2014, hier auf zwei Nachkommastellen gerundet. Die Tabelle zeigt die mittlere Anzahl lebend geborener Kinder, die eine Frau im Verlauf ihres Lebens gebären würde, wenn sie im Laufe ihres Gebärfähigkeitsalters den altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern der betreffenden Jahre entsprechen würde.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Familienpolitische Reaktionen in der Vergangenheit

Die absehbare[23] demographische Entwicklung war eine wesentliche Ursache dafür, daß sich die Europäische Union in den achtziger und neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts verstärkt mit Familienpolitik und in diesem Zusammenhang auch mit sozialen Leistungen für Kinder beschäftigte, allerdings in der Position eines die nationalen Entwicklungen zusammenfassenden Beobachters.[24] Schon die bestehende Verteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten beläßt es bei der zentralen Rolle der nationalen Gesetzgeber.[25] Praktisch wirksame Handlungen müssen auf nationaler Ebene getroffen werden. Ein Rückblick auf die Entwicklung der staatlichen Interventionen zugunsten von Kindern in den letzten Jahren zeigt aber, daß die meisten Staaten eher zögerlich und in der Regel nicht umfassend auf die demographischen Trends reagiert haben.[26] Daran hat sich auch in den letzten Jahren nichts grundlegend geändert.

Um Deutschland als Beispiel zu nennen: Dort wurden neue Leistungen Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts geschaffen.[27] Anstöße zu einem Ausbau der bestehenden Leistungen waren seitdem weniger politischen Initiativen als vielmehr der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu verdanken.[28] Nicht umsonst betonten Stimmen in der Literatur, daß zwar zunächst die staatlichen Transfers an Familien ausgeweitet worden waren, dann aber aus haushaltspolitischen Gründen auch beschränkt und zum Teil eingefroren wurden.[29]

---

23 Vgl. statt vieler *Schubnell,* in: *Franke/Jürgens* (Hrsg.), Keine Kinder – Keine Zukunft?, 1978, S. 9 ff.; *Europäische Kommission* (Hrsg.), Europäische Sozialstatistik Bevölkerung, 2002, S. 45 ff.

24 Vgl. *Randall*, Journal of European Public Policy 2000, S. 346 ff.

25 Insbesondere auch durch den Vertrag von Lissabon hat sich daran nichts geändert. Familienpolitische Maßnahmen können immerhin zum Teil auf sozialpolitische Kompetenzen gestützt werden, vgl. dazu unten, D.II.1.

26 Einen Überblick für Deutschland gibt *Schwarz*, in: *Felderer* (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft, 1990, S. 496 ff.; „Nachholbedarf" sah *Ruf,* in: *Gesellschaft für Versicherungswissenschaft* (Hrsg.), Familienlastenausgleich in der BRD, 1989, S. 14; zu Südeuropa vgl. *Reich*, Wirtschaftsdienst, Bd. 88 (2008), 12, S. 820.

27 1986 trat das erste Erziehungsgeldgesetz in Kraft; dazu: *Wingen*, Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland, 1993, S. 49, 266 ff.; *Geissler*, in: *Bundesministerium für Familie und Senioren* (Hrsg.), 40 Jahre Familienpolitik in der BRD, 1993, S. 105 ff.; *Wingen*, Familienpolitik, 1997, S. 266 ff.; zu den Mängeln der deutschen Familienpolitik*: Münch*, Familienpolitik in der BRD, 1990, S. 181 ff.; *Bernöster*, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik in Deutschland, 1999, S. 469 ff.

28 Vgl. *Herzog*, in: *Bundesministerium für Familie und Senioren* (Hrsg.), 40 Jahre Familienpolitik in der BRD, 1993, S. 53 ff.

29 *Netzler*, Soziale Gerechtigkeit durch Familienlastenausgleich, 1985, S. 17 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Begründung kindbezogener Leistungen

Zwischenzeitlich werden die demographischen Entwicklungen vermehrt als problematisch wahrgenommen,[30] wenn es auch immer noch an umfassenden politischen Handlungsstrategien fehlt.[31] So werden schon deshalb Leistungen für und an Kinder für notwendig gehalten,[32] obwohl sich an den praktischen Schwierigkeiten der Umsetzung dieser Erkenntnis angesichts weiter gesunkener Verteilungsspielräume nichts geändert hat.[33] Unabhängig davon wird ganz zutreffend auch auf die normative Ambivalenz entsprechend begründeter Förderungsnotwendigkeiten hingewiesen. Tatsächlich sind mit der Förderung von Kindern ganz unterschiedliche, wenn auch miteinander verknüpfte Zielsetzungen verbunden.

1. Zum Erhaltungsinteresse

Auf einen ersten Blick – gelenkt durch die vorstehend hervorgehobenen demographischen Hintergründe – steht diese Förderung im Dienste bevölkerungspolitischer Ziele[34]. Allerdings ist diese Zielsetzung alles andere als unumstritten.[35] Ihr Verständnis hängt stark von historischen Prägungen ab.[36] Insbesondere in Deutschland wird heute[37] vor

30 Vgl. statt vieler nur *Höhn*, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1989, S. 211 ff.; *Börsch-Supan*, Journal of Institutional and Theoretical Economics 1992, S. 533 ff.; *Leisering,* Politik und Zeitgeschichte 1996, S. 13 ff.; *Castles*, Journal of European Social Policy 2003, S. 209 ff.; *Halder*, Demographischer Wandel und politische Antworten in Deutschland, 2008, S. 35 f.; *Enste/Hülskamp/ Schäfer*, Familienunterstützende Dienstleistungen, 2009, S. 4; kritisch hinterfragt werden die Auswirkungen fehlenden Nachwuchses auf den Generationenvertrag bei *Fink*, Der neue Generationenvertrag, 1988, S. 9; *Raffelhüschen/Walliser*, in: *Knappe/Winkler* (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch, 1997, S. 65 ff.; *Schmähl*, in: *Becker/Ott/Rolf* (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, 2001, S. 176 ff.

31 Vgl. nur *Becker,* in: *ders./Roth* (Hrsg.), Recht der Älteren, 2013, § 1 Rdnr. 2.

32 So für Deutschland etwa *Engelbrech*, WSI- Mitteilungen 2002, S. 139 ff.; *Wannenwetsch,* in: *Krüsselberg/Reichmann* (Hrsg.), Zukunftsperspektive Familie und Wirtschaft, 2002, S. 343; *Danhel* in: *Wingen* (Hrsg), Bevölkerungsbewusste Familienpolitik, 2003, S. 5 ff.; *Kaufmann,* in: *Hessisches Staatsministerium* (Hrsg.), Die Familienpolitik muß neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf" zur Familienpolitik, 2003, S. 290 ff.; für eine Untersuchung über die konkreten Auswirkungen (verschiedener) familienpolitischer Maßnahmen vgl. *Buhr/Huinink*, ZSR 58 (2012), S. 315 ff., 336 ff.

33 Vgl. *Werding,* Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1999, S. 491 ff.; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSJ nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998, 2000, S. 16; *Roos,* in: *Goldschmidt/Beestermöller/Steger* (Hrsg.), Die Zukunft der Familie und deren Gefährdungen, Norbert Glatzel zum 65. Geburtstag, 2002, S. 191 ff.

34 Vgl. zu deren Entstehung *J. Nipperdey*, Die Erfindung der Bevölkerungspolitik, 2012.

35 Krit. dazu *Baer*, VVDStRL 68 (2009), S. 290, 315 ff.

36 Vgl. *Kaufmann*, Schrumpfende Gesellschaft, 2005, S. 162 ff.

37 Vgl. zur Entwicklung *M. Fuhrmann*, Volksvermehrung als Staatsaufgabe?, 2002.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dem Hintergrund der mißbräuchlichen Nutzung während der nationalsozialistischen Herrschaft insofern Zurückhaltung geübt. Vom Volk zu sprechen ist untrennbar verbunden mit dem drohenden Ausschluß anderer Personengruppen,[38] was weder politisch gewollt noch rechtlich zulässig wäre.

Das schließt nicht aus, mit der Familienpolitik auch kollektive Interessen zu verfolgen. Erforderlich ist jedoch eine Ausrichtung und dazu passende begriffliche Fassung, die der zwischenzeitlichen Entwicklung Rechnung trägt. In der Sache gehen kann es politischen Gemeinschaften danach nur um ein gesellschaftliches *Erhaltungsinteresse*.[39] Dieses zielt auf die Aufrechterhaltung einer funktionierenden Gesellschaft, und zwar im Sinne der Sicherung von Funktionsvoraussetzungen, also der Produktivität und der von ihr getragenen und zur Stabilisierung der Lebensbedingungen erforderlichen Institutionen. Das ist zunehmend im Kontext der europäischen Integration zu sehen. Gerade weil der Staat auch in absehbarer Zukunft die politische Einheit bilden wird, auf deren Ebene grundlegende Fragen für das Zusammenleben der Menschen entschieden werden, lassen sich die Sorgen um die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft allerdings von einem nationalstaatlichen Hintergrund nicht lösen.

Zunächst nur ein Teilaspekt ist in diesem Zusammenhang die Sicherung ausreichender Grundlagen für die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme[40] – oder aber deren Neugestaltung, sofern die bisherige Ausgestaltung für überholt oder gar verfehlt angesehen wird.[41] Wie auch immer die Anlage gewählt wird: In jedem Fall bleibt die Feststellung unabweisbar, daß auch künftig durch eine Abfolge von Generationen die Versorgung der nicht mehr produktiven Gesellschaftsmitglieder gesichert und zugleich die Grundlage für die Aufrechterhaltung der Produktivität gelegt werden muß. Daß in diesem Sinne nicht die Größe der Bevölkerung die entscheidende Rolle spielt, es also auch deshalb nicht um das Überleben eines Volkes oder einer Nation geht, sondern um die Nutzung der Fähigkeiten der Mitglieder einer Gesellschaft, liegt auf der Hand.

2. Zur Verwobenheit individueller Rechte und kollektiver Interessen

Nicht selten wird im Zusammenhang mit dem hier gewählten allgemeinen Begriff des Erhaltungsinteresses von der Notwendigkeit gesprochen, das Humanvermögen oder

38 Vgl. zur Politik des Ausschlusses *Zacher*, ZIAS 2002, S. 193, 198 ff., insb. S. 216 ff.

39 Vgl. auch zur „Nachwuchssicherungspolitik" *Kluth*, VVDStRL 68 (2009), S. 246, 279 ff.

40 So u.a. schon *Schreiber*, Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, 1964, S. 11; *Lampert/Wingen*, Familien und Familienpolitik, 1986, S. 57; *Borchert*, Renten vor dem Absturz, Ist der Sozialstaat am Ende?, 1994, S. 15 ff.; *Horstmann*, Kindererziehung und Alterssicherung, Verteilungspolitische Aspekte ausgewählter Reformvorschläge zu einer familienorientierten Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung, 1996, S. 19 ff.

41 *Di Fabio*, Die Kultur der Freiheit, 2005, S. 147.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gar Humankapital zu erhalten.[42] Das ist – selbst wenn die soziale Einbindung der Individuen in den Blick genommen wird – zu Recht als reduktionistisch kritisiert worden.[43] Es wäre allerdings falsch, die ökonomischen Grundlagen des Erhaltungsinteresses zu ignorieren. Keine Gesellschaft und keine politische Gemeinschaft, deren Aufgabe es ist, das Leben innerhalb bestimmter räumlicher Grenzen zu organisieren und für die Entfaltung der dort Lebenden zu sorgen, können sich wirtschaftlichen Zwängen entziehen. Unabhängig von der philosophischen Begründung des Verhältnisses zwischen Gemeinschaft und Individuum und den daraus ableitbaren Aufgaben für hoheitliche Interventionen und deren Grenzen:[44] Ein Mindestmaß an Einrichtungen der Daseinsvorsorge bzw. an Infrastruktur und im Allgemeininteresse stehenden Diensten sowie des sozialen Schutzes ist schon deshalb vom Staat bereitzustellen, um die tatsächliche Inanspruchnahme individueller Freiheiten zu ermöglichen. Dazu kommt, daß der Sozialstaat auch darüber hinausgehend Gleichheit herstellen muß, um ein friedvolles Zusammenleben zu ermöglichen.[45] Was genau das bedeutet, bedarf der politischen Festlegung und unterliegt dem Wandel. Daß der Staat aber grundsätzlich allen Mitgliedern der Gesellschaft Teilhabechancen ermöglichen soll, steht außer Frage. Und das wiederum weist auf die Sorge um die Gewährleistung der notwendigen Güter einschließlich von Bildungseinrichtungen und sozialen Diensten zurück.

Daraus wird die Verwobenheit kollektiver Interessen und der daraus ableitbaren staatlichen Aufgaben mit individuellen Rechten deutlich: Einerseits muß das angesprochene Erhaltungsinteresse immer im Dienste der Aufrechterhaltung individueller Freiheiten und Teilhabechancen stehen, jedenfalls in einer freiheitlich verfaßten Gemeinschaft. Andererseits hat die politische Gemeinschaft die Rechte aller in ihr lebenden Menschen in den Blick zu nehmen, für gewisse Ausgleiche zu sorgen und dabei soziale und ökonomische Wirksamkeitsbedingungen zu berücksichtigen. Dieses Erfordernis kann Beschränkungen individueller Freiheiten herbeiführen und gegebenenfalls rechtfertigen.

Die enge Verbindung von genuin auf eine Verbesserung der Freiheitswahrnehmung und auf den Erhalt wirtschaftlicher Grundlagen für die Gesellschaft ausgerichteten Zielen verdeutlicht das mittlerweile auch von Seiten der Europäischen Union[46] verfolgte

42 Vgl. *Hofferth/Philipps*, Social Issues 1991, S. 1 ff.; *Gormeley/Peters*, Policy Science 1991, S. 381 ff.; *Gustafsson/Stafford*, in: *Blanc* (Hrsg.), Social protection versus economic flexibility: Is there a trade-off?, 1994, S. 336 ff.; *Hagy*, The Journal of Human Resources 1998, S. 683 ff.; *Werding/Hofmann*, Ifo-Schnelldienst, Bd. 59 (2006), 2, S. 28, 34 f.; *Diekmann/Plünnecke/Seyda*, Sozialbilanz Familie, in: *Institut der deutschen Wirtschaft Köln* (Hrsg.), Analysen, S.106 ff.

43 Vgl. etwa den Diskussionsbeitrag von *Hoffmann-Riem* in: VVDStRL 68 (2009), S. 359 f.

44 Vgl. nur *Becker*, Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft, ZÖR 65 (2010), S. 619 f.

45 Dazu die Berichte von *Davy* und *Axer*, Soziale Gleichheit – Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?, VVDStRL 68 (2009), S. 122, 124 ff. bzw. S. 177, 185 ff.

46 So ist die bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben zur Erhöhung der (Frauen-)Erwerbsquote regelmäßig Bestandteil der Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, vgl. 2005/600/EG, 2008/618/EG und 2010/707/EU.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bestreben, eine *Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit* zu gewährleisten.[47] Damit soll die Produktivität der Gesellschaft insgesamt erhöht und etwa auch die finanzielle Basis beschäftigungszentrierter Sozialleistungssysteme verbreitert werden.

Die Zielsetzung geht aber über diese ökonomischen Wirkungen hinaus: Unausweichlich betrifft sie nämlich, zumindest in den Gesellschaften, in denen die Aufgabe der Kinderbetreuung und -erziehung traditionell den Frauen zukommt, die geschlechterspezifische Rollenverteilung und ist in diesem Zusammenhang Teil der Forderung nach Gleichberechtigung im Sinne der Eröffnung von Wahlmöglichkeiten und Entfaltungschancen[48]. Die Forderung nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit ist ohne ein verändertes Rollenverständnis von Vätern und Müttern nicht zu realisieren.[49]

Selbst wenn ein entsprechender geschlechtsspezifischer Hintergrund ausgeblendet bliebe, ließe sich die Eröffnung von Erwerbsmöglichkeiten nicht ohne weiteres auf den ökonomischen Aspekt der bestmöglichen Ausnutzung von Humanressourcen reduzieren.[50] Denn sie berührt – ganz abgesehen von der Bewertung der Kindererziehung selbst – zugleich die später noch einmal aufzugreifende[51] Frage, inwieweit der Staat bzw. von ihm geschaffene oder unterstützte Institutionen sich in die Aufgabe der Kin-

47 Vgl. dazu bereits *Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit* (Hrsg.), Der Kinderwunsch in der modernen Industriegesellschaft, 1980, S. 85 ff.; *Eichhorst/Thode*, in*: Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), Vereinbarkeit von Familie und Beruf, 2002, S. 47 ff.; *Hromadka*, Personalplanung 2009, S. 8-14; *Brosius-Gersdorf*, Demografischer Wandel und Familienförderung, 2011, S. 656 ff. Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat die OECD Vergleichsstudien erarbeitet, vgl. *OECD* (Hrsg.), Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life, 2007.

48 Vgl. zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie nur: *Fuchs*, Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern? Gutachten für den 60. Deutschen Juristentag, 1994, S. F9 ff.; *Hantrais*, Gendered Policies in Europe, 2000, S. 191 ff.; *Plantenga/ Koopmans*, WSI Mitteilungen 2002, S. 161 ff.; *Opielka*, Aus Politik und Zeitgeschichte 2002, S. 20 ff.; *Ludwig/Schlevogt*, WSI Mitteilungen 2002, S. 133 ff.; *Jönsson*, WSI Mitteilungen 2002, S. 176 ff.; *Spieß*, Sozialer Fortschritt 2003, S. 17 ff.; *Institut der deutschen Wirtschaft* (Hrsg.), Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenverhalten, 2003, S. 9; zur Rollenverteilung in Europa siehe *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Dokumentation der Tagung „Eigenverantwortung, private und öffentliche Solidarität – Rollenleitbilder im Familien- und Sozialrecht im europäischen Vergleich" in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, 2008.

49 Vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Eigenverantwortung, private und öffentliche Solidarität (Fußn. 48); *dass*. (Hrsg.), Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Siebter Familienbericht, 2006 und der darin entwickelte familienpolitische Dreiklang aus Zeit, Infrastruktur und Geld; hierzu auch *Bertram/Bujard*, in *dies.* (Hrsg.), Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik, S. 4 ff.

50 Vgl. *Bundesministerium für Familie und Senioren*, *Familien und Familienpolitik* (Hrsg.), Zukunft des Humanvermögens, fünfter Familienbericht, BT-Drucks. 12/7560, 1994, S. 1 ff.

51 Vgl. unten, D.I.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dererziehung einschalten kann oder darf bzw. diese Aufgabe unterstützen soll[52] und damit die Abgrenzung von staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre.[53] Staatliche Unterstützung wird zugleich nicht ohne Auswirkung auf die Familien bleiben, sei es weil deren Rolle in der modernen Erwerbsgesellschaft ohnehin schwierig geworden ist[54] oder weil zumindest bestimmte Formen der Kinderbetreuung beeinflußt werden. Welche Zusammenhänge hier bestehen bzw. unter Umständen realisiert werden sollen, hängt sowohl von der Art sozialstaatlicher Interventionen wie der vorfindlichen gesellschaftlichen Realität ab.

3. Die „dritte Generation"

Die Förderung von Kindern steht, wie schon die kurzen vorstehenden Ausführungen zeigen, in einem Zusammenhang mit unterschiedlichen Zielsetzungen und gesellschaftlichen Leitbildern. Sie ist nicht zu lösen von einem familienpolitischen Hintergrund und dem Bezug auf die innerhalb der Familie bestehende Verteilung sozialer Rollen. Aber auch wenn die Kinder selbst in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden, bleibt ihre Förderung mit zwei Zielsetzungen verbunden: dem gesellschaftlichen Erhaltungsinteresse mit allen seinen angedeuteten Ambivalenzen einerseits wie andererseits dem individuellen Interesse an der Entfaltung persönlicher Fähigkeiten und Neigungen und der Ermöglichung sozialer Teilhabe.

Wenn im Titel des Buches – bewußt plakativ und zuspitzend – Kinder als „dritte Generation" angesprochen werden, dann steht dies im Zusammenhang mit einer *gesellschaftlichen* Generationenfolge und weist auf zwei Besonderheiten der Kinder-Generation hin: zum einen auf ihre Bedeutung für die künftige Aufrechterhaltung von Sozialleistungssystemen, die als Ausschnitt aus dem allgemeinen Erhaltungsinteresse wegen des hier relevanten Themenbezugs eine Hervorhebung verdient; zum anderen auf einen besonderen Schutzbedarf; nämlich die Angewiesenheit der Kinder auf eine angemessene Umsorgung und auf die Schaffung zukunftsfähiger und entwicklungsoffener Lebensbedingungen.

a) Wenn auch der in Deutschland erfundene „Generationenvertrag" insofern mißverständlich erscheint, als er rechtgeschäftliches Handeln insinuiert,[55] so bringt er doch die Notwendigkeit der Einkommensverteilung über den Lebensverlauf zum Ausdruck, einer

52 Vgl. zu diesen Zusammenhängen auch aus einer etwas anderen Perspektive (nämlich den damit verbundenen Kosten und deren Privatisierung oder Sozialisierung bzw. den auftretenden sozialen Problemen) *Scheiwe*, Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht, 1999, S. 1 ff.

53 Sowie natürlich die zugrundeliegende Frage, wie sich diese Sphären überhaupt zueinander verhalten, insbesondere ob Staat und Gesellschaft voneinander zu trennen sind; vgl. dazu nur *Grimm*, in: *Grimm* (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 613 ff., 623; *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, 1998, S. 22 ff.; *Di Fabio*, NJW 2003, S. 993 ff., 994 f.

54 Dazu *Kaufmann*, Schrumpfende Gesellschaft (Fußn. 36), S. 152 ff.

55 Vgl. dazu *Zacher*, in: *ders.* (Hrsg.), Alterssicherung im Rechtsvergleich, 1991, S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zunächst intrapersonalen, aber möglicherweise auch intragenerationellen Umverteilung, die sich aus dem Umstand ergibt, daß in den Zeiten der Erwerbstätigkeit für Zeiten ohne Erwerbstätigkeit vorgesorgt werden muss. In diesem Zusammenhang wird leicht übersehen, daß nicht nur die zweite Generation[56] (der Erwerbstätigen) für die erste (der nicht mehr Erwerbstätigen) zu zahlen hat, sondern zugleich für die dritte (der noch nicht Erwerbstätigen)[57], der Generationenvertrag[58] also die nachwachsende Generation einbezieht.[59] *Wilfried Schreiber* selbst, der als „Erfinder" dieses „Vertrags" gilt[60], hat das ausdrücklich betont und versucht, darauf aufbauend Familienleistungen zu rechtfertigen.[61]

Diese ebenso grundlegende wie schlichte Erkenntnis erlaubt nicht zuletzt, auf weitere, in bestimmten gesellschaftspolitischen Vorstellungen wurzelnde Rechtfertigungsgründe für staatliche Interventionen verzichten zu können.[62] In gewisser Weise ist damit eine pragmatische Legitimationsgrundlage für staatliche Interventionen geschaffen. Zugleich läßt sich die Förderung von Kindern in den heute zum Teil geforderten Perspektivenwechsel hin zu einer investiven Sozialpolitik[63] einfügen. Zwar ist insofern grundsätzlich eine gewisse Skepsis geboten. Denn mit der Interpretation und Ausrichtung von Sozialleistungen als gesellschaftliche Investitionen ist offensichtlich die Ge-

56 Zum Generationenbegriff näher *Unnerstall,* Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 25 ff.

57 Kinder sind natürlich nur zu einem bestimmten Zeitpunkt die „dritte Generation", die Bezeichnung bezieht sich insofern auf ein statisches Modell, innerhalb dessen die durch Ordnungszahlen abgegrenzten Personengruppen in bestimmten Verantwortungsbeziehungen zueinander stehen; vgl. zum Begriff „dritte Generation" auch *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.), Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?, 1997, S. 12; ein Gegenbeispiel liefert *von Weizsäcker*, Bevölkerungsentwicklung, Rentenfinanzierung und Einkommensverteilung, 1993, S. 9, der lapidar feststellt: „die Bevölkerung besteht aus zwei Gruppen, den Erwerbstätigen und den Rentnern."

58 Zum Generationenvertrag näher *Lampert*, Der Generationenvertrag in der Bewährung, Kirche und Gesellschaft, 1999, S. 3 ff.; *Kohli/Szydlik* (Hrsg.), Generationen in Familie und Gesellschaft, Einleitung, 2000, S. 9 f.; *Merk*, Die Dritte Generation, 2002, S. 8 f.

59 Vgl. statt vieler *Lüdeke*, in: *Kleinhenz* (Hrsg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinz Lampert, 1995, S. 151; von drei relevanten Generationen gehen auch *Kaufmann/Leisering* (Hrsg.), Studien zum Drei-Generationenvertrag, 1984, Vorwort, aus.

60 „Die Tatsache, dass jede Bevölkerung sich zu jedem Zeitpunkt aus Menschen aller Altersjahrgänge zusammensetzt, ist eine wesentliche, nicht immer genug gewürdigte Voraussetzung der Volkswohlfahrt … es ist seit Anbeginn der Welt so, und es war auch in der Großfamilie des fast autarken Bauernhofs der vorindustriellen Zeit, dass nur die mittlere Generation, die Altersklasse der Vollkräftigen, die Güterproduktion leistete, die für alle drei Generationen ausreichen musste", *Schreiber,* Sozialpolitische Perspektiven, 1972, S. 49.

61 Vgl. *Külp/Schreiber*, Soziale Sicherheit, 1971, S. 276 ff.; *Schreiber*, Sozialpolitische Perspektiven, 1972, S. 44 ff.; *Nell-Breuning*, in: *ders./Fetsch* (Hrsg.), Drei Generationen in Solidarität: Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, Beiträge zur Gesellschaftspolitik, 1981, S. 27 ff.

62 *Schreiber* sah sich insofern Kritik aus den Kreisen ausgesetzt, denen er sich zugehörig fühlte, vgl. zu den Diskussionen *Kannengießer*, DAngVers 1979, S. 215 ff.; *Rürup*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/1979, S. 26 ff.; kritisch auch *Leisering*, Sozialstaat und demographischer Wandel, 1992, S. 229 ff.

63 Vgl. *Esping-Andersen*, in: *ders.* (Hrsg.), Why we need a New Welfare State, 2002, S. 26 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fahr einer Verkürzung sozialpolitischer Funktionen verbunden. Als umfassendes Legitimationskonzept ist dieser Ansatz deshalb wenig tragfähig.[64] Das spricht aber nicht dagegen, nicht nur Vorsorge-, sondern ebenso Hilfe- und Förderleistungen auch zukunftsbezogen zu betrachten. Tatsächlich geschieht dies bereits zunehmend, und die entsprechende Diskussion mag auch die Bereitschaft steigern, höhere Leistungen für Kinder zu finanzieren.[65]

b) Leistungen für Kinder sind aber, ganz unabhängig von der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme, in erster Linie als Unterstützung zur Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens und der Entfaltung der Persönlichkeit zu sehen.[66] In ihrem Mittelpunkt stehen Menschen mit eigenen Rechten, deren Wahrnehmung allerdings Besonderheiten unterliegt: wegen ihrer Abhängigkeit von anderen, im Kindeswohl agierenden Personen; und wegen ihrer Erstarkung im Zuge der kindlichen Entwicklung.[67] Kinder sind keine „kleinen Erwachsenen",[68] sondern abhängig von besonderer Förderung – auch wenn sie auf diese einen Anspruch aus eigenem Recht besitzen.

Ihre Rechte sind auch in einer anderen Weise prekär. Denn da Kinder in eine Welt hineinwachsen, deren Zustand sie selbst nicht bestimmen können – weder faktisch noch über eigene politische Mitwirkungsrechte – ist die verstärkt zu vernehmende Forderung nach „Nachhaltigkeit"[69] oder einer „Generationengerechtigkeit"[70] gerade auch zum Schutz der Belange von Kindern ein wichtiges Anliegen. In ihrem Kern geht es darum, für die Zukunft auskömmliche Lebensbedingungen zu schaffen. Das setzt eine gegenwärtige Verantwortung zur angemessenen Berücksichtigung der Belange künftiger Generationen voraus, was – ohne das Thema hier weiter zu verfolgen – erstens angesichts der inhaltlichen Offenheit, zweitens wegen der Ungleichzeitigkeit zwischen der auf einzelne Wahlperioden beschränkten Legitimation der Gestaltungsbefugnisse und deren

64 Vgl. aber positiver zu dem Ansatz bei gleichzeitiger Feststellung, daß er trotz vielfacher politischer Beschwörung in der Praxis höchstens stückweise verfolgt wird, *Morel/Palier/Palme*, Towards a social investment welfare state?, 2012.

65 Vgl. beispielsweise *Bünger,* Familienpolitik in Deutschland, 1970, S. 37 ff.; *Arndt*, Das Familienkreditmodell, 1995, S. 39 ff.; *Werding*, Familienpolitik für junge Familien, 2001. S. 22 ff.; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Gerechtigkeit für Familien, 2002, S. 1 ff.

66 Vgl. auch *Felix*, in: *Bork/Repgen* (Hrsg.), Das Kind im Recht, 2009, S. 107 f., 125; insofern auch kritisch bzgl. der jüngeren Entwicklung in Richtung Nachwuchssicherung.

67 Vgl. dazu *Zacher*, ZIAS 2007, S. 66, 69 f.

68 So ganz zutreffend das BVerfG in seiner „Regelsatzentscheidung" v. 9.2.2010 (BVerfGE 125, 175), Rdnr. 191: „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen. Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist."

69 Dazu *Kahl*, in: *ders.* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 ff.; *ders.*, DÖV 2009, S. 2 ff., 12 f.; *ders.*, ZRP 2014, S. 18.

70 Vgl. nur *Becker*, in: *ders./Roth*, Recht der Älteren (Fußn. 31), Rdnr. 16, 24 f. m. w. N.; *Zacher*, in: Festschrift für Heldrich, S. 1211, 1216 ff.; *Kahl*, ZRP 2014, S. 17 f., 21.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weit darüber hinausreichenden Gegenstände und drittens wegen des Ausfalls subjektiver Rechte als Durchsetzungsmechanismen keineswegs einfach umzusetzen ist.

B. Ziel und Anlage der Studie

I. Zielsetzung

Anknüpfend an die vorstehend geschilderte Ausgangslage faßt die folgende Studie die staatlichen Interventionen zusammen, mit denen Kinder entweder in finanzieller Hinsicht oder durch die Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten gefördert werden. Zusammenfassend soll von *Leistungen für Kinder* gesprochen werden, und zwar auch, wenn diese Leistungen den Eltern oder anderen Sorgeberechtigten zustehen. Denn weil die Eltern in allen hier einbezogenen Gesellschaftsordnungen das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder haben, geht es vielfach, wahrscheinlich sogar zumeist, bei entsprechenden Leistungen unmittelbar um deren Entlastung und Unterstützung. Deshalb bestehen auch starke Überschneidungen mit dem weiteren Feld der vorstehend schon angesprochenen Familienpolitik[71]. Das ändert nichts an der Konzentration der Studie auf die Förderung von Kindern. Dieser Ansatz beschränkt einerseits eine familienpolitische Sicht, weil nur bestimmte familienpolitische Maßnahmen in den Blick zu nehmen sind. Es führt andererseits gerade im Hinblick auf die Betreuungsleistungen zu einer Ausweitung, weil etwa das Kindergarten- und Schulrecht einbezogen werden müssen.

Ziel der Untersuchung ist es, die Komplexität der Leistungen für Kinder zu erfassen und diese zu systematisieren. Grundlage ist eine umfassende und verläßliche Darstellung des positiven Rechts, d.h. der relevanten Rechtsnormen und deren tatsächlicher Durchführung einschließlich der normativen und der faktischen Bezugspunkte.[72] Im

71 Vgl. dazu u.a. auch folgende Studien: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), Familienpolitik in Europa, 1978; *Kamerman/Kahn* (Hrsg.), Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, 1978; *Langer-El Sayed,* Familienpolitik, 1980; *Kamerman/Kahn* (Hrsg.), Maternity Policies and Working Women, 1983; *Ditch/Bradshaw/Eardley*, Developments in National Family Policies in 1994, 1995; *Ditch/Barnes/Bradshaw* (Hrsg.), An Synthesis of National Family Policies 1995, 1996; *Kahn/Kamerman,* Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States, 1997; *Kaufmann/Kuijsten/Schulze/Strohmeier* (Hrsg.), Family Life and Family Policies in Europe, Band I, 1997; *Vleminckx/Smeeding*, Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations, 2000; *Klammer*, WSI Mitteilungen 2002, S. 126; *Peuckert*, Familienformen im sozialen Wandel, 2002. Aus neuerer Zeit und mit stärkerem Bezug zu Kindern *Stock/Bertram/Fürnkranz-Prskawetz/Holzgreve/Kohli/Staudinger* (Hrsg.), Zukunft mit Kindern. Fertilität und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2012.

72 Vgl. insofern zu methodischen Fragen des Sozialrechtsvergleichs nur *von Maydell*, Sach- und Kollisionsnormen im internationalen Sozialversicherungsrecht, 1967, S. 15; *Zacher* (Hrsg.), Methodi-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hintergrund stehen dabei der jeweilige verfassungsrechtliche Rahmen ebenso wie die Anlage von Sozialleistungssystemen und Betreuungseinrichtungen. Das ermöglicht, das Zusammenspiel verschiedener Förderinstrumente aufzuzeigen und zugleich deren Einbettung in die jeweilige Rechtsordnung hervorzuheben. Es erfordert einen – durchaus zuweilen etwas ermüdenden – Grad an Detailliertheit. Das ist nicht zuletzt deshalb unumgänglich, weil sich in der Regel die Frage stellt, ob einzelne, für vorbildlich gehaltene sozialrechtliche Lösungen aus anderen Ländern in die eigene Rechtsordnung übernommen werden können. Ohne Blick auf deren genaue Ausgestaltung und deren institutionelle Voraussetzungen, die zugleich Wirksamkeitsbedingungen darstellen, läßt sie sich aber nicht sinnvoll beantworten.

Uns kann und soll es nicht darum gehen, eigene Aussagen über die Wirksamkeit bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen zu treffen. Dafür wären empirische Untersuchungen erforderlich,[73] die den Rahmen einer rechtsvergleichenden Studie sprengen würden. Offensichtlich bestehen ganz unterschiedliche Ansichten über die theoretische Einordnung von Wirksamkeitszusammenhängen. Konkreter gesprochen, ergibt etwa auch die Einschätzung der Ursachen für niedrige Geburtenraten, betrachtet man die dazu in Deutschland veröffentlichten Umfragen, kein klares Bild.[74] So mag es zwar plausibel klingen, daß schon die Existenz ausgebauter Sozialversicherungssysteme die Anreize für die Erziehung eigener Kinder vermindert,[75] keineswegs ist aber geklärt, in welchem Umfang dieser Befund tatsächlich die individuellen Lebensentwürfe beeinflußt, geschweige denn, wie er sich zu anderen, diese Entscheidung beeinflussenden Faktoren verhält.[76] Insofern könnte nur eine repräsentative Erhebung individueller Le-

---

sche Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 21 ff., 22; *Zacher* (Hrsg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, 1978, S. 9 ff., 18; *Becker*, in: *ders.* (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich I, 2010, S. 20 ff.

73 Vgl. dazu *Bonin/Spiess/Stichnoth/Wrohlich*, in: DIW, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2014, S. 5 ff., die Folgebeiträge in derselben Ausgabe sowie die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen im Auftrag des BMFSFJ (für eine Übersicht der Einzelmodule: www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/gesamtevaluation-uebersicht-module, property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf; Stand: 11.7.2014).

74 Nach einer Studie des IfD Allensbach sind wichtigste Gründe für die Kinderlosigkeit das Fehlen eines geeigneten Partners (40%), die Ansicht, zu jung dafür zu sein (39%) oder der Wunsch, möglichst viel Zeit für sich selbst und Hobbys zu haben (34%), *IfD Allensbach* (Hrsg.), Monitor Familienleben 2012, S. 39 (abrufbar unter: http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/Monitor_Familienleben_2012.pdf; Stand: 14.05.2014); hingegen führt eine Studie der Stiftung für Zukunftsfragen als Hauptgrund die hohen Kosten durch Kinder (67 %), Wunsch nach Freiheit und Unabhängigkeit (60%) und eine prioritäre Karriereplanung (57%), *Stiftung für Zukunftsfragen* (Hrsg.), Forschung aktuell, Nr. 248, S. 1 (abrufbar unter: www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/uploads/media/Forschung-Aktuell-248-Weshalb-die-Deutschen-keine-Kinder-bekommen_01.pdf; Stand: 14.5.2014).

75 Zu diesem Argument *Sinn*, Ist Deutschland noch zu retten?, 2005, S. 423; eher skeptisch dagegen *Fasshauer*, DRV 2006, S. 305 ff., 321.

76 Auch die Annahme, daß Betreuungsleistungen einen wesentlichen fördernden Einfluß auf die Anzahl der Geburten haben, ist nicht einfach nachzuweisen. Studien, die zu dieser Frage in den letzten

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bensverläufe und -entwürfe helfen, und die Länderberichte müssen sich auf die Wiedergabe einiger als plausibel erscheinender Wirkungszusammenhänge beschränken.

Wichtiger noch ist, daß die Studie schon im Ansatz nicht einer Beschränkung auf die Förderung von Kindern aus bevölkerungspolitischen Gründen folgt. Im Gegenteil: Sie geht davon aus, daß die rechtliche Stellung der Kinder, deren rechtlicher Schutz und deren Förderung, primär aus einer besonderen Schutzbedürftigkeit folgt und der Persönlichkeitsentwicklung dient. Sie zielt schon deshalb auf eine normative Auswertung der systematisierenden Zusammenschau von Leistungen für Kinder ab. Gerade wenn entsprechende Leistungen nicht nur als Ausdruck kollektiver Erhaltungsinteressen gesehen werden, ist die Frage von zentraler Bedeutung, wie die Verantwortung zum Schutz der Kinderrechte verteilt wird. Rechtlich faßbar wird diese Verantwortung vor allem durch die Knüpfung rechtlicher Folgen an Verhalten und die Zuschreibung von Rechten und Pflichten.[77] In diesem Sinne geht es im vorliegenden Zusammenhang um deren Aufteilung: auf der gesellschaftlichen Ebene zwischen Kindern und Eltern bzw. anderen Sorgeberechtigten, auf der Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft zwischen Sorgeberechtigten und dem Staat, der in der Rolle eines Wächters subsidiär für die Wahrung des Kindeswohls und zudem für die Gewährleistung einer die Persönlichkeitsentfaltung ermöglichenden Infrastruktur zu sorgen hat,[78] sowie innerhalb der Gemeinschaft zwischen den verschiedenen Hoheitsträgern, insbesondere der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung in Form der Kommunen.

II. Zur Länderauswahl

1. Die Studie konzentriert sich auf Leistungen für Kinder in Ländern mit ausgebauten Leistungs- und Betreuungseinrichtungen, weil demographische Prozesse, die ein wesentliches Motiv für die Studie abgeben, abhängig sind vom gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsstand. Wenn zudem Aufschlüsse für die Verteilung der Verantwortung zwischen Staat, Familie und Einzelnem erwartet werden, bilden darüber hinaus gemeinsame Grundvorstellungen für die Konstitution staatlicher Gemeinschaften eine wichtige Vergleichsgrundlage. Beide Aspekte hätten zwar eine Einbeziehung außereuropäischer, insbesondere der nordamerikanischen Staaten, nicht ausgeschlossen. Selbst

---

Jahren erstellt wurden, kommen zu durchaus ambivalenten Ergebnissen, vgl. mit dem Verweis auf viele andere Studien die Arbeit von *Sleebos*, Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Responses, 2003, S. 48 ff., 48; *Buhr/Huinink*, ZSR 58 (2012), S. 336 ff.; dagegen einen fördernden, aber erst nach mehreren Jahren eintretenden Effekt bejahend *Bujard*, Familienpolitik und Geburtenrate, 2011, S. 40.

77 Vgl. dazu weiter ausholend und sprachliche, philosophische wie rechtliche Aspekte zusammenfassend nur *Quade*, Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung, 2009, S. 44 ff. m. zahlr. Nachw.

78 Dazu unten, C.II.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wenn aber die Europäische Union keine Kompetenzen zur Harmonisierung der nationalen Familien- und Sozialpolitik in praktisch relevantem Umfang besitzt,[79] bildet sie doch zugleich eine Wertegemeinschaft und damit einen Ordnungsrahmen, innerhalb dessen ein Vergleich besonders fruchtbar sein kann.

2. Auch innerhalb der Europäischen Union sind Ausrichtung, Bedeutung und Ansatzpunkte familienpolitischer Maßnahmen durchaus unterschiedlich. Im familienpolitischen Schrifttum wird deshalb verbreitet der Versuch unternommen, ähnlich der Kategorisierung von Sozialleistungssystemen insgesamt,[80] bestimmte Typen der Familienpolitik zusammenzufassen und einzelne Länder diesen Typen zuzuordnen.[81] Das muß hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden. Es soll genügen, einige dieser Kategorisierungsansätze kurz zusammenzufassen. Daraus wird ersichtlich, daß in verschiedenen Studien ganz unterschiedliche Kriterien die jeweilige Einteilung leiten.

In einem in erster Linie beschreibenden, von *Gauthier*[82] ausgearbeiteten Ansatz, der familien- und bevölkerungspolitische Aspekte zusammenführt, lassen sich vier Politikmodelle unterscheiden. Sie zeichnen sich durch die jeweils verfolgten, voneinander abgrenzbaren Zielsetzungen aus und variieren entsprechend der im Hintergrund stehenden sozialen und politischen Herausforderungen. Jedes Modell ist für sich genommen ein Idealtyp, der in Reinform nur selten vorkommt. Vielmehr existieren Überschneidungen und Mischformen (*hybrid forms*). Auf dieser Grundlage unterschiedet *Gauthier* zwischen dem *Pro-family/pro-natalist model*, dem *Pro-family but non-interventionist model*, dem *Pro-egalitarian model* und dem *Pro-traditional model*.

Enger bezogen auf die Rolle der Familien ist demgegenüber die Kategorisierung durch *Bahle*. Grundlegend ist bei ihm eine Differenzierung zwischen Innen- und Außenverhältnis: Auf der einen Seite steht das Ehe- und Familienrecht, welches das Innenverhältnis betrifft, auf der anderen die familienpolitische Einflussnahme, die sich auf das Außenverhältnis bezieht.[83] Neben dem staatlichen Einfluß wird dem kirchlichen Einfluß und dessen Familienbild eine wichtige Rolle zugestanden, auch wenn diese im Schwinden begriffen sein soll.[84] Zentraler Ausgangspunkt der Unterscheidung von Fa-

79 Dazu unten, D.II.1.

80 Vgl. vor allem *Esping-Andersen*, Three Worlds of Welfare Capitalism, 1990, S. 9. Auf die breite Diskussion um diesen Ansatz soll hier nicht eingegangen werden.

81 Vgl. dazu die Überblicke bei *Hantrais*, in: *Clasen* (Hrsg.), Comparative Social Policy, 1999, S. 95 ff., 96 m. w. N.

82 *Gauthier*, Public policies affecting fertility and families in Europe: A survey of the 15 member states, veröffentlicht unter: www.unav.es/icf/main/documentos/Gauthier_Public-policies-fertility.pdf (Stand: 15.5.2014); *Gauthier,* in: *Cleveland* (Hrsg.), Our Children`s Future, 2001, S. 251 ff.

83 *Bahle*, Familienpolitik in Westeuropa, 1995, S. 49.

84 *Bahle,* Familienpolitik in Westeuropa (Fußn. 83), S. 118.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

milienpolitiken ist dann die je nach politischer Gemeinschaft unterschiedlich stark ausgeprägte Rolle von Kirche und Staat.[85]

Hantrais[86] wählt ebenfalls die Familie als Ausgangspunkt, stellt aber zur Feststellung und Erklärung verschiedener Formen von Familienpolitiken auf ein Bündel von Faktoren ab, in erster Linie auf institutionelle Vorgaben, Definitionen der politischen Akteure und gesellschaftliche Prämissen. Das führt zu drei groben Kategorien. Auf der einen Seite reduzierten einige europäische Staaten staatliche Familienpolitik auf ein Minimum und garantieren der Familie nur einen Existenzschutz, so Irland, Italien, die Niederlande und Großbritannien. Auf der anderen Seite räumten Länder dem Schutz der Institution Familie eine sehr viel größere Bedeutung ein und werden dafür aktiv tätig, so Deutschland, Frankreich, Portugal, Luxemburg und Belgien. Einen Mittelweg sollen nach dieser Unterscheidung die skandinavischen Länder (Dänemark, Schweden und Finnland) verfolgen, weil deren Familienpolitik vor allem darauf abziele, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Selbständigkeit der Familien zu ermöglichen.

Schließlich stellt *Kaufmann* die unterschiedlichen Formen staatlicher Interventionen in den Vordergrund – ökonomische, ökologische, pädagogische und rechtliche Interventionen[87] – und nimmt deren jeweilige Intensität als zentrales Kriterium für die Typisierung von Familienpolitiken.[88]

3. Bereits der kurze Überblick zeigt, daß familienpolitische Kategorisierungen erst dann eine gewisse Aussagekraft entwickeln, wenn sie im Zusammenhang mit bestimmten Hintergründen und Ansätzen staatlicher Interventionen stehen. Zudem sind sie naturgemäß sehr stark abhängig von dem Ziel, zu dessen Erklärung sie eingesetzt werden. Sie eignen sich deshalb nur sehr beschränkt als Ausgangspunkt für die Auswahl der Vergleichsländer.

Statt dessen ist diese geleitet von zwei Überlegungen. Zum einen sollten verschiedene normative Vorstellungen von Kinderrechten ebenso wie die damit verbundenen verschiedenen sozialpolitischen und familienpolitischen Grundeinstellungen deren Bedeutung für die Umsetzung von Förderungszielen beleuchten. Zum anderen sollten, den Ausgangsüberlegungen folgend, neben Deutschland Länder einbezogen werden, in denen relativ hohe Geburtenraten zu verzeichnen sind. Das erklärt die Einbeziehung von Frankreich und Schweden. Frankreich gilt bekanntlich als ein Land mit besonders umfangreich ausgebauten und historisch weit zurückreichenden Familienleistungen. Schweden steht für das skandinavische Modell, das sich durch die Betonung von Kin-

85 *Bahle*, Familienpolitik in Westeuropa (Fußn. 83), S. 47.

86 *Hantrais*, in*: Clasen* (Hrsg.), Comparative Social Policy (Fußn. 81), S. 95 ff.

87 Vgl. zu diesen sozialpolitischen Interventionsformen bereits *Kaufmann*, in: *ders.* (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, 1982, S. 49, 66 ff.

88 *Kaufmann*, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, 1995, S. 204 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

derrechten und eine weitgehende Gleichstellung der Geschlechter auszeichnet. In einem gewissen, den Vergleich schärfenden Kontrast dazu steht Italien, vor allem wegen der auch für andere Mittelmeerstaaten feststellbaren niedrigen Geburtenrate. Dabei darf aber auch nicht übersehen werden, daß die regionalen Unterschiede innerhalb des Landes hoch sind und einzelne familienpolitische Maßnahmen von beachtlicher Bedeutung sind.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Die Studie bezweckt nicht eine Vertiefung der Diskussion um verschiedene Sozialleistungstypen oder Sozialpolitikmodelle. Aus rechtlicher Sicht sind entsprechende Diskussionen nur eingeschränkt weiterführend. Die zugrundeliegenden Modellannahmen helfen bei Mikrovergleichen schon deshalb wenig, weil die jeweiligen systembildenden Kriterien zu grob sind. Sie taugen zudem als Analyseinstrumente wenig, wenn es um das Zusammenspiel verschiedener Sozialleistungssysteme geht. Schließlich ermöglichen sie nur mittelbar Aussagen über die hier interessierenden, hinter der jeweils vorfindlichen Sozialleistungslandschaft stehenden gesellschaftlichen Vorstellungen, nämlich die Verteilung der Verantwortung zwischen Staat, Familie und Einzelnem.

III. Komplexität des Themas und Beschränkungen

Förderung und Unterstützung von Kindern stellen sich als hochkomplexe Aufgaben dar. Schon für das Ziel, die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit zu verbessern, ist eine große Vielfalt unterschiedlichster Einflußfaktoren relevant.[89] Sie betreffen sehr verstreute und zum Teil fernliegende Regelungsmaterien, wie etwa Laden- und Behördenöffnungszeiten. Eine vollständige Erfassung aller möglicherweise in Frage kommenden Einflußfaktoren kann deshalb nicht angestrebt werden, Beschränkungen sind erforderlich. Sie beziehen sich sowohl auf die erfaßten Regelungen als auch auf den Forschungsgegenstand.

1. Disziplinär

Die Studie dient der Vermittlung detaillierter Kenntnisse verschiedener Rechtsordnungen und einer vergleichenden Analyse. Nach wie vor kann nur diese Kombination – ungeachtet der oft zu lesenden Kritik an Länderberichten – eine umfassende Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen und Ausgestaltung einzelner sozialpolitischer Felder ermöglichen, insbesondere wenn es um einigermaßen komplexe Regelungszusammenhänge geht. Natürlich ist die Studie, wie dies der rechtsvergleichende Blick fordert, geprägt vom Bemühen um die Einbeziehung der faktischen Grundlagen und die Erfassung

89 Vgl. *Wingen*, Familienpolitische Denkanstöße, 2001, S. 135 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des tatsächlich angewendeten Rechts. Aber sie kann und soll keine darüber hinausgehenden Fragen beantworten, wie etwa die nach der Rolle verschiedener Akteure für die Schaffung rechtlicher Regelungen oder die nach deren Wirksamkeit. Stattdessen konzentriert sie sich auf die normativen Bedingungen der Förderung von Kindern, um gerade deren Bedeutung auch in einem sozialpolitischen Kontext herauszustellen (vgl. oben, II. 1.).

Sie ist zugleich „intradisziplinär grenzüberschreitend“: Denn sie verbindet oftmals eigenständig behandelte Rechtsgebiete (Verfassungsrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht, Schulrecht, Steuerrecht) miteinander. Das ist schon deshalb notwendig, weil zwischen diesen Gebieten Überschneidungen und vor allem Wechselbezüglichkeiten bestehen, die nur in einer umfassenden Abhandlung erkannt und einbezogen werden können.

2. Gegenständlich

Dazu kommen Beschränkungen, die den Untersuchungsgegenstand betreffen. Sie verdanken sich der vorstehend genannten Zielsetzung, Leistungen für Kinder zu erfassen,[90] und dem Erfordernis einer klaren Abgrenzung der Vergleichsgrundlagen.

a) Die Eltern betreffenden Statusfragen und eventuelle gesellschaftlichen Konzeptionen für gesellschaftliche „Kerngemeinschaften“ bleiben grundsätzlich außen vor. Leistungen an Ehegemeinschaften bzw. an vergleichbare Gemeinschaften (mit z.T. eigenen Steuerungsfunktionen) werden nur einbezogen, soweit sie einen besonderen Bezug zur Kinderförderung aufweisen, entweder ausdrücklich oder zumindest funktional (wie das sog. Ehegattensplitting). Diesem Grundsatz nach werden auch der Mutterschutz[91] und Leistungen an Mütter berücksichtigt, weil entsprechende Maßnahmen einen engen Zusammenhang zur Deckung des Familienunterhalts aufweisen. Entsprechendes gilt für familienrechtliche Regelungen. Sie sind zwar nicht allgemein und umfassend im hier interessierenden Zusammenhang relevant, jedoch in mancherlei Hinsicht für die Förderung von Kindern wichtig. Das gilt insbesondere für das Unterhaltsrecht, weil es sowohl primäre Verantwortlichkeiten als auch finanzielle Einstandspflichten begründet.

b) Ähnlich wird verfahren mit sonstigen rechtlich ausgeformten privaten Verantwortlichkeiten, insbesondere soweit sie aus einem Arbeitsverhältnis resultieren. Sie können – und müssen dann allerdings auch – nur insoweit Berücksichtigung finden, als sie in spezifisch funktionalem Zusammenhang zur Unterstützung und Förderung von Kindern stehen. Ein solcher Zusammenhang ist in verschiedener Hinsicht gegeben, etwa wenn es um den arbeitsrechtlichen Schutz von Müttern oder um die Freistellung von Erziehungsberechtigten von arbeitsvertraglichen Hauptpflichten geht.

c) Schließlich kann auf die Darstellung von Sonderregelungen verzichtet werden, die nicht allgemein kindbezogene Bedarfssituationen betreffen, sondern sich aus anderen

90 Vgl. oben, B.I.

91 Dazu etwa *Alewell/Pull,* Comparative Labour Law and Policy Journal 22 (2001), S. 297 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bedarfen ergeben. Das folgt schon aus dem bereits genannten Erfordernis einer funktionalen Abgrenzung. Deshalb bleiben staatliche Maßnahmen zum Schutz behinderter Kinder einschließlich des speziellen schulischen Förderungsbedarfs[92] oder zum Schutz ausländischer Personen weitgehend ausgeblendet.

3. Lebenszeitbezogen

Der Kindbezug erfordert auch eine lebenszeiträumliche Begrenzung. Funktional gesehen müßte dafür der besondere Unterstützungsbedarf von Kindern entscheidend sein. Eine entsprechende Grenzziehung läßt sich aber nur schwer verwirklichen, selbst wenn man davon ausgeht, daß rechtliche Regelungen typisierend den Lebensabschnitt bestimmen, in dem Kinder schutzbedürftig sind. Denn schon innerhalb einer nationalen Rechtsordnung und beschränkt auf die dort vorgesehenen Sozialleistungen finden sich unterschiedliche Altersgrenzen.[93] Eine oberste Grenze von allgemeiner Bedeutung stellt in diesem Zusammenhang die Volljährigkeit dar – und zwar grundsätzlich unabhängig davon, in welchem Lebensalter diese gesetzt wird.[94] Denn bei ihrem Erreichen werden typisierend junge Menschen auf gesellschaftlicher Ebene in ihre Eigenverantwortung entlassen, und es wird damit zugleich der Erziehungsverantwortung der Eltern eine Grenze gesetzt, wenn auch die Unterhaltsverpflichtungen zwischen Eltern und Abkömmlingen darüber hinaus reichen können.[95] Bereits zuvor kann die Rechtsordnung der schrittweisen Entwicklung des Kindes durch Stufungen des Schutzes und der Aner-

92 Dazu *Graser*, in: *Becker/Graser* (Hrsg.), Perspektiven der schulischen Integration von Kindern mit Behinderung, 2004, S. 63 ff., und vor allem die danach einsetzende, auf die UN-Behindertenrechtskonvention zurückgehende Debatte um die (auch) schulische Inklusion.

93 Beispielhaft für die Rechtslage in Deutschland die Regelungen zum Kindergeld nach §§ 63 Abs. 2 S. 1, 32 Abs. 4 EStG: So wird Kindergeld grds. für unter 18-Jährige, unter bestimmten Voraussetzungen (Arbeitslosigkeit oder Ausbildungsverhältnis) bis zu 21 bzw. 25 Jahren, und in besonderen Fällen (§ 32 Abs. 5 S. 1 EStG) auch darüber hinaus gewährt; bei Vorliegen einer Behinderung vor Ablauf des 25. Lebensjahres und daraus resultierender Unfähigkeit, sich selbst zu unterhalten, besteht ein Kindergeldanspruch ohne jegliche Altersgrenze (§ 32 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 EStG). Dem entsprechen die Altersgrenzen der subsidiär anwendbaren Vorschriften des BKGG.

94 In diesem Sinne und auf eine Obergrenze von 18 Jahren abstellend Art. 1 UN-KRK (vgl. dazu näher unten, D.II.1.). Innerhalb der EU bestand in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts ein Trend, die Volljährigkeitsgrenze von 21 auf 18 Jahre abzusenken, während längere Zeit nur das erstgenannte Lebensalter nach den früher geltenden gemeinschaftsrechtlichen Aufenthaltsvorschriften (Art. 10 VO 1612/68, ABl. L 257/2 v. 19.10.1968) einen Nachzug ohne Nachweis der Unterhaltsgewährung ermöglichen sollte, vgl. dazu auch SA des GA *Geelhoed* v. 25.5.2004, Rs. C-275/02 (Ayaz), Rdnr. 79; der auf das Alter bezogenen Argumentation ist der EuGH allerdings in seinem nachfolgenden Urteil v. 30.9.2004 (Slg. 2004, I-8792) nicht gefolgt. Zwischenzeitlich wurde das Recht neu gefaßt, und im jetzigen Art. 10 VO 492/2011 wird statt auf eine Altersgrenze nur noch auf „Kinder“ abgestellt, wobei für die Auslegung Art. 1 UN-KRK mit seiner Obergrenze von 18 Jahren herangezogen werden kann (vgl. zur Bedeutung der UN-KRK etwa die Einleitung zu „Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes“, KOM 2011/60 endg., und dazu unten, D.II.

95 Vgl. dazu *Hohnerlein*, in: *Kocka/Kohli/Steeck* (Hrsg.), Altern in Deutschland, 2009, S. 139 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kennung von Autonomie Rechnung tragen, wie es in Deutschland auch sprachlich mit der Unterscheidung von Kindern und Jugendlichen zum Ausdruck kommt.[96]

Für die Untersuchung des Schul- und Bildungsrechts ist ergänzend eine weitere Grenzziehung sinnvoll, die auf Bildungsziele abstellt und entlang verschiedener Formen der Bildungseinrichtungen verläuft. In diesem Sinne ausgeschieden werden die Regelungen über Hochschulen und die berufliche Bildung. Die Studie konzentriert sich stattdessen auf die allgemeine Bildung, die eine Grundlage für die weitere Aus- und Fortbildung und die spätere Erwerbstätigkeit legt.

C. Systematisierung der Sozial- und Betreuungsleistungen

Innerhalb des damit abgesteckten Untersuchungsrahmens können die kindbezogenen Leistungen nach verschiedenen Kriterien systematisiert werden. Zunächst nach ihrer Funktion (I.), und zwar im Sinne einer allgemeinen Zielbestimmung, einer konkreten Ausrichtung und einer Festlegung bestimmter sozialpolitischer Zielsetzung, die insbesondere mit dem Niveau der Leistungen bzw. deren Umfang korreliert. Die anderen Systematisierungen betreffen verschiedene Aspekte des institutionellen Arrangements. Zunächst verstanden im Sinne einer Aufgabenverteilung zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Einheiten (II.), die zugleich über die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Gesellschaft Aufschluß gibt; in diesem Zusammenhang wird kurz auf einige verwaltungsorganisatorische Aspekte im Sinne der praktischen Umsetzung der Verantwortung eingegangen. Daneben spielen die Formen sozialpolitischer Intervention eine Rolle, die sich verschiedener, allgemein bekannter Leistungstypen (III.) bedient und in diesem Sinne bestimmten Regeln folgt. Schließlich ist zu beachten, daß diese rechtlich ausgeformten Interventionen auf verschiedenen Regelungsebenen erfolgen (IV.), sowohl innerstaatlich als auch überstaatlich (in einem weiten Sinn) betrachtet, wobei sich die Einführung auf eine kurze Darstellung der überstaatlichen Vorgaben beschränkt.

96 Mit einer Grenzziehung beim Lebensalter von 14 Jahren, vgl. § 7 Abs. 1 SGB VIII, allerdings ohne für einen weiten Kinderbegriff auf das Erreichen der Volljährigkeit zu verzichten (§ 7 Abs. 2 SGB VIII); zu der allgemeinen Bedeutung dieser Unterscheidung für das Sozialrecht BSG v. 18.1.2011, B 2 U 15/10 R (zur gesetzlichen Unfallversicherung) (www.juris.de). Auf derselben Grenze von 14 Jahren liegt die Festlegung der altersbezogenen Schuldfähigkeit (§ 19 StGB) und die der Religionsmündigkeit (§ 5 RelKErzG). Zumindest was die strafrechtliche Verantwortung angeht, so stellt diese Grenze zugleich einen europäischen Standard dar, weshalb die Regelung im Vereinigten Königreich, nach der Kinder ab 10 Jahren strafmündig sind, menschenrechtliche Bedenken ausgelöst hat; abl. aber EGMR v. 16.12.1999, Nr. 24724/94 – T./VK, und Nr. 24888/94 – V./VK, Rdnr. 74 (http://hudoc.echr.coe.int); ohne Altersgrenze insofern auch Art. 40 Abs. 3 UN-KRK.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

I. Funktionen der Maßnahmen

1. Allgemein

a) Erhalt gesellschaftlicher Institutionen

aa) mit bevölkerungspolitischer Zielsetzung;
bb) ohne bevölkerungspolitische Zielsetzung.

b) Schaffung von Integrationsbedingungen und Förderung der Produktivität

aa) auf Seiten der Eltern: Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
bb) auf Seiten der Kinder: Erziehung und Ausbildung.

2. Konkret

a) Sicherung der finanziellen Existenzgrundlagen des Kindes

Sie bedeutet, wenn von einer grundsätzlichen Verantwortung der Eltern ausgegangen wird, eine (teilweise) Vergemeinschaftung der Unterhaltslasten. Entsprechende Leistungen sind monetär ausgerichtet.

b) Sicherung der individuellen Entwicklung und der gesellschaftlichen Eingliederung des Kindes

Entsprechende Leistungen dienen der Sicherstellung von Betreuung, Erziehung und Ausbildung.

Unterscheiden lassen sich innerhalb dieser Kategorie zwei Leistungsformen:

- primäre Leistungen im Sinne der Zuwendung zum Kind, die – wenn sie nicht den Eltern überlassen bleibt – in Form von Dienstleistungen zu erbringen sind;
- sekundäre Leistungen wie etwa Anreize für Erziehungsleistungen oder auch Entlastung von Betreuungspflichten bzw. von den durch die Betreuung verursachten Einkommenseinbußen.

3. Zusammenspiel und Formen

a) Zusammenhang zwischen konkreten und allgemeinen Funktionen

Konkret existierende Sozial- und Betreuungsleistungen werden den vorstehend genannten konkreten Funktionen dienen. Welche allgemeinen Funktionen hinter ihnen stehen, wird sich erst durch eine Zusammenschau der einzelnen Leistungssysteme er-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

mitteln lassen, weil die Verfolgung entsprechend abstrakter Zielsetzungen einer allgemeinen und bereichsübergreifenden Politik bedarf.

Ob bevölkerungspolitische Ziele gefördert werden können oder sollen und welche Vorstellungen über den familiären Hintergrund bestehen, hängt sehr stark von Bewertungen ab. Dafür spielen wiederum die normativen Vorgaben der Verfassung eine Rolle,[97] unter Umständen ergeben sich diese aber auch (erst) aus einer Gesamtschau der vom Gesetzgeber verfolgten Politik zur Förderung von Kindern und Familien.

b) Kompensatorischer Zweck und Anreizwirkung

Leistungen, die der Deckung von Unterhalts- und Betreuungskosten dienen, werden zunächst einen kompensatorischen Zweck haben. Dabei können sie eine volle oder eine teilweise Kompensation der kindbezogenen finanziellen Belastungen anstreben.

Mit entsprechenden Leistungen sind naturgemäß Anreizwirkungen verbunden. Das gilt schon dann, wenn nur eine teilweise Kompensation finanzieller Belastungen erfolgt. Denkbar ist aber darüber hinausgehend die Verfolgung einer ausschließlichen Anreizfunktion, wenn nämlich mehr geleistet wird als an Kosten entsteht. Selbst wenn bedacht wird, daß die Kalkulation der Kosten einen Bewertungsspielraum beinhaltet und von einem allgemein anerkannten Niveau ausgehen wird, dürfte eine entsprechende Gestaltung die Ausnahme sein.

c) Dreiteilung der Maßnahmen

Nach der Leistungsform lassen sich monetäre, infrastrukturelle und auf die Eröffnung zeitlicher Freiräume zielende (ermöglichende oder zeitgewährende) Maßnahmen voneinander unterscheiden.[98] Monetäre Leistungen sind diejenigen, die eine Gewährung finanzieller Vorteile für Familie bzw. Kinder bezwecken,[99] während infrastrukturelle Leistungen in der Bereitstellung von Diensten und Einrichtungen für Kinder bestehen.[100] Die monetäre Säule des Systems der Leistungen für Kinder, zu der neben Geld-

97 Vgl. zur Offenheit der aus Art. 6 GG abgeleiteten Förder- und Schutzpflichten *Di Fabio*, NJW 2003, S. 993 ff., 996 f.

98 Vgl. auch *Heldmann*, Kinderlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 34 f.

99 Vgl. dazu *Reichelt-Pahl*, Die Aufgaben des staatlichen Kindergeldes und sein Einfluß auf den Unterhalt ehelicher Kinder, 1991, S. 11 ff.; *Geisler*, Auch Erziehung ist Arbeit, Die ZEIT vom 19. Februar 1998, S. 44; *Kubon-Gilke/Seelisch*, Sozialer Fortschritt 2003, S. 288 ff.; *Leipert/Opielka* (Hrsg.), Child Care Salary 2000, 1999, S. 13 ff.; *Geisler,* in: *Jans/Habisch/Stutzer* (Hrsg.), Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale: Max Wingen zum 70. Geburtstag, 2000, S. 255 ff.

100 Einen frühen Überblick über die Kinderbetreuung in 14 Staaten geben *Olmsted/Weikart* (Hrsg.), How Nations Serve Young Children: Profiles of Child Care and Education in 14 Countries, 1989, S. 13 ff.; vgl. auch *Scheiwe*, in: *dies./Schuler-Harms* (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht, 2008, S. 78 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

leistungen auch Steuervorteile zu rechnen sind,[101] wird zum Teil als Kinderlastenausgleich im engeren Sinn verstanden.[102] Ermöglichende oder zeitgewährende Maßnahmen zielen darauf, Erziehungsberechtigte von anderen Verpflichtungen zu befreien und ihnen damit eine intensivere persönliche Hinwendung zum Kind zu ermöglichen. Das wird vor allem im Rahmen von Arbeitsverhältnissen relevant, womit Arbeitgeber in die tatsächliche Gewährung entsprechender Leistungen einbezogen werden. Denkbar sind aber auch Verschonungen von staatlich auferlegten Pflichten im Zusammenhang mit anderen Leistungen; ein Beispiel ist die Freistellung von der Verpflichtung, beim Bezug von Arbeitslosigkeitsleistungen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen.

Hinsichtlich der Geldleistungen ist zu beachten, daß unterhaltssichernde Leistungen sowohl in Form von Sozialleistungen durch den Staat als auch in der Form von Unterhaltsleistungen im engeren Sinne innerhalb der Familie und auf privatrechtlicher Grundlage gewährt werden können. Da in der Studie beide Leistungsformen zumindest zum Teil mit einbezogen werden, tragen die einzelnen Kapitel über die Situation in den Ländern nicht den Titel „Sozial- und Betreuungsleistungen", sondern „Unterhalts- und Betreuungsleistungen", wobei Unterhaltsleistungen in einem weiten Sinn so verstanden werden, daß sie alle der Unterhaltssicherung dienenden Leistungen unabhängig von der Person des Leistungsverpflichteten einbeziehen.

Die Dreiteilung geht weit über eine formale Betrachtung hinaus und hat, wie sich aus den aktuellen Debatten ergibt, eine grundlegende Bedeutung für die Ausrichtung der Familienpolitik. Denn die Zurverfügungstellung von Geld beläßt den Begünstigten, praktisch gesehen den Eltern, Wahlmöglichkeiten: Sie können entscheiden, ob sie finanzielle Mittel einsetzen, um selbst Zeit für die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder zu haben, oder ob sie andere Personen damit beauftragen wollen. Die Zurverfügungstellung einer Betreuungsinfrastruktur hingegen verstärkt die Anreize zu einer Berufstätigkeit beider Elternteile.[103] Damit beeinflußt die Wahl zwischen den beiden verschiedenen Formen staatlicher Intervention zugleich das Familienbild. Das kann gewollt sein oder auch nur Folge der Feststellung, daß Eltern in der Regel nicht von sich aus in der Lage sein werden, die für eine Kinderbetreuung notwendigen Einrichtungen selbst zu schaffen.

In Zeiten sinkender Verteilungsspielräume ist es möglich, daß nicht alle Förderungsziele gleichermaßen verfolgt werden können, die angesprochene familienpolitische Debatte deshalb eine besondere Zuspitzung erfährt – nämlich dann, wenn die Wahl zwi-

101 Dazu *Schuler-Harms*, in: *Scheiwe/dies* (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht, 2008, S. 14 ff.

102 Vgl. *Heldmann*, Kinderlastenausgleich (Fußn. 98), 1986, S. 57 ff.

103 Dazu ausführlich *Becker/Murphy*, Journal of Law & Economics 1988, S. 1 ff.; *Broberg/Hwang*, in: *Melhuish/Moss* (Hrsg.), Day Care for Young Children – International Perspectives, 1991, S. 75 ff.; *Fridberg*, in: *Leipert* (Hrsg.), Aufwertung der Erziehungsarbeit, Europäische Perspektiven einer Strukturreform der Familien- und Gesellschaftspolitik, 1999, S. 197 ff.; *Kreyenfeld u.a.*, Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung, 2001, S. 43 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schen Geld- und Betreuungsleistungen aufgrund bestimmter politischer Präferenzen eingeschränkt wird. Hingegen findet die weitere Annahme, die Finanzierung von Infrastruktur sei von vornherein mit höheren Kosten verbunden und schon deshalb bei knappen öffentlichen Haushalten schwer durchführbar, nicht unbedingt eine empirische Bestätigung, wie eine einige Jahre zurückliegende Studie des DIW zumindest für die Situation in Deutschland zeigt.[104]

4. Niveau

Die Wahl des Leistungsniveaus gibt Aufschluß über die sozialpolitischen Hintergründe bzw. die Sicherungsziele der einzelnen kindbezogenen Leistungen.[105] In gewisser Weise kann dabei von folgenden Stufungen ausgegangen werden, die nach ihrer sozialpolitischen Zwecksetzung folgendermaßen verlaufen:

a) Armutsvermeidung

Diese Zielsetzung ist auch in den entwickelten Staaten nach wie vor von großer Bedeutung. Denn zumindest in den Ländern mit einem ausgebauten Alterssicherungssystem stellt das Erreichen eines hohen Lebensalters kein signifikantes Armutsrisiko mehr dar, die Erziehung von Kindern – allerdings in starker Abhängigkeit von der Familiensituation – hingegen schon.[106]

b) Typisierte Bedarfsdeckung

Gemeint sind Leistungen mit einem erhöhten Mindestniveau, die also über die Armutsvermeidung hinausgehen, ohne einen vollen Ausgleich der Belastungen vorzuse-

104 *BMFSFJ* (Hrsg.), Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen, Ergebnisse einer Studie des DIW, 2003, S. 14 ff. Danach ergeben sich Einspareffekte für die öffentliche Hand, weil die Kinderbetreuung ein Instrument gegen die Einkommensarmut darstellt und die höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern zu höheren Einkommenssteuereinnahmen und zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträgen führt.

105 Einen Überblick über die sozialpolitischen Hintergründe in den europäischen Staaten geben insofern die einzelnen Länderberichte in *Leipert* (Hrsg.), Aufwertung der Erziehungsarbeit, Europäische Perspektiven einer Strukturreform der Familien- und Gesellschaftspolitik, 1999, S. 23 ff.

106 Zur Armut von Familien und Kindern näher: *Buhr*, in: *Netzler/Opielka* (Hrsg.), Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik, 1998; *Klocke/Hurrelmann*, Kinder und Jugendliche in Armut, 1998, S. 7 ff.; *Micklewright/Stewart* (Hrsg.), The welfare of Europe's children, 2000, S. 21, S. 71 ff.; *Hock*, in: *Colberg-Schrader/Oberhuemer* (Hrsg.), Aufwachsen von Kindern, Private und öffentliche Verantwortung, 2001, S. 210 ff.; *Butterwegge/Klundt* (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, 2002, S. 7 ff.; *Huster*, Sozialer Fortschritt 2003, S. 10 ff.; *UNICEF*-Studie „Measuring child poverty – New league tables of child poverty in the world's rich countries", 2012, veröffentlicht unter: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf (Stand: 13.5.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

hen; hierbei handelt es sich um eine „gedeckelte Bedarfsdeckung“, wobei für die Festlegung des Leistungsniveaus die vorherrschenden Vorstellungen über die Bedarfsgerechtigkeit eine wesentliche Rolle spielen.[107]

c) Erhalt der Leistungsfähigkeit

Soll die Leistungsfähigkeit der Eltern auch im Falle der Kindererziehung erhalten bleiben, wird dies am ehesten durch einen völligen Ausgleich der durch die besondere Bedarfssituation entstehenden finanziellen Belastungen zu bewerkstelligen sein.

d) Schaffung von Anreizen

Eine in diesem Sinne positive Förderung[108] ergibt sich im Falle einer Überkompensation, aber regelmäßig auch bei niedrigerem Leistungsniveau (entsprechend vorstehend b) und c)), weil die Eltern aufgrund ihrer Erziehungsverantwortung (vgl. nachfolgend II.) zur Tragung der Kosten für den Kindesunterhalt und die Kindesbetreuung grundsätzlich verpflichtet sind. Aus ihrer Sicht bringen deshalb alle Leistungen, die das Niveau der für eine menschenwürdige Existenz erforderlichen Mindestleistung übersteigen, eine finanzielle Entlastung und entfalten potentiell Anreizwirkungen, wobei zu klären wäre, unter welchen Voraussetzungen diese tatsächlich eine Verhaltenssteuerung bewirken können.

II. Verantwortlichkeiten und deren Umsetzung

1. Teilung der Verantwortlichkeiten

a) Primär: Eltern

Eltern haben das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder. Darin liegt eine in Europa anerkannte, fundamentale Wertentscheidung, die sich auf die besondere soziale Rolle der Familie für die Konstitution von Gemeinschaften[109] ebenso wie auf den Schutz individueller Freiheitsentfaltung stützen läßt. Das kommt zum Teil wörtlich in Verfassungstexten zum Ausdruck,[110] während in der Europäischen Menschenrechts-

107 Vgl. auch *Dornbusch*, Kinderlastenausgleich, 1982, S. 16 ff.

108 Dazu *West,* Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey, The World Bank Research Observer 1997, S. 83 ff.; *Kirner/Kirner*, in: *Galler* (Hrsg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, 1998, S. 379 ff.

109 Bzw. der bürgerlichen Gesellschaft, *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), Nachdruck 1979, §§ 158 ff., § 238.

110 In Deutschland in Art. 6 Abs. 2 GG, vgl. für einen Überblick über ausländische Verfassungen *Grabitz* (Hrsg.), Grundrechte in Europa und USA, 1986.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

konvention[111] ebenso wie in der Charta der Grundrechte der EU[112] Elternrechte im Zusammenhang mit der schulischen Bildung genannt werden. Soweit aus entsprechenden Verbürgungen subjektive Rechte folgen, können diese unter Umständen zur Abwehr staatlicher Einflußnahme genutzt werden. Die Pflichten beziehen sich grundsätzlich sowohl auf den Unterhalt als auch die Förderung des Kindeswohls[113] in einem umfassenden Sinne.[114]

Rechte des Kindes[115] lassen sich aus allgemeinen Freiheitsverbürgungen ableiten, eher nicht schon aus den Elternpflichten,[116] werden zum Teil aber auch und neuerdings gesondert geregelt.[117]

b) Subsidiär oder daneben: Staat

Die Verantwortlichkeit der Eltern für ihre Kinder bedarf der Ergänzung um eine staatliche Verantwortung. Diese ergibt sich sowohl schon aus der besonderen Verletzbarkeit des Kindeswohls im Sinne einer staatlichen Pflicht zu dessen Schutz[118] als auch aus dem staatlichen Interesse an einer geordneten Erziehung aus Sorge um den Erhalt der Gemeinschaft.[119]

---

111 Art. 2 S. 2 1. ZP zur EMRK (UNTS Bd. 213, S. 221; BGBl. 1956 II, S. 1880): „Der Staat hat bei der Ausübung der von ihm auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen." Vgl. zum Erziehungsrecht der Eltern *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2012, § 22 Rdnr. 91 ff.

112 Art. 14 Abs. 3 der Charta (v. 14.12.2007, ABl. C 303/1): „Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, welche ihre Ausübung regeln."

113 Zu dessen zentraler Bedeutung im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 2 GG nur *Robbers*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 6 Rdnr. 145 ff.

114 Zu den Rechten und Pflichten der Eltern: *Böckenförde*, in: *Krautscheidt/Marré* (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, 1980, S. 54 ff.; *Kirchhof,* in: *Jans/Zimmermann* (Hrsg.), Familienlastenausgleich? Plädoyers für eine gerechte Familienpolitik, 1996, S. 7 ff.; *Kingreen*, Jura 1997, S. 401 ff.

115 Dazu umfassend *Colberg-Schrader/Oberhuemer*, Aufwachsen von Kindern (Fußn. 106), S. 162 ff.

116 So zumindest das ganz überwiegende Verständnis der deutschen Rechtslage, vgl. nur *Jestaedt*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), BK, Bd. 3, Art. 6 Abs. 2 und 3, Rdnr. 3 ff., 32 ff.

117 Vgl. Art. 24 der EU Grundrechtecharta (GRC), der in Abs. 3 den Umgang mit den Eltern regelt, dabei aber die Hoheitsgewalt verpflichtet; Art. 24 Abs. 3 lautet: „Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen."

118 Ungeachtet der Frage, ob damit subjektive Rechte auf den Schutz verbunden sind; das hängt wesentlich von dem zugrundeliegenden Grundrechtsverständnis ab, vgl. – im Gegensatz zum BVerfG – sehr zurückhaltend US Supreme Court, *De Shaney v. Winnebago*, 489 U.S. 189 (1989).

119 Im letztgenannten Sinn schon *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts (Fußn. 109), § 239.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Daraus folgt die Schaffung spezieller Einrichtungen, die entweder staatlich betrieben werden oder unter dessen Aufsicht stehen. Sie dienen dem Kindesschutz in einem engen, fürsorgerischen Sinne, und sie dienen der Ausbildung,[120] wobei Kindergärten eine Zwischenstellung einnehmen.[121] Soweit Betreuung und vor allem Erziehung innerhalb staatlich verantworteter Einrichtungen erfolgen, berühren sich die Verantwortungssphären von Staat und Eltern. Einerseits hat der Staat die Pflicht, zumindest für eine schulische Allgemeinbildung zu sorgen[122] und einen entsprechenden Erziehungsauftrag[123], andererseits müssen damit nicht nur die Rechte der Kinder, sondern auch das Erziehungsrecht der Eltern in Einklang gebracht werden. Daß gerade auch die Schaffung außerschulischer Betreuungseinrichtungen faktisch die Wahrnehmung der Elternverantwortung berührt,[124] ist ein Aspekt, der im Zusammenhang mit der Dreiteilung der Leistungsformen schon angesprochen wurde.[125]

c) Beteiligung nichtstaatlicher Einrichtungen

Gerade wenn es um die Unterstützung der Kindererziehung geht, spielen auch nichtstaatliche Träger eine wichtige Rolle. Gemeint sind dabei nicht eigenständige Verwaltungsträger, die der staatlichen Sphäre zuzurechnen sind, wie vor allem die im vorliegenden Zusammenhang interessierenden Sozialversicherungsträger.[126] Denn deren Selbstverwaltung entstammt keinen eigenen gesellschaftlichen Interessen, sie erfüllt nur

120 Vgl. etwa *Erichsen*, Elternrecht – Kindeswohl – Staatsgewalt, 1985, S. 47 ff.

121 Dazu und zu spezifisch deutschen Rechtsproblemen in diesem Zusammenhang: *Isensee*, DVBl. 1995, S. 1 ff.; *Bock/Timmermann*, Wie teuer sind unsere Kindergärten, 2001, S. 27 ff.; zum Problem der praktischen Umsetzung des Rechtsanspruchs vgl. *Pettinger*, in: *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Kinderbetreuung in Tagespflege, 1996, S. 29 ff.; *Knödler/Roscher*, Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinnützige Unternehmen 1996, S. 446 ff.; *Spieß/Wagner*, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1997, S. 104 ff.

122 Vgl. Art. 2 1. ZP EMRK; ferner Art. 14 des IPWSKR (UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570); vergleichende Hinweise bei *Gröschner*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 7 Rdnr. 18-21.

123 Vgl. für Deutschland Art. 7 GG; für Italien Art. 34 der Italienischen Verfassung, für Frankreich Erwägungsgrund 11 der Präambel der Verfassung vom 13. Oktober 1946; für Schweden vgl. § 2 der Schwedischen Verfassung.

124 Vgl. *Bundesverband Neue Erziehung e.V.* (Hrsg.), Wie privat sind Kinder in unserer Gesellschaft?, 1994, S. 47; *Menniti/Moors*, in: *Palomba/Moors* (Hrsg.), Population, Family and Welfare, 1998, S. 163 ff.; *Millar/Warman* (Hrsg.), Family obligations in Europe, 1996, S. 36 f.; *Rostgaard/Fridberg*, Caring for Children and Older People, 1998, S. 23 ff.

125 Vgl. oben, C.I.3.c).

126 Zu diesen vergleichend *Becker*, Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht, 1996, S. 448 ff., 450.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bestimmte Funktionen,[127] die keinen Bezug zur Verantwortung für das Kindeswohl aufweist. Erwähnenswert ist aber die Beteiligung jener Träger, die der gesellschaftlichen Sphäre zuzurechnen sind und die insofern auch als intermediäre Einrichtungen bezeichnet werden können, also vor allem von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, wenn und weil sie in die Gewährleistungsverantwortung des Staates im Sinne der Herstellung eines Leistungserbringungsdreiecks eingeschaltet werden.[128] Für die Beteiligung entsprechender nichtstaatlicher Einrichtungen kann es verschiedene, unter Umständen miteinander verbundene Motive geben:

(1) Beschränkung der Staatsgewalt (ordnungspolitische Erwägung);
(2) Einbeziehung externer Fachkunde bzw. gesellschaftlicher Wertvorstellungen;
(3) Entlastung des Staates (Privatisierung).

In erster Linie werden nichtstaatlichen Trägern Aufgaben überlassen oder übertragen, wenn die Eltern die Herstellung einer für erforderlich gehaltenen Infrastruktur nicht selbst leisten können. In der Praxis ist das häufig der Fall. Zumindest in Deutschland wird hinsichtlich der Kinderbetreuung von einem Pluralismus der Trägerschaft gesprochen,[129] der auf einem Wahlrecht der Eltern beruht[130] und zu verschiedensten Betreuungsformen und alternativen Angeboten an Einrichtungen geführt hat.[131] Als Sonderfall sind daneben die Privatschulen zu nennen, weil deren Errichtung und Betrieb nicht nur in Deutschland[132] rechtlich geschützt ist.[133]

127 Näher dazu *Becker*, in: *v. Maydell/Ruland/Becker* (Hrsg.), SRH, 2003, 13, Rdnr. 35 ff., 57 ff.; vgl. demgegenüber für ein sehr weitgehendes Verständnis aber auch *Nullmeier*, in: *Carigiet u.a.* (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit, 2006, S. 300, 304 ff.

128 Umfassend dazu *Becker/Meeßen/Neueder/Schlegelmilch/Schön/Vilaclara*, VSSR 2011, S. 232 ff., VSSR 2012, S. 1 ff. und 103 ff.

129 *Bock-Pünder*, Rechtsanspruch auf Besuch eines Kindergartens, 1998, S. 295.

130 Zu dieser Grundlage und dazu, daß Pluralismus kein eigenständiges Prinzip des Leistungserbringungsrechts darstellt, *Becker/Meeßen/Neueder/Schlegelmilch/Schön/Vilaclara*, VSSR 2011, S. 327 f. und 2012, S. 121 ff.

131 Dazu näher *Colberg-Schrader/Zehnbauer* (Hrsg.), Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, 1996, S. 31 ff.; ferner *Kreyenfeld u.a.*, Finanzierungs- und Organisationsmodelle (Fußn. 103), S. 48 ff.

132 Art. 7 Abs. 4 GG; vgl. zur Pflicht des Staates zum Erhalt des Privatschulwesens BVerfGE 6, 309, 355; 75, 40, 67; 88, 40, 46; 90, 107, 114: „Die Privatschulfreiheit weist jedoch Besonderheiten auf. Das Grundgesetz knüpft ihre Wahrnehmung an Bedingungen, die es erheblich erschweren, von der verbürgten Freiheit ohne Schutz und Förderung durch den Staat Gebrauch zu machen." Zur Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers BayVGH, BayVBl. 2002, S. 242, zur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle VGH Baden-Württemberg, ESVGH 50, 238, und zum fehlenden unmittelbaren Anspruch auf Förderung BVerwGE 79, 154.

133 Vgl. Hinweise bei *Gröschner*, in: *Dreier*, GG (Fußn. 122); inwieweit Art. 2 1. ZP der EMRK zur Privatschulfreiheit Aussagen entnommen werden können, ist str., vgl. *Grabenwarter/Pabel*, EMRK (Fußn.111), § 22 Rdnr. 92.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) Einbeziehung weiterer, nicht primär verantwortlicher Personen: Arbeitgeber

Denkbar ist, daß weitere Personen in die Erfüllung der Aufgabe eines Kinderlastenausgleichs einbezogen sind. Das kommt dann in Betracht, wenn dieser Ausgleich in Anknüpfung an Beschäftigungsverhältnisse entsprechend sozialversicherungsrechtlichen Grundsätzen organisiert ist. In diesen Fällen ist denkbar, daß auch Arbeitgeber an einer Finanzierung durch Beiträge beteiligt werden, wobei sich zugleich die Frage stellen würde, wie sich eine solche fremdnützige Abgabenlast rechtfertigen ließe. In breiterem Umfang relevant ist die Verpflichtung von Arbeitgebern, Erziehungsberechtigte zum Zweck der Kinderbetreuung von der vertraglichen Arbeitspflicht freizustellen.

Anders liegt die Situation bei den einer privaten Initiative überlassenen Formen der Unterstützung, etwa auch bei der Errichtung betriebseigener Kinderbetreuungsstätten. Entsprechende Aktivitäten liegen außerhalb des hier gewählten Untersuchungsrahmens, wenn sich auch eine Verknüpfung mit staatlichen Aufgaben ergäbe, soweit die betrieblichen Einrichtungen ersetzende Funktion hätten und eventuell in den Genuß staatlicher Förderungen gelangen könnten.

2. Einrichtungen und deren Zusammenspiel bei der Durchführung

a) Formen der Leistungserbringung

Was die Formen der Leistungserbringung angeht, so wird für die organisatorische Ausgestaltung der Durchführung die angesprochene Aufteilung der Leistungsformen[134] in monetäre und infrastrukturelle regelmäßig relevant.

aa) Der einfache Fall besteht in der Gewährung von Geldleistungen. Sie können durch Auszahlungen oder durch Verschonungssubventionen[135] gewährt werden. Die Durchführung wird Trägern der Sozialleistungssysteme bzw. der Finanzverwaltung obliegen, es genügt die Begründung eines bipolaren Rechtsverhältnisses zwischen der Behörde und dem Begünstigten.

Inwieweit Sonderbehörden für die Gewährung von Kinderleistungen geschaffen werden, hängt sicher nicht zuletzt von dem Umfang und der Finanzierung der zu erledigenden Aufgaben ab.[136] Von Bedeutung ist zudem, ob die Verwaltung im Wege der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung erfolgt. Hinsichtlich der Erbringung

134 Vgl. oben, C.I.3.c).

135 Zu der Rolle des Steuerrechts unten, C.III.4.

136 Interessant ist in diesem Zusammenhang die wechselvolle Geschichte der Kindergeldgewährung in Deutschland, vgl. *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003, S. 254 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von Geldleistungen mit den hier interessierenden Funktionen wird allerdings grundsätzlich kein spezifischer Bedarf für eine Verselbständigung von Behörden bestehen.[137]

bb) Der komplexe Fall ist die hoheitliche (Mit-)Gewährleistung von Betreuung, Erziehung und Ausbildung. Bei der Erbringung von Betreuungsleistungen in einem weit verstandenen Sinn kann sich der Staat (einschließlich seiner Untergliederungen, dazu nachfolgend) eigener Einrichtungen bedienen. Er kann aber ebenso andere, nicht nur rechtlich selbständige, sondern zugleich der gesellschaftlichen Sphäre zurechenbare Träger in die Aufgabenerledigung einschalten. Und diese Einschaltung kann in den Fällen, in denen diese Träger ein Recht auf Beteiligung haben (wie etwa im Fall der Privatschulfreiheit[138]), verpflichtend vorgesehen sein.[139]

Folge dieser Einbeziehung ist zum einen, daß der Staat seine Aufgaben im Wege gesetzlicher Steuerung der Träger und administrativer Aufsicht über diese wahrnehmen muß, zum anderen, daß Rechtsbeziehungen in einem Dreiecksverhältnis entstehen, die u.a. auch den Begünstigten die Wahl des Leistungserbringers ermöglichen können. Für die Ausgestaltung dieser Rechtsbeziehungen (im Hinblick auf die Ansprüche und die Steuerungsinstrumente) bestehen vielfältige Möglichkeiten.[140]

b) Vertikale Verschränkungen

Auch innerhalb der staatlichen Sphäre kann ein Zusammenspiel zwischen verschiedenen Behörden erforderlich sein, insbesondere dann, wenn verschiedene Rechtsträger beteiligt sind. Die Rechtsbeziehungen gewinnen, anders als im vorstehend erwähnten Fall der Beteiligung Dritter an der Leistungsgewährung, Komplexität auf Behördenseite, weshalb von vertikalen Verschränkungen gesprochen werden soll. Zu unterscheiden sind dabei die beiden folgende Konstellationen:

aa) In föderalen Systemen und allgemein bei Einräumung regionaler Eigenständigkeiten (insbesondere Autonomie im eigentlichen Sinn) stellt sich die Frage nach der Verteilung der Zuständigkeiten. Soweit ein Bund und Einzelstaaten bestehen wie in Deutschland, bezieht sich dies auf die Verteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen. Aber auch im Falle der reinen Dekonzentration wie in Frankreich sind die jeweils allgemein festgelegten Zuständigkeiten der nachgeordneten Verwaltungsebene von Bedeutung. Zwischen beiden Formen der staatlichen Organisation liegt die Einräumung von Sonderrechten für einzelne Gebietsteile wie im Fall der autonomen

137 Dazu allgemein und vor allem im Hinblick auf die Durchführung von Sozialleistungen näher *Becker*, Staat und autonome Träger (Fußn. 126), S. 444 ff.

138 Vgl. dazu Fußn. 132.

139 Zu der Einbeziehung intermediärer Einrichtungen oben, C.II.1.c).

140 Dazu näher *Becker/Meeßen/Neueder/Schlegelmilch/Schön/Vilaclara*, VSSR 2011, S. 232 ff., VSSR 2012, S. 1 ff. und 103 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Provinzen in Italien.[141] Entsprechende staatsorganisatorische Vorgaben können zu der Möglichkeit verschiedenen, nebeneinander bestehenden Rechts führen; in jedem Fall führen sie auch im Verwaltungsvollzug zu möglichen Schwierigkeiten einer Steuerung durch die zentrale Ebene.

bb) Unabhängig von einer regionalen Differenzierung innerhalb eines Staates verdient das Verhältnis zwischen kommunalen und staatlichen Trägern besondere Aufmerksamkeit. Sowohl für den Kindesschutz, die Armutsvermeidung wie die Kinderbetreuung spricht vieles dafür, die Kommunen an der Durchführung zu beteiligen.[142] Denn die Erbringung dieser Leistungen ist stark von einem individuellen Bedarf abhängig und setzt dementsprechend einen engen Kontakt zwischen Verwaltung und zu unterstützenden Personen voraus.[143]

Kommunen werden für die entsprechenden Aufgaben einerseits der gesetzlichen Steuerung bedürfen, denn ihre autonome Rechtssetzungsgewalt kann nur ergänzend gestaltend wirken, andererseits verfügen sie aber in den meisten europäischen Staaten über bestimmte Selbstverwaltungsspielräume.[144] Deren Ausgestaltung ist jedoch unterschiedlich, was wiederum die Gewährung von Sozialleistungen beeinflussen kann.[145]

III. Leistungstypen[146]

1. Förderungssysteme

a) Charakteristika

Förderungssysteme sind auf bestimmte soziale Situationen bezogen, aus deren Vorliegen auf einen erhöhten Bedarf geschlossen wird. Förderungsleistungen sind grundsätzlich final ausgerichtet; sie werden, zumindest in Form von Geldleistungen, vielfach

141 Oder der hier nicht interessierenden *devolution* im Hinblick auf die Landesteile im Vereinigten Königreich.

142 Zur Situation in Frankreich: *Letablier*, WSI Mitteilungen 2000, S. 169 ff.; zur kommunalen Ebene: *Colberg-Schrader*, WSI-Mitteilungen 1991, S. 74 ff.; *Girndt*, Mitbestimmung 1995, S. 37 ff.; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik, 1996, S. 15 ff.; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Kinder und ihre Kindheit in Deutschland, Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik, 1998, S. 35 ff.; *Ramelow*, in: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), Die Zukunft der Familie, 1998, S. 31 ff.; zu der Entwicklung in Deutschland und den Fragen der Finanzierung *Becker*, in: FS für Papier, 2013, S. 15 ff.

143 Vgl. dazu allgemein *Becker*, Staat und autonome Träger (Fußn. 126), S. 64 ff.

144 Auch dazu grober Überblick bei *Becker*, Staat und autonome Träger (Fußn. 126), S. 51 ff.

145 Vgl. dazu *Evers/Lewis/Riedel*, JESP 15 (2005), S. 195 ff.

146 Vgl. zur Systematisierung grundl. *Zacher*, in: FS für Zeidler, 1987, S. 571, 582 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

abstrakt bestimmt. Ihnen liegt der Gedanke zugrunde, mögliche situationsbedingte Nachteile auszugleichen, und zwar vor der Schwelle des Existenzminimums. Insofern dienen reine Förderungssysteme der Wohlstandsteilhabe und der gesellschaftlichen Chancengleichheit.[147]

b) Leistungen

Der durch ein Kind verursachte Mehrbedarf zählt zu den typischen Situationen, in denen in den meisten entwickelten Staaten Förderungsleistungen vorgesehen sind. Dabei kann unterschieden werden zwischen:

aa) spezifischen Leistungen, etwa:

- Kindergeld zur (teilweisen) Deckung des Kindesunterhalts[148];
- Erziehungsgeld zur Deckung des Ausfalls von Erwerbseinkommen oder eines besonderen Erziehungsbedarfs[149];

bb) Besonderheiten bei unspezifischen Leistungen, etwa

- der Berücksichtigung eines besonderen Bedarfs für Wohnraum im Rahmen der Gewährung von Wohngeld oder
- eines besonderen Bedarfs für die Ausbildung.

Angemerkt sei, daß auch in vielfältiger Weise außerhalb sozialer Förderungsleistungen kindbezogene Bedarfe eine Rolle spielen können, von der Befreiung von Rundfunkgebühren bis zur Stadtplanung[150].

Für das Zusammenspiel von Förderungs- und Hilfeleistungen kann es von Bedeutung sein, ob Geldleistungen den Eltern oder den Kindern selbst zuzurechnen sind, weil sich die Zuordnung auf die Berechnung der jeweiligen Bedürftigkeit auswirkt. Möglicherweise werden entsprechende Leistungen aber auch insofern bevorzugt behandelt, als sie bei einer Anrechnung nicht zu berücksichtigen sind.

c) Finanzierung

Förderungsleistungen werden nicht aus Beiträgen, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert. Dies entspricht ihren Charakteristika, weil in bestimmten sozialen Situationen allen Bevölkerungsteilen Leistungen bereitgestellt werden sollen.

Das bedeutet zugleich, daß Förderungsleistungen nur beschränkt dazu eingesetzt werden können, einen individuellen Lebensstandard im Fall der Unterbrechung einer Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten. Denn anders als in Vorsorgesystemen[151] können

147 *Zacher*, in: FS für Zeidler (Fußn.146), S. 588.

148 Zur historischen Entwicklung des Kindergelds *Wolff,* Die Rechtsgestaltung des Kinderlastenausgleichs, 1994, S. 25 ff.

149 Zu Geldleistungen an Eltern näher: *Opielka*, Zeitschrift für Sozialreform 1997, S. 891 ff.; *Wingen*, Erziehungseinkommen, 1999, S. 5 ff.

150 Vgl. dazu *Buskotte*, in: *Gernert* (Hrsg.), Über die Rechte des Kindes, 1992, S. 79 ff.

151 Vgl. nachfolgend, 2.c).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

unterschiedlich hohe Leistungen nicht durch die Zahlung entsprechend unterschiedlich hoher Beiträge gerechtfertigt werden. Für eine Differenzierung der Leistungshöhe bedarf es bei steuerfinanzierten Systemen einer von der Vorleistung (und der Einkommenssituation) unabhängigen Begründung. Diese kann, wenn etwa Einkommensgrenzen vorgesehen werden, in der gezielten Unterstützung einkommensschwacher Personengruppen liegen, was voraussetzt, daß eine entsprechende Eröffnung gleicher Wohlstandsteilhabe als legitimes Ziel staatlicher Interventionen angesehen wird. Für den umgekehrten Fall, die stärkere Unterstützung von Personen mit höherem Einkommen, erscheint fraglich, ob die Schaffung ausreichender Anreize zur Kindererziehung die Ungleichbehandlung von Eltern gerade in dieser Hinsicht zu rechtfertigen vermag.

2. Vorsorgesysteme

a) Charakteristika

Vorsorgesysteme haben den Zweck, vor Folgen zu schützen, die aus der Realisierung sog. sozialer Risiken oder aus anderen Bedarfssituationen resultieren können. Sie haben je nach Ausgestaltung unterschiedliche Sicherungsziele zum Gegenstand. In Europa ist die wichtigste Form die der Sozialversicherung, wobei zu beachten ist, daß zum einen für bestimmte Personengruppen nach wie vor Sondersysteme existieren,[152] zum anderen jedenfalls in der Alterssicherung,[153] in Zukunft möglicherweise auch in anderen Versicherungszweigen, private Versicherungen als Teil der Absicherung zunehmend an Bedeutung gewinnen.

b) Leistungen

Soweit es um Leistungen für Kinder geht, können Sozialversicherungssysteme in verschiedener Hinsicht relevant werden.

aa) Primär: dabei geht es einerseits um die Absicherung der Kinder selbst, insbesondere gegen Krankheit und Unfälle, andererseits können auch in weitergehendem Umfang Leistungen für Kinder durch Sozialversicherungen erbracht werden.

Zu bedenken ist dabei immer, daß Vorsorgesysteme in höherem Maße als Förderungssysteme selektiv sind, weil die für eine Vorsorge erforderlichen Mittel aufgebracht werden müssen, zudem oft der Kreis der versicherten Personen aufgrund der Entstehungsgeschichte beschränkt ist. Insofern ist die Wahl des passenden Systems auch mit der Frage verbunden, welche Personen begünstigt werden sollen.

---

152 Die in vollem Umfang an die Stelle von Sozialversicherungen treten; das gilt v.a. für die Sicherung von Beamten, Richtern und Soldaten, vgl. dazu *Zacher*, Sozialrecht, in: Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 5, 1989, Sp. 64.

153 Vgl. dazu *Becker*, in: *Schlachter/Becker/Igl* (Hrsg.), Funktion und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung, 2005, S. 107 ff., 112.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Sekundär: gemeint ist damit die Absicherung der Vorsorgefähigkeit der Eltern, d.h. die Frage, ob im Falle der Kindererziehung trotz Erwerbsausfalls Anwartschaften für die Alterssicherung, eventuell auch für die Sicherung gegen das Risiko von Pflegebedürftigkeit und Invalidität, erworben werden können und wie diese Anwartschaften bewertet werden.

cc) Mittelbar: ein Sonderproblem stellt sich im Falle der Arbeitslosigkeit, wenn grundsätzlich ein Anspruch aus einer Arbeitslosenversicherung besteht, aber wegen der Kindererziehung keine Arbeitsbereitschaft besteht. Insofern muß innerhalb der Arbeitslosenversicherung die Frage geregelt werden, ob ein Vorrang der Erziehungstätigkeit bestehen soll oder nicht, und wenn ja, in welchem (zeitlichen) Rahmen.

c) Finanzierung

Anders als die Förderungs- und Hilfesysteme sind Vorsorgesysteme als Versicherungssysteme beitragsfinanziert. Daraus ergeben sich gewisse Folgerungen.

aa) Zum einen können Geldleistungen wegen des Beitragsbezugs nach den individuellen Einkommensverhältnissen gewährt werden, also die Funktion einer Lebensstandardsicherung übernehmen.[154] Dafür bedarf es keiner weiteren Rechtfertigung, ohne daß damit umgekehrt ein sozialer Ausgleich ausgeschlossen wäre.

bb) In den Fällen, in denen unmittelbar Leistungen gewährt werden, muß überlegt werden, wie ein nicht durch Beiträge erworbener Schutz finanziert wird. Denkbar ist eine Finanzierung aus Steuermitteln, d.h. im Wege eines aus dem allgemeinen Haushalt entnommen Zuschusses an das Sozialversicherungssystem. Erfolgt keine (mehr oder weniger genau kalkulierte) Sonderzahlung, so sind die Kosten aus den Mitteln der Versicherung selbst und damit aus den Beiträgen der übrigen Versicherten zu decken. In der Verteilung der Finanzierungslast kommt zugleich zum Ausdruck, wem der Ausgleich der Belastung durch die Kindererziehung zugerechnet werden soll und werden darf, der Allgemeinheit oder der Versichertengemeinschaft.[155] Befürworter der letztgenannten Lösung sprechen von generativen Beiträgen.[156]

---

154 Das setzt natürlich einkommensbezogene Beiträge voraus. Wo das nicht der Fall ist, also festen Beiträgen feste Leistungen gegenüberstehen (vgl. zu diesen Strukturmerkmalen *Beveridge*, Social Insurance and Allied Services, November 1942, Nachdruck 1984, S. 121), ergibt sich wiederum ein Rechtfertigungsbedarf (vgl. oben, 1.c)).

155 In Deutschland ist das nach der Entscheidung des BVerfG zur Finanzierung der Pflegeversicherung (BVerfGE 103, 242 ff.) ein vieldiskutiertes Thema, vgl. nur *Kingreen*, JZ 2004, S. 938, 944 ff. einerseits, und *Ruland*, FamRZ 2004, S. 493 ff., 495, andererseits.

156 So *Borchert*, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, 1981, S. 21 f.; *Lenze*, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005, S. 286 ff., 287. In diesem Sinne wäre ein beitragsloser Anwartschaftserwerb auch leistungsgerecht (und nicht nur bedarfsgerecht), vgl. *Kaempfe*, Die Systemfunktionen privater Altersvorsorge im Gesamtsystem sozialer Alterssicherung, 2005, S. 177.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Hilfesysteme

Hilfesysteme dienen der Sicherung des Existenzminimums. Insofern knüpfen sie an eine bestimmte soziale Situation an: an das Fehlen oder die Gefährdung des in der jeweiligen Gesellschaft als lebensnotwendig angesehenen Grundbedarfs. Aus diesem Sicherungsziel folgt, daß Leistungen der allgemeinen Hilfesysteme Bedürftigkeit voraussetzen. Dem entspricht regelmäßig die Subsidiarität der Leistungen gegenüber anderen Sozialleistungen. Die finale Ausrichtung bedingt zudem, daß eine Differenzierung weder nach Art der zur Verfügung stehenden Einkünfte noch nach dem Grund der Bedürftigkeit stattfindet. Umgekehrt unterscheiden sich allgemeine Hilfesysteme von anderen Sozialleistungssystemen insofern, als sie umfassend ausgestaltet sein müssen um ihre Funktion als soziales Auffangnetz erfüllen zu können.

Entsprechende Systeme werden demgemäß zwar keine spezifischen Leistungen für einen Kinderlastenausgleich bereitstellen, aber sie sind relevant, wenn aus Gründen der Kinderbetreuung die Sicherung der Existenz von Eltern und Kind nicht durch Erwerbstätigkeit sichergestellt werden kann. Dabei ist von Bedeutung, ob ein Vorrang der Kinderbetreuung akzeptiert wird, also kein Verweis auf die Subsidiarität der Hilfeleistungen erfolgt, ebenso, ob besondere kindbezogene Zusatzleistungen gewährt oder besondere Einkommens- und Vermögensgrenzen für die Berechnung der Bedürftigkeit zugrundegelegt werden. In diesem Zusammenhang spielt ferner allgemein das Verhältnis von Unterhalts- zum Sozialhilferecht eine Rolle, nämlich wenn neben dem betreuenden Elternteil eine dritte Person unterhaltspflichtig ist.

4. „Negative Systeme": Steuervergünstigungen

Eine Förderung kann auch dadurch bewirkt werden, daß nicht Leistungen gewährt werden, sondern von einer Belastung verschont wird.[157] Damit wird der Blick vom Sozial- auf das insofern möglicherweise funktional äquivalente Steuerrecht bzw. auf das Zusammenspiel der beiden Materien gelenkt.[158]

Hintergrund ist zunächst in Deutschland die Feststellung, daß das Existenzminimum steuerfrei bleiben und ein entsprechender Schutz vor staatlichem Zugriff nicht nur für Erwerbstätige, sondern auch für Kinder bestehen soll.[159] Zum Teil wird vorgeschlagen,

157 *Soler Roch* (Hrsg.), Family Taxation in Europe, 1999, S. 1 ff.; *Goebbels*, Die familiengerechte Besteuerung, 2000, S. 79 ff.; *Institut „Finanzen und Steuern" e.V.* (Hrsg.), Die Entwicklung der Familienbesteuerung, 2003, S. 7 ff.

158 Dazu *Becker*, in: *Becker/Schön* (Hrsg.), Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb, 2005, S. 19.

159 Vgl. zu den Zusammenhängen *Kirchhof,* JZ 1982, S. 305 ff., und *Lehner,* Einkommenssteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 343 ff. Zur Umstellung in Deutschland *Felix*, Das Zweite Gesetz zur Familienförderung, NJW 2001, S. 3073; *Jachmann*, Die Korrespondenz von Sozialrecht und Einkommensteuerrecht, NZS 2003, S. 281, 283.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weitergehend Nachteile der Kindererziehung grundsätzlich über die Berücksichtigung im Einkommenssteuerrecht und nicht über kompensierende Kindergeldregelungen auszugleichen[160] oder in bestimmten Situationen, etwa der Ausbildung, erhöhte Kinderfreibeträge vorzusehen.[161]

Sollen bestimmte soziale Förderungszwecke[162] verfolgt werden, darf nicht übersehen werden, daß positive Leistungen einerseits und negative Verschonungen andererseits unterschiedlichen Ansätzen folgen.[163] Über den vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsatz der Systemkonsistenz[164] kann es deshalb zu unterschiedlichen Verteilungswirkungen kommen, je nachdem auf welchem Wege die Förderung erfolgt.

D. Übergeordnete normative Vorgaben

I. Verfassungsrechtliche Bezugspunkte

Bezogen auf die angesprochenen Dimensionen der Verantwortungsteilung[165] existieren grundsätzlich zwei Ansatzpunkte für verfassungsrechtliche Vorgaben, naturgemäß allerdings abhängig von der Eigenart und Wirkungsweise des nationalen Verfassungsrechts. Zum einen können grundrechtliche Verbürgungen von Bedeutung sein. Sie garantieren nicht nur Kindern eigene Rechte, sondern auch den Familien und Eltern, möglicherweise verbunden mit Pflichten. Beide Gruppen von Grundrechtsadressaten erhalten damit Abwehrpositionen gegenüber hoheitlichen Maßnahmen und – zunehmend international anerkannt, wenn auch unterschiedlich national grundrechtsdogmatisch ausbuchstabiert – weitere rechtliche Positionen, insbesondere Rechte auf Schutz und möglicherweise auch auf Förderung. Dazu kommen, unter Umständen in der Form

160 *Pechstein*, Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, 1998, S. 291 m.w.N.

161 *Kirchhof*, in: *Marré/Stüting* (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (21), 1986, S. 117 ff.; *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Kinderfreibetrag und Grundgesetz, 1989, S. 15 ff.; *Willeke/Onken*, Allgemeiner Familienlastenausgleich in der BRD, 1990, S. 157; *Kirchhof*, ZRP 2003, S. 73 ff.

162 Zunehmend relevant wird das bei Leistungen der Existenzsicherung für Erwerbsfähige; grundl. zur *negative income tax* schon *Friedman*, in: *Bunzel* (ed.), Issues of American Public Policy, 1966.

163 *Schnabel,* Familienlastenausgleich – Anspruch und Wirklichkeit seit 100 Jahren, 1987, S. 21 ff.; *Oberhauser*, in: *Kleinhenz*, FS Lampert (Fußn. 59), S. 185 ff.; *Schäfer*, Familienlastenausgleich in der BRD, 1996, S. 85 ff.; *Renner*, Familienlasten- oder Familienleistungsausgleich?, 2000, S. 6 ff.; *Dingeldey*, Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich, 2002, S. 154 ff.; *Tünnemann*, Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleichs, 2002, S. 37 ff.

164 Dazu *Becker*, in: *Wulffen/Krasney* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre BSG, 2004, S. 77 ff., 83.

165 Vgl. oben C.II.1.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weiterer unmittelbar durchsetzbarer Rechte, im übrigen in der Form programmatischer Vorgaben, Verpflichtungen des Staates zur Förderung gesellschaftlicher Institutionen und zur Gewährleistung bestimmter Güter und Dienstleistungen. Das bezieht sich insbesondere auf den sozialen Schutz und die Bereitstellung von Bildungseinrichtungen. In ihrer Gesamtheit können entsprechende verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundrechte die staatliche Aufgabe der Kindesförderung begründen und umreißen, während deren Konkretisierung und Umsetzung der gesetzlichen Festlegung bedarf.

Der zweite, das Staat-Bürger-Verhältnis ergänzende und dessen Durchführung steuernde Ansatzpunkt betrifft staatsorganisationsrechtliche Vorgaben. Sie können schon deswegen nicht außer acht bleiben, weil die Förderung von Kindern, wie vorstehend näher ausgeführt, eine komplexe Aufgabe darstellt.[166] Ihre Wahrnehmung ist in ausdrücklich föderal organisierten Staaten auf verschiedene Hoheitsträger verteilt, und auch in anderen Ländern spielen auf mittlerer, national-regionaler Ebene angesiedelte Verwaltungsträger mit mehr oder weniger umfassender Autonomie eine Rolle. Immer sind zudem an ihr die Kommunen beteiligt, die je nach ihrer verfassungsrechtlichen Stellung über ein größeres oder geringeres Maß an Eigenständigkeit verfügen. Damit gewinnt die Frage, wie die Zuständigkeiten innerstaatlich verteilt sind und wie verschiedene Gestaltungs- und Regelungsebenen geordnet werden, auch im Zusammenhang mit der Förderung von Kindern eine unter Umständen sogar erhebliche Bedeutung.

II. Supra- und internationale Vorgaben

1. Normative Ansätze der EU

Weder für die Errichtung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen noch von Sozialleistungssystemen besitzt die Europäische Union (EU) eine umfassende Kompetenz. Da das Feld möglicher staatlicher Interventionen zur Förderung von Kindern aber sehr breit ist und zudem Kinder besonders rechtlich geschützt werden, existieren für die hier interessierende Thematik einige unionsrechtliche Vorgaben (a)), die allerdings naturgemäß nicht umfassend und in sich geschlossen angelegt sind. Dazu kommen eine Reihe politischer Instrumente, die für nationale Maßnahmen Standards und Ziele setzen können (b)).[167]

166 Vgl. zur Rolle des Staatsaufbaus im Zusammenhang mit der Sozialleistungsgewährung nur *Becker*, Staat und autonome Träger (Fußn. 126), S. 444 ff.

167 Allgemein zur Funktionsweise dieser Ansätze *Becker*, in: SDSRV 59 (2010), S, 89, 96 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zusätzlich existiert eine Informationsplattform, geschaffen als „Europäische Allianz für Familien“[168], die Anfang 2013 mit dem Sozialinvestitionspaket in der „Europäischen Plattform für Investitionen für Kinder (EPIC)“[169] aufgegangen ist. Außerdem ist hervorzuheben, daß sich die Europäische Kommission in allgemeiner Form für eine Stärkung der Rechte von Kindern einsetzt. So hat sie im Jahr 2006 die Einführung einer „Kinderrechtsstrategie“ angeregt[170] und im Jahr 2011 eine „EU-Agenda für die Rechte des Kindes“ ins Leben gerufen.[171] Auch im Hinblick auf die Förderung der Kinderrechte durch Elternförderung gibt es unionsrechtliche Ansätze.[172]

a) Primärrechtlich wird der Schutz der Kinder als Ziel der Union ausdrücklich verankert (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2, Abs. 5 EUV).[173] Dieser Schutz wird näher und durch Art. 24 der EU-Grundrechtecharta (GRC) in verschiedener Hinsicht grundrechtlich konkretisiert.[174] Ergänzt wird er durch einige spezielle Bestimmungen der GRC: durch das Recht auf Bildung (Art. 14 GRC), das Kinderarbeitsverbot und den Schutz von Jugendlichen am Arbeitsplatz (Art. 32 GRC), ferner durch den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie (Art. 33 Abs. 1 GRC)[175] und einen Anspruch auf Eltern- und Mutterschutzurlaub (Art. 33 Abs. 2 GRC).

168 2007 unter der Ratspräsidentschaft Deutschlands gegründet als „Plattform für den Gedanken- und Erfahrungsaustausch über familienfreundliche Praktiken und für den Austausch bewährter Praktiken unter den Mitgliedstaaten“ (vgl. 9317/1/07 REV 1) mit der letzten erkennbaren Aktivität aus dem Jahr 2012 (http://family2014.org/egmb/GP9-EuropeanAllianceFamilies.pdf; Stand: 30.06. 2014).

169 Vgl. dazu http://www.bmfj.gv.at/familie/vereinbarkeit-familie-beruf/europaeische-plattform-fuer-investitionen-in-kinder-epic.html (Stand: 30.06.2014).

170 KOM(2006) 367 endg.: Betonung, unter Berufung u.a. auf die UN-KRK und die EMRK (vgl. nachfolgend D.II.2.), der Rechte der Kinder als eigenständige Belange und nicht nur als Teil der allgemeinen Berücksichtigung der Menschenrechte als Priorität der EU; nach Ansicht der Kommission statuieren die EMRK und die UN-KRK nicht nur ein Verbot der Verletzung der Kinderrechte, sondern diese seien allgemein im politischen Tätigwerden zu beachten.

171 KOM(2011) 60 endg.: Unter Berufung auf Art. 24 GRC und die UN-KRK, deren Maßgeblichkeit aus der Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedsstaaten folge, folgen konkrete Vorschläge von vielfältigen Maßnahmen in Form von z.B. kindgerechterer Beteiligung im Justizsystem, Verhinderung von Diskriminierung für Roma-Kinder, Schutz vor Gefahren durch die Informationsgesellschaft (Internet, soziale Netzwerke, Videospiele etc.), Einsatz der EU für Kinderrechte in Drittstaaten (insbesondere Bekämpfung von Kinderarbeit, Kindersoldatentum, Sextourismus).

172 Vgl. *Eurofound* (Hrsg.), Parenting support in Europe, 2013 (abrufbar unter: http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/701/en/1/EF12701EN.pdf; Stand: 11.7.2014).

173 Dazu und zur Bedeutung der Zielsetzungen *Becker*, in: *Schwarze u.a.* (Hrsg.), EU Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 3 EUV, Rdnr. 14 und 16.

174 Wobei allerdings die rechtliche Einordnung als einzelne Grundrechte umstritten ist, vgl. nur *Ross*, in: *Schwarze u.a.* (Hrsg.), EU-Kommentar (Fußn. 173), Art. 24 GRC, Rdnr. 3 m.w.N.

175 Auch insofern ist die rechtliche Qualität umstritten: für einen Grundsatz *Knecht*, in: *Schwarze u. a.* (Hrsg.), EU-Kommentar (Fußn. 173) Art. 33 GRC Rdnr. 7; *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 33 GRC Rdnr. 2; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 33 GRC Rdnr. 3; *Renner/Bergmann/Dienelt/Berg-*

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sekundärrechtlich existieren Vorgaben für den Mutterschutz, die allerdings keine familienpolitischen Ziele verfolgen (RL 92/85/EWG)[176], und für den Elternurlaub, wobei die im Jahr 2010 neu gefaßte RL 2010/18/EU[177] eine im sozialpartnerschaftlichen Dialog getroffene Rahmenvereinbarung durchführt. Insofern konzentriert sich die Gesetzgebung der EU auf die Freistellung der Eltern für Geburt und Erziehung von Kindern. Sie setzt damit, der Verteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten folgend, am Arbeitsverhältnis an.

b) Verschiedene weichere Steuerungsinstrumente beschäftigen sich ebenfalls mit der Erwerbstätigkeit. Zu nennen sind zunächst die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die gem. Art. 148 Abs. 2 S. 1 AEUV von den Mitgliedstaaten „in ihrer Beschäftigungspolitik" zu „berücksichtigen" sind.[178]

Dazu kommen die programmatischen Ansätze in der Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (sog. Europa 2020).[179] Sie zielen ebenfalls auf eine Steigerung der Frauenerwerbsquote und heben in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Zugangs zu Kinderbetreuungseinrichtungen hervor und betonen die Wichtigkeit des Kampfes gegen Kinderarmut.[180]

Sehr viel älter ist die ebenfalls programmatisch angelegte Formulierung der sog. Barcelona-Ziele.[181] Auch wenn sie zum Teil durch neuere Empfehlungen überholt worden sind, verdienen sie wegen ihrer genauen Fassung, insbesondere was die Verbesserung des Betreuungsangebots angeht, Erwähnung. So sollten die Mitgliedsstaaten zur Beseitigung von Hemmnissen für die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben das Versorgungsangebot für die Kinderbetreuung auf mindestens 90% (Kinder ab 3 Jahre bis Schule) bzw. 33 % (Kinder unter 3 Jahren) bis 2010 ausbauen.[182]

---

mann, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, Art. 33 GRC Rdnr. 1; zur Auslegung als verbindliches Gebot der Familienförderung *Brosius-Gersdorf*, Demografischer Wandel und Familienförderung (Fußn. 47), S. 632 ff.

176 V. 19.10.1992, ABl. L 348/1.

177 V. 8.3.2010, ABl. L 68/13, unter Aufhebung der früheren RL 96/34/EG.

178 Vgl. zur Bedeutung dieser Verpflichtung *Becker*, in: Renten in Europa, Die offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven, DRV Schriften Bd. 92 (2011), S. 19, 24 ff.

179 KOM(2010) 2020 endg.

180 KOM(2010) 2020 endg., S. 13, 21 f. der deutschen Fassung.

181 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 15./16.03.2002; SN 100/1/02 REV 1.

182 Vgl. dazu den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament zur Umsetzung dieser Ziele (KOM (2008), 638 endg.) mit dem Ergebnis, daß die Forderungen bis dahin nur von wenigen Mitgliedsstaaten erfüllt wurden, insbesondere was die Betreuung von unter 3-Jährigen betraf.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Völkerrechtliche Regelungen

Die hier interessierenden völkerrechtlichen Vorgaben lassen sich zum einen nach ihrer Herkunft und, damit verbunden, dem räumlichen Anwendungsbereich, zum anderen nach ihrem Themenbezug systematisieren.

a) Den wichtigsten völkerrechtlichen Stützpfeiler für die Gewährung von Kinderrechten stellt das im Rahmen der Vereinten Nationen geschaffene Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, UN-KRK) vom 20.11.1989[183] dar. Seine Bedeutung liegt darin, daß es, anknüpfend an die Genfer Erklärung zum Schutz des Kindes aus dem Jahr 1924[184] und an die fast genau 30 Jahre zuvor von den Vereinten Nationen abgegebene Erklärung zum selben Gegenstand[185] den besonderen Schutzbedarf von Kindern betont[186] und rechtliche Vorkehrungen zu dessen Abdeckung vorsieht.[187] Sie ist damit das bis jetzt wichtigste Beispiel eines auf eine Altersgruppe zugeschnittenen Schutzinstruments, das über die Zeit erweitert wird[188] und vielen weiteren Regelungen als Vorbild diente, vor allem auch dem vorstehend erwähnten Art. 24 GRC. Das Übereinkommen wurde in allen Vergleichsländern ratifiziert.[189] Es verpflichtet die Staaten zur Achtung der Rechte des Kindes[190] und zu dessen Schutz (Art. 2).[191] In seinem Art. 3 wird sowohl das Kindeswohl als zentraler Orientierungspunkt betont wie das Zusammenspiel zwischen elterlichem Erziehungsauftrag[192] und Unterstützung durch private und öffentliche Institutionen hervorgehoben. Die Aufga-

183 V. 20.11.1989, UNTS Bd. 1577, S. 3 (auch abrufbar unter: https://treaties.un.org/); zur deutschen Fassung Zustimmungsgesetz v. 17.2.1992 (BGBl. II, S. 121).

184 V. 26.09.1924, League of Nations, OJ Spec. Suppl. 21, S. 42.

185 Erklärung zum Schutz der Rechte des Kindes v. 20.11.1959, GA Res. 1386/XIV, UN Doc. A/4354 (1959).

186 Vgl. zum entstehungsgeschichtlichen Hintergrund die Denkschrift zu dem Übereinkommen, BT Drucks. 12/42, S. 29 f.

187 Dazu und der Einbettung in die Aktivitäten von UNICEF zur Bewahrung des Kindeswohls (allerdings bezogen auf die Erklärung von 1959) auch *Köhler*, Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen, 1987, S. 621, 624 f.

188 Vgl. die Fakultativprotokolle Nr. 1 (Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, A/RES/54/263, v. 25.2.2000, UNTS Bd. 2173, S. 222), Nr. 2 (Verkauf von Kindern, Kinderprostitution/-pornographie, v. 25.5.2000, UNTS Bd. 2171, S. 227) und Nr. 3 (Individualbeschwerde, A/RES/66/138, 2011), erst jüngst nach der Ratifizierung durch Costa Rica als 10. Staat am 14.4.2014 in Kraft getreten).

189 Zum Ratifikationsstand: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en.

190 Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht, vgl. Art. 12.

191 Vgl. auch die Abstufung der Verpflichtungen in Art. 4. Dazu *Committee on the Rights of the Child* (Hrsg.), General Comment No. 5 (2003), S. 1 ff. (CRC/GC/2003/5; abrufbar unter: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/455/14/PDF/G0345514.pdf?OpenElement; Stand: 2.7.2014).

192 Zum Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern Art. 9-11; zur Wächterrolle des Staates Art. 18 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

benteilung kommt in den im Zusammenhang mit der Förderung von Kindern besonders hervorzuhebenden Rechten des Kindes auf soziale Sicherheit (Art. 26) und „auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard“ (Art. 27), der in erster Linie durch die Eltern zu verwirklichen ist (Abs. 2), die dazu aber von den Vertragsstaaten unterstützt werden müssen (Abs. 3), zum Ausdruck. Das Recht auf Bildung und dessen Ausrichtung werden gesondert geregelt (Art. 28-30).[193]

b) Die in der UN-KRK enthaltenen Grundrechte finden sich in allgemeinerer Form auch in den universellen und regionalen Menschenrechtsabkommen. Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte[194] werden Kinder im Zusammenhang mit der Auflösung von Ehen erwähnt, weil die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang für deren Schutz Sorge zu tragen haben (Art. 23 Abs. 4 S. 2). Die EMRK[195] erwähnt Kinder zwar ebenfalls nur am Rande ausdrücklich,[196] der EGMR erkennt aber deren eigenständige Rolle im Rahmen der Rechtsdurchsetzung mittlerweile an.[197] Zudem kann das Kindeswohl als öffentlicher Belang dazu dienen, Menschenrechtsverbürgungen einzuschränken.[198] Die ESC[199] stellt Familien insgesamt unter besonderen staatlichen Schutz und weist damit zumindest mittelbar auf die Bedeutung von Betreuungsangeboten hin (Art. 16)[200]. Sie betont ferner gesondert den sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz von Kindern, was vor allem im Zusammenhang mit Betreuung, Ausbildung und Erziehung von Bedeutung ist. Auch nach dem Internationalen Pakt

193 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die UN Millennium Development Goals (2000, A/RES/55/2): bis 2015 soll die Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleistet sein sowie die Kindersterblichkeit um zwei Drittel gesenkt werden.

194 V. 19.12.1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1533.

195 ETS Nr. 005, zuletzt ergänzt durch das 14. Zusatzprotokoll, CETS No. 194.

196 Ausdrücklich erwähnt werden Kinder nur in Art. 5 des 7. Zusatzprotokolls, der aber keine eigenen Rechte für Kinder, sondern die Gleichberechtigung der Ehegatten bzgl. ihrer Kinder regelt.

197 Vgl. allgemein *Dethloff/Maschwitz*, FPR 2012, S. 193. Zur Auslegung der EMRK im Lichte der UN-KRK *Kilkenny*, Human Rights Quarterly 2001, S. 308 ff. Augenscheinlichstes Beispiel für den Schutz von Kinderrechten durch die EMRK ist das Vereinigte Königreich, das die UN-KRK zwar ratifiziert, aber nicht ins nationale Recht umgesetzt hat (vgl. dazu *Fortin*, Children’s Rights and the Developing Law, 3. Aufl. 2009, S. 47 f.): die Umsetzung von Kinderrechten wird dabei primär durch die EMRK gewährleistet, (vgl. *Lyon*, Journal of Social Welfare & Family Law 2007, No. 2, S. 99 ff., mit Fallbeispielen wie rechtswidriger dauerhafter Unterbringung von Kindern in Heimen und dem Recht Jugendlicher auf eigenständige Interessenwahrnehmung vor Gericht), wobei die (britischen) Gerichte bei der EMRK-Anwendung explizit die UN-KRK heranziehen.

198 *Grabenwarter*, Art. 8 EMRK, Rdnr. 90, *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 22 Rdnr. 40 bzw. auch EGMR v. 26.7.2007, Nr. 58077/00 – Chepelev/Russland, Rdnr. 33 ff.

199 Revidierte Fassung v. 3.5.1996, ETS Nr. 163.

200 Vgl. Children’s rights under the European Social Charter, Information Document prepared by the Secretariat of the ESC, S. 1 (/www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Theme%20factsheets/FactsheetChildren_en.pdf; Stand: 30.06.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte[201] soll die Familie als natürliche Kernzelle der Gesellschaft größtmöglichen Schutz und Beistand genießen (Art. 10 Nr. 1). Dessen Art. 13 verpflichtet die Vertragsstaaten, das Recht auf Bildung anzuerkennen, eine verpflichtende, unentgeltliche und allen offenstehende primäre Bildung vorzusehen und auch die weitere Bildung möglichst auszubauen.

Eine Reihe spezieller völkerrechtlicher Verträge ergänzt die Bestimmungen, um die Rechtsstellung der Kinder in verschiedener Hinsicht zu verbessern. Zu nennen sind zum einen die durch die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht erarbeiteten Übereinkommen[202], zum anderen die im Rahmen des Europarats[203] geschlossenen Abkommen, insbesondere das Übereinkommen über die Rechtsstellung der unehelichen Kinder (ETS Nr. 085, 1975), das europäische Übereinkommen über die Adoption von Kindern (revidiert ETS Nr. 202, 2008), das Übereinkommen über den Umgang von und mit Kindern (ETS Nr. 192, 2003), das Europäische Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses (ETS Nr. 105, 1980), das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (ETS Nr. 201, 2007), sowie das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten (ETS Nr. 160, 1996).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß sich die IAO um eine Konkretisierung des in der UN-KRK und anderen Verträgen enthaltenen Rechts auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung bemüht. Das Übereinkommen Nr. 138[204] über das Mindestalter bei der Zulassung zur Beschäftigung verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Abschaffung der Kinderarbeit (Art. 1) und legt das Mindestalter für die Beschäftigung der nachwachsenden Generation fest (Art. 3 und 6). Nach dem Übereinkommen Nr. 182[205] über das Verbot und die unverzügliche Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit hat jeder Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen zu treffen, um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu verbieten und zu beseitigen.[206]

201 V. 16.12.1966, UNTS Bd. 993, S. 3.

202 Beispielsweise über Maßnahmen für den Schutz von Kindern und die Zuständigkeiten hierfür, die Geltendmachung und Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen; ein Überblick hierüber findet sich auf: http://www.hcch.net/index_de.php?act=text.display&tid=10#family (Stand: 19.06.2014).

203 Der sich neben den Abkommen auch sonst für die Kinderrechte einsetzt, vgl. z.B. Strategy for the Rights of the Child (2012-2015), CM(2011) 171 fin.

204 V. 26.6.1973, in Kraft seit 19.6.1976 (veröffentlicht unter: http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convdisp1.htm).

205 V. 17.6.1999, in Kraft getreten am 19.11.2000 (veröffentlicht unter: http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convdisp1.htm).

206 Dieses Verbot zählt auch zu den Kernverpflichtungen der Staaten im Rahmen der IAO (*core labour standards*), vgl. dazu nur ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Literaturverzeichnis

Alewell, Dorothea /Pull, Kerstin, An International Comparison and Assessment of Maternity Leave Legislation, Comparative Labour Law and Policy Journal 22 (2001), S. 297 ff.

Arndt, Joachim, Das Familienkreditmodell, Berlin 1995.

Axer, Peter, Soziale Gleichheit: Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?, in: VVDStRL 68, Erosion von Verfassungsvoraussetzungen, Berlin 2009, S. 177 ff.

Baer, Susanne, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, in: VVDStRL 68, Erosion von Verfassungsvoraussetzungen, Berlin 2009, S. 290 ff.

Bahle, Thomas, Familienpolitik in Westeuropa, Frankfurt am Main 1995.

Bauer, Eckart, Konzeptionelle Grundfragen eines Kinderlastenausgleichs im Rahmen einer umlagefinanzierten zwangsweisen Rentenversicherung, Berlin u.a. 2000.

Becker, Andrea, Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat, Berlin 2000.

Becker, Gary/Murphy, Kevin M., The family and the state, Journal of Law and Economics, 1988, S. 1 ff.

Becker, *Ulrich*, Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht, Baden-Baden 1996.

Becker, *Ulrich*, Selbstbindung des Gesetzgebers im Sozialrecht, in: *Wulffen, Matthias von/Krasney, Ernst Otto* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre BSG, Köln 2004.

Becker, *Ulrich*, Generalbericht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, in: *Schlachter, Monika/Becker, Ulrich/Igl, Gerhard* (Hrsg.), Funktion und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung, Baden-Baden 2005.

Becker, *Ulrich,* Nationale Sozialleistungssysteme im europäischen Systemwettbewerb, in: *Becker, Ulrich/ Schön, Wolfgang* (Hrsg.), Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb, Tübingen 2005, S. 19.

Becker, Ulrich, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, in: *Becker, Ulrich* (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht I, Baden-Baden 2010, S. 11 ff.

Becker, Ulrich, Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft, ZÖR 65 (2010), S. 607 ff.

Becker, Ulrich, Standards und Prinzipien des europäischen Sozialrechts, in: Sozialrecht in Europa, SDSRV 59, Berlin 2010, S. 89 ff.

Becker, Ulrich, Renten in Europa, Die offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Wissenschaft, in: Renten in Europa, Die offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven, DRV Schriften Bd. 92 (2011), S. 19 ff.

Becker, *Ulrich*, Organisation und Selbstverwaltung der Sozialversicherung, in: *Maydell, Bernd Baron von/Ruland, Franz/Becker, Ulrich* (Hrsg.), SRH, 5. Auflage, Baden-Baden 2012, S. 673 ff.

Becker¸ *Ulrich*, § 1: Einführung, in: *ders./Roth* (Hrsg.), Recht der Älteren, Berlin/Boston 2013, S. 3 ff.

Becker¸ *Ulrich*, Zulässigkeit und Finanzierung der Erweiterung kommunaler Aufgaben im deutschen Bundesstaat, in: *Durner, Wolfgang/Peine, Franz-Joseph/Shirvani, Foroud* (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit in Europa, FS für Hans-Jürgen Papier, Berlin 2013, S. 15 ff.

Becker, Ulrich/Meeßen, Iris/Neueder, Magdalena/Schlegelmilch, Michael/Schön, Markus/Vilaclara, Ilona, Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht, VSSR 2011, S. 232 ff., VSSR 2012, S. 1 ff. und 103 ff.

Bernöster, Thomas, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik in Deutschland, Erlangen/Nürnberg 1999.

Bertram, Hans/Bujard, Martin, Zur Zukunft der Familienpolitik, in: *dies.* (Hrsg.), Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik, Baden-Baden 2012, S. 3 ff.

Beveridge, *William*, Social Insurance and Allied Services, November 1942, Nachdruck London 1984.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Birg, Herwig, Demographische Wirkungen politischen Handelns, in: *Klose, Hans-Ulrich* (Hrsg.), Altern hat Zukunft, Opladen 1993, S. 52 ff.

Birg, Herwig, Perspektiven der demographischen Entwicklung Deutschlands an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: *Frankfurter Institut* (Hrsg.), Prosperität in einer alternden Gesellschaft, Frankfurt 2000, S. 25 ff.

Bock, Kathrin/Timmermann, Dieter, Wie teuer sind unsere Kindergärten, Neuwied u.a. 2001.

Bock-Pünder, Stephanie, Rechtsanspruch auf Besuch eines Kindergartens, Berlin 1998.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Elternrecht – Recht des Kindes – Recht des Staates, Zur Theorie des verfassungsrechtlichen Elternrechts und seiner Auswirkung auf Erziehung und Schule, in: *Krautscheidt, Joseph/Marré, Heiner* (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Münster 1980, S. 54 ff.

Bonin, Holger/Spiess, C. Katharina/Stichnoth, Holger/Wrohlich, Katharina, Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland – Evaluationen und Bewertungen, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2014, S. 5 ff.

Borchert, Jürgen, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Ein Beitrag zur Rentenreform, Berlin 1981.

Borchert, Jürgen, Renten vor dem Absturz, Ist der Sozialstaat am Ende?, Stuttgart 1994.

Borchert, Jürgen, Der „Wiesbadener Entwurf" einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, in: *Hessisches Staatsministerium* (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf" zur Familienpolitik, Wiesbaden 2003, S. 21 ff.

Börsch-Supan, Axel, Population Aging, Social Security Design and Early Retirement, Journal of Institutional and Theoretical Economics 1992, S. 533 ff.

Broberg, Anders/Hwang, Philipp, Child care in Sweden, in: *Melhuish, Edward C./Moss, Peter* (Hrsg.), Day Care for Young Children – International Perspectives, London 1991, S. 75 ff.

Brosius-Gersdorf, Frauke, Demografischer Wandel und Familienförderung, Hannover 2011.

Buhr, Petra, Armut durch Kinder – zur Logik der Benachteiligung von Familienarbeit im Sozialstaat, in: *Netzler, Andreas/Opielka, Michaela* (Hrsg.), Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik, Opladen 1998, S. 71 ff.

Buhr, Petra/Huinink, Johannes, Die Bedeutung familienpolitischer Maßnahmen für die Entscheidung zum Kind, ZSR 58 (2012), S. 315 ff.

Bujard, Martin, Familienpolitik und Geburtenrate – Ein internationaler Vergleich, Berlin 2011 (abrufbar unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Familienpolitik-und-Geburtenrate,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf; Stand 14.05.2014).

Bundesministerium für Familie und Senioren, *Familien und Familienpolitik* (Hrsg.) – Zukunft des Humanvermögens, fünfter Familienbericht, BT-Drucks. 12/7560, Bonn 1994.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik, Hannover 1996.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Bonn 1998.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Kinder und ihre Kindheit in Deutschland, Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik, Stuttgart 1998.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ zum Erziehungsgeld und zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998, Stuttgart 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Gerechtigkeit für Familien, Stuttgart 2002.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen, Ergebnisse einer Studie des DIW, Berlin 2003.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Siebter Familienbericht – Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Dokumentation der Tagung „Eigenverantwortung, private und öffentliche Solidarität – Rollenleitbilder im Familien- und Sozialrecht im europäischen Vergleich" in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, 4.-6.10.2007, Villa Vigoni in Como/Italien, Baden-Baden 2008.

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.), Der Kinderwunsch in der modernen Industriegesellschaft, Stuttgart u.a. 1980.

Bundesverband Neue Erziehung e.V. (Hrsg.), Wie privat sind Kinder in unserer Gesellschaft? Grafschaft 1994.

Bünger, Fritz Emil, Familienpolitik in Deutschland, Berlin u.a. 1970.

Buskotte, Andrea, Zur kindgerechten Wohnung, in: *Gernert, Wolfgang* (Hrsg.), Über die Rechte des Kindes, Stuttgart u.a. 1992, S. 79 ff.

Butterwegge, Christoph/Klundt, Michael (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, Opladen 2002.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV, AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta; Kommentar, 4. Auflage, München 2011.

Castles, Francis G., The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries, Journal of European Social Policy 2003, S. 209 ff.

Colberg-Schrader, Hedi, Kinderbetreuung – Elternsache und Teil einer kommunalen Kinderpolitik, WSI-Mitteilungen 1991, S. 74 ff.

Colberg-Schrader, Hedi/Zehnbauer, Anne, Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, Bedarfsplanung, Notlösungen, alternative Angebote, Deutsches Jugendinstitut, München 1996.

Committee on the Rights of the Child (Hrsg.), General Comment No. 5 (2003): General measures of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), 2003 (abrufbar unter: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/455/14/PDF/G0345514.pdf?OpenElement; Stand: 02.07.2014).

Danhel, Günter, Vorwort, in: *Wingen, Max* (Hrsg.), Bevölkerungsbewusste Familienpolitik, Wien 2003.

Davy, Ulrike, Soziale Gleichheit: Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?, in: VVDStRL 68, Die Erosion von Verfassungsvoraussetzungen, Berlin 2009, S. 122 ff.

Dethloff, Nina/Maschwitz, Alexandra, Kinderrechte in Europa – wo stehen wir?, FPR 2012, S. 190 ff.

Diekmann, Laura-Christin/Plünnecke, Axel/Seyda, Susanne, Sozialbilanz Familie: Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, in*: Institut der deutschen Wirtschaft Köln* (Hrsg.), Analysen: Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 40, Köln 2008.

Di Fabio, Udo, Das Recht offener Staaten, Tübingen 1998.

Di Fabio, Udo, Der Schutz von Ehe und Familie: Verfassungsentscheidung für die vitale Gesellschaft, NJW 2003, S. 993 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Di Fabio, Udo, Die Kultur der Freiheit, München 2005.

Dingeldey, Irene, Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich, WSI Mitteilungen 2002, S. 154 ff.

Dinkel, *Reiner*, Kinder- und Alterslastenausgleich bei abnehmender Bevölkerung, Finanzarchiv 1981, S. 134 ff.

Ditch, John/Barnes, Helen/Bradshaw, Jonathan, A synthesis of national family polices 1995, York 1996.

Ditch, John/Bradshaw, Jonathan/Eardley, Tony (Hrsg.), Developments in National Family Policies in 1994, York 1995.

Dorbritz, Jürgen, Trends der Geburtenhäufigkeit in Niedrig-Fertilitäts-Ländern und Szenarien der Familienbildung in Deutschland, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1998, S. 179 ff.

Dornbusch, Hans-Ludwig, Kinderlastenausgleich, Bonn 1982.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 2. Auflage, Tübingen 2004.

Eichhorst, Werner/Thode, Eric, in: *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Benchmarking Deutschland, Gütersloh 2002 (abrufbar unter: http://www.familienhandbuch.de/cms/Familienpolitik_Vereinbarkeit.pdf; Stand: 12.05.2014).

Engelbrech, Gerhard, Transferzahlungen an Familien – demografische Entwicklung und Chancengleichheit, WSI Mitteilungen 2002, S. 139 ff.

Enste, Dominik/Hülskamp, Nicola/Schäfer, Holger, Familienunterstützende Dienstleistungen: Marktstrukturen, Potenziale und Politikoptionen, in*: Institut der deutschen Wirtschaft Köln* (Hrsg.), Analysen: Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 44, Köln 2009.

Erichsen, Hans Uwe, Elternrecht – Kindeswohl – Staatsgewalt, Zur Verfassungsmäßigkeit staatlicher Einwirkungsmöglichkeiten auf die Kindeserziehung durch und aufgrund von Normen des elterlichen Sorgerechts und des Jugendhilferechts, Berlin 1985.

Esenwein-Rothe, Ingeborg, Einführung in die Demographie, Wiesbaden 1982.

Esping-Andersen, Gösta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, 1. Auflage, Cambridge 1990.

Esping-Andersen, Gösta (Hrsg.), Why we need a New Welfare State, Oxford 2002.

Eurofound (Hrsg.), Parenting support in Europe, Dublin 2013 (abrufbar unter: http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/701/en/1/EF12701EN.pdf; Stand: 11.07.2014).

Europäische Kommission (Hrsg.), Europäische Sozialstatistik Bevölkerung, Luxemburg 2002, S. 45 ff.

Eurostat (Hrsg.), Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, diverse Jahrgänge, Luxemburg/Brüssel, verschiedene Jahrgänge.

Eurostat (Hrsg.), Jahrbuch, Europa im Blick der Statistik, 1987-1997, Luxemburg 1999.

Evers, Adalbert/Lewis, Jane/Riedel, Birgit, Developing child-care provisions in England and Germany: problems of governance, JESP 15 (2005), S. 195 ff.

Fasshauer, *Stephan*, Besteht ein Zusammenhang zwischen Alterssicherungssystemen und Geburtenrate, DRV 2006, S. 305 ff.

Felix, *Dagmar,* Das Zweite Gesetz zur Familienförderung, NJW 2001, S. 3073.

Felix, Dagmar, Das Kind im Sozialrecht, in: *Bork, Reinhard/Repgen, Tilman* (Hrsg.), Das Kind im Recht, Berlin 2009, S. 105 ff.

Fink, Ulf, Der neue Generationenvertrag, München 1988.

Fortin, Jane, Children's Rights and the Developing Law, 3. Auflage, Cambridge u.a. 2009.

Fridberg, Torben, Familien- und Kinderbetreuungspolitik in Dänemark, in: *Leipert, Christian* (Hrsg.), Aufwertung der Erziehungsarbeit, Europäische Perspektiven einer Strukturreform der Familien- und Gesellschaftspolitik, Opladen 1999, S. 197 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Friedman, *Milton*, The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right, in: *Bunzel, John H.* (ed.), Issues of American Public Policy, Englewood Cliffs u.a 1966.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?, Bonn 1997.

Fuchs, Maximilian, Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern? Gutachten für den 60. Deutschen Juristentag, in: 60. Deutscher Juristentag, 1994, S. F9 ff.

Fuhrmann, Martin, Volksvermehrung als Staatsaufgabe? Bevölkerungs- und Ehepolitik in der deutschen politischen und ökonomischen Theorie des 18. und 19. Jahrhunderts, Paderborn u.a. 2002.

Gauthier, Anne H., Public policies affecting fertility and families in Europe: A survey of the 15 member states, Sevilla, 2000 (veröffentlicht unter: http://www.unav.es/icf/main/documentos/Gauthier_Public-policies-fertility.pdf; Stand: 12.05.2014).

Gauthier, Anne H., Family Policies and Families' Well-being: An International Comparison, in: *Cleveland, Gordon* (Hrsg.), Our Children's Future, Toronto, 2001, S. 251 ff.

Geisler, Hans, Erziehungsgehalt – Ein Weg zur besseren Anerkennung von Erziehungsleistungen, in: *Jans, Bernhard/Habisch, Andre/Stutzer, Erich* (Hrsg.), Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale: Max Wingen zum 70. Geburtstag, Grafschaft 2000, S. 255 ff.

Geissler, Heiner, Die Anerkennung der Familienarbeit, in: *Bundesministerium für Familie und Senioren* (Hrsg.), 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied 1993, S. 105 ff.

Girndt, Cornelia, Konzern Stadt, Die Mitbestimmung 1995, S. 36 ff.

Goebbels, Wiebke, Die familiengerechte Besteuerung – Dargestellt am Beispiel des einkommensteuerlichen Familienleistungsausgleichs, Frankfurt am Main u.a. 2000.

Gormeley, William/Peters, B. Guy, National Styles of Regulation: Child care in three countries, Policy Science 1991, S. 381 ff.

Grabenwarter, *Christoph/Pabel, Katharina*, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl., München 2012.

Grabenwarter, Christoph, European Convention on Human Rights – Commentary, München/Oxford/Baden-Baden/Basel 2014.

Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Grundrechte in Europa und USA, Kehl 1986.

Graser, *Alexander*, Integration aus rechtlicher Perspektive, in: *Becker, Ulrich/Graser, Alexander* (Hrsg.), Perspektiven der schulischen Integration von Kindern mit Behinderung – Vergleichende und interdisziplinäre Betrachtungen, Baden-Baden 2004.

Grimm, Dieter, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in: *ders.* (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 613 ff.

Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994.

Gustafsson, Siv/Stafford, Frank, Three Regimes of Childcare: The United States, the Netherlands and Sweden, in: *Blanc, Rebecca M.* (Hrsg.), Social protection versus economic flexibility: Is there a trade-off? Chicago/London 1994, S. 336 ff.

Hagy, Alison P., The Demand for Child Care Quality, The Journal of Human Resources 1998, S. 683 ff.

Halder, Gitte, Demographischer Wandel und politische Antworten in Deutschland: Eine Simulationsstudie im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Band 3303, Frankfurt a.M. u.a. 2008.

Hantrais, Linda, Comparing Family Policies in Europe, in: *Clasen, Jochen* (Hrsg.) Comparative Social Policy, Oxford 1999, S. 95 ff.

Hantrais, Linda, Gendered Policies in Europe, London/New York u.a. 2000.

Hegel, *Georg Wilhelm Friedrich*, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), Frankfurt 1976 (Nachdruck).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Heldmann, Elanie, Kinderlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main/New York 1986.

Herzog, Roman, Familie und Familienpolitik in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Bundesministerium für Familie und Senioren* (Hrsg.), 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied 1993, S. 53 ff.

Hock, Beate, Armut im Kindesalter, in: *Colberg-Schrader, Hedi/Oberhuemer, Pamela* (Hrsg.), Aufwachsen von Kindern, Private und öffentliche Verantwortung, Hohengehren 2001.

Hofferth, Sandra/Philipps, Deborah, Child Care Policy Research, Journal of Social Issues 1991, S. 1 ff.

Höhn, Charlotte, Zum Konzept bevölkerungsrelevanter Politiken auf dem Hintergrund eines Bevölkerungsrückgangs, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1989, S. 211 ff.

Hohnerlein, Eva Maria, Rechtliche Rahmenbedingungen der Ausgestaltung intergenerationaler Beziehungen im internationalen Vergleich, in*: Kocka, Jürgen/Kohli Martin/ Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), Altern in Deutschland, Halle (Saale) 2009, S. 139-172.

Horstmann, Sabine, Kindererziehung und Alterssicherung, Verteilungspolitische Aspekte ausgewählter Reformvorschläge zu einer familienorientierten Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung, Grafschaft 1996.

Hromadka, Wolfgang, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Personalplanung 2009, S. 8 – 14.

Huster, Ernst-Ulrich, Kinderarmut in Deutschland, Sozialer Fortschritt 2003, S. 10 ff.

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenverhalten, Köln 2003.

Institut „Finanzen und Steuern" e.V. (Hrsg.), Die Entwicklung der Familienbesteuerung, Bonn 2003.

Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.), Monitor Familienleben 2012: Einstellungen und Lebensverhältnisse vom Familien; Ergebnisse einer Repräsentativbefragung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie; Berichtsband, 2012 (abrufbar unter: http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/Monitor_Familienleben_2012.pdf; Stand: 12.05.2014).

Isensee, Josef, Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, DVBl. 1995, S. 1 ff.

Jachmann, *Monika,* Die Korrespondenz von Sozialrecht und Einkommensteuerrecht, NZS 2003, S. 281, 283.

Jarass, Hans D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte und der Grundrechtsregelungen der Verträge; Kommentar, 2. Aufl., München 2013.

Jönsson, Ingrid, Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in Schweden, WSI Mitteilungen 2002, S. 176 ff.

Kaempfe, *Jutta,* Die Systemfunktionen privater Altersvorsorge im Gesamtsystem sozialer Alterssicherung, Baden-Baden 2005.

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Stand: Dezember 2013.

Kahl, Wolfgang, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: *ders.* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 1 ff.

Kahl, Wolfgang, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 2 ff.

Kahl, Wolfgang, „Soziale Gerechtigkeit" oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, S. 17 ff.

Kahn, Alfred/Kamermann, Sheila (Hrsg.), Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States, Oxford 1997.

Kamerman, Sheila/Kahn, Alfred (Hrsg.), Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, New York 1978.

Kamerman, Sheila/Kahn, Alfred (Hrsg.), Maternity Policies and Working Women, New York 1983.

Kannengießer, Walter, Die Sozialpolitik entdeckt das Geburtendefizit, DAngVers 1979, S. 215 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Kinderfreibetrag und Grundgesetz, Heft 64, Wiesbaden 1989.

Kaufmann, *Franz-Xaver*, Die Überalterung. Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses, Winterthur/Zürich 1960.

Kaufmann, Franz-Xaver, Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: *ders.* (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München/Wien 1982, S. 49 ff.

Kaufmann, Franz-Xaver/*Leisering, Lutz*, Studien zum Drei-Generationenvertrag, Bielefeld 1984.

Kaufmann, Franz-Xaver, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, Gesellschaftliche und politische Bedingungen, München 1995.

Kaufmann, Franz-Xaver, Für einen kinderfreundlichen Generationenvertrag, in: *Hessisches Staatsministerium* (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf" zur Familienpolitik, Wiesbaden 2003, S. 290 ff.

Kaufmann, Franz-Xaver, Schrumpfende Gesellschaft, Frankfurt 2005.

Kaufmann, Franz-Xaver/Kuijsten, Anton/Schulze, Hans-Joachim/Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.), Family Life and Family Policies in Europe, Band I, Oxford 1997.

Kilkelly, Ursula, The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child, Human Rights Quarterly 23 (2001), S. 308 ff.

Kingreen, Thorsten, Das Grundrecht von Ehe und Familie, Jura 1997, S. 401 ff.

Kingreen, *Thorsten*, Familie als Kategorie des Sozialrechts, JZ 2004, S. 938 ff.

Kirchhof, Paul, Steuergerechtigkeit und sozialstaatliche Geldleistungen, JZ 1982, S. 305 ff.

Kirchhof, Paul, Ehe und Familie im staatlichen und kirchlichen Steuerrecht, in: *Marré, Heiner/Stüting, Johannes* (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (21), Münster 1986, S. 117 ff.

Kirchhof, Paul, Die verfassungsrechtliche Garantie der Familie als Erziehungsgemeinschaft, in: *Jans, Bernhard/Zimmermann, Georg* (Hrsg.), Familienlastenausgleich? Plädoyers für eine gerechte Familienpolitik, Berlin 1996, S. 7 ff.

Kirchhof, Paul, Maßstäbe für eine familiengerechte Besteuerung, ZRP 2003, S. 73 ff.

Kirner, Ellen/Kirner, Wolfgang, Elternurlaub und Elterngeld als Bestandteile einer Strategie zur Umverteilung von Arbeit zwischen Männern und Frauen, in: *Galler, Heinz P.* (Hrsg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1998, S. 379 ff.

Klammer, Ute, Konturen einer modernen Familienpolitik, WSI Mitteilungen 2002, S. 126.

Klocke, Andreas/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.), Kinder und Jugendliche in Armut, Opladen 1998.

Kluth, Winfried, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 68 (2009), S. 246 ff.

Knödler, Hermann/Roscher, Roland, Zur gesamtgesellschaftlichen Bedeutung von Kindergärten, Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinnützige Unternehmen 1996, Heft 4, S. 446 ff.

Köhler, Peter A., Sozialpolitische Aktivitäten in den Vereinten Nationen, Baden-Baden 1987.

Kohli, Martin/Szydlik, Marc (Hrsg.), Generationen in Familie und Gesellschaft, Opladen 2000.

Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Familienpolitik in Europa, Fachtagung, St. Augustin 1978.

Kreyenfeld, Michaela/*Spieß, Katharina C./Wagner, Gert G.* (Hrsg.), Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung, Neuwied/Berlin 2001.

Kubon-Gilke, Gisela/Seelisch, Winfried, Äquilibristik der Familienpolitik: Finanzielle Unterstützung von Familien und Rekombination von Erwerbs- und Familienarbeit, Sozialer Fortschritt 2003, S. 288 ff.

Kuczynski, Robert René, Fertility and Reproduction, New York 1932.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Külp, Bernhard/Schreiber, Winfried (Hrsg.), Soziale Sicherheit, Köln 1971.

Lampert, Heinz/Wingen, Max, Familien und Familienpolitik, Köln 1986.

Lampert, Heinz, Priorität für die Familie, Berlin 1996.

Lampert, Heinz, Der Generationenvertrag in der Bewährung, Kirche und Gesellschaft, Nr. 253, 1999, S. 3 ff.

Langer-El Sayed, Ingrid, Familienpolitik, Frankfurt am Main 1980.

Lehner, Moris, Einkommenssteuerrecht und Sozialhilferecht, Tübingen 1993.

Leipert, Christian/Opielka, Michael (Hrsg.), Child Care Salary 2000, 1. Auflage, Bonn 1999.

Leipert, Christian, Aufwertung der Erziehungsarbeit, Europäische Perspektiven einer Strukturreform der Familien- und Gesellschaftspolitik, Opladen 1999.

Leisering, Lutz, Sozialstaat und demographischer Wandel, Frankfurt am Main/New York 1992.

Leisering, Lutz, Alternde Bevölkerung – veralternder Sozialstaat? Demographischer Wandel als Politik, Politik und Zeitgeschichte 1996, S. 13 ff.

Lenze, *Anne*, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, Tübingen 2005.

Letablier, Marie-Therese, Kinderbetreuungspolitik in Frankreich und ihre Rechtfertigung, WSI Mitteilungen 2002, S. 169 ff.

Lüdeke, Reinar, Kinderkosten, umlagenfinanzierte Rentenversicherung, Staatsverschuldung und integrative Einkommensverteilung, in: *Kleinhenz, Gerhard* (Hrsg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinz Lampert, Berlin 1995, S. 151 ff.

Ludwig, Isolde/Schlevogt, Vanessa, Bessere Zeiten für erwerbstätige Mütter, WSI Mitteilungen 2002, S. 133 ff.

Lyon, Christina M., Children's Participation and the Promotion of their Rights, Journal of Social Welfare & Family Law, No. 2, 2007, S. 99 ff.

Maydell, *Bernd Baron von*, Sach- und Kollisionsnormen im internationalen Sozialversicherungsrecht, Berlin 1967.

Menniti, Adele/Moors, Hein, The Image of the State regarding Welfare Policies, in: *Palomba, Rossella/ Moors, Hein (*Hrsg.), Population, Family and Welfare, Band II, Oxford 1998, S. 163 ff.

Merk, Kurt-Peter, Die Dritte Generation, Aachen 2002.

Micklewright, John/Stewart, Kitty (Hrsg.), The welfare of Europe`s children, Bristol 2000.

Millar, Jane/Warman, Andrea, Family Obligations in Europe, London 1996.

Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim, Towards a social investment welfare state?, Bristol 2012.

Münch, Ursula, Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1990.

Nell-Breuning, Oswald/Fetsch, Cornelius (Hrsg.), Drei Generationen in Solidarität: Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, Köln 1981, S. 27 ff.

Netzler, Andreas, Soziale Gerechtigkeit durch Familienlastenausgleich, Berlin 1985.

Netzler, Andreas/Opielka, Michael (Hrsg.), Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik, Opladen 1998.

Nipperdey, Justus, Die Erfindung der Bevölkerungspolitik. Staat, politische Theorie und Population in der Frühen Neuzeit, Göttingen 2012.

Nullmeier, *Frank*, Neue Anforderungen an einen demokratischen Sozialstaat, in: *Carigiet, Erwin u.a.* (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit, Zürich 2006.

Oberhauser, Alois, Familienlastenausgleich und Familienbesteuerung, in: *Kleinhenz, Gerhard* (Hrsg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinz Lampert, Berlin 1995, S. 185 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

OECD (Hrsg.), Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life, 2007.

Oeter, Ferdinand, Defizite des Familienlastenausgleichs und Elemente eines neuen Familienlastenausgleichs, in: *Lücker-Alemann, Karin* (Hrsg.), Familienförderung oder –Ausbeutung? Die Zukunft des Familienlastenausgleichs, Münster 1995, S. 29.

Olmsted, Patricia P./Weikart, David P., How Nations Serve Young Children: Profiles of Child Care and Education in 14 Countries, Ypsilanti 1989.

Opielka, Michael, Bezahlte Elternschaft, Zeitschrift für Sozialreform 1997, S. 891 ff.

Opielka, Michael, Familie und Beruf, Eine deutsche Geschichte, Aus Politik und Zeitgeschichte 2002, S. 20 ff.

Pechstein, Matthias, Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Baden-Baden 1994.

Pettinger, Rudolf, Zum gesellschaftlichen Wandel von Familien – Konsequenzen für die Kinderbetreuung, in: *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Kinderbetreuung in Tagespflege, Stuttgart 1996, S. 29 ff.

Peuckert, Rüdiger, Familienformen im sozialen Wandel, 4. Auflage, Opladen 2002

Plantenga, Janneke/Koopmans, Ivy, Freistellungsregelungen für Sorgearbeit und ihre praktische Bedeutung im internationalen Vergleich, WSI Mitteilungen 2002, S. 161 ff.

Quade, Benno, Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der „Arbeitsförderungssysteme" der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2009.

Raffelhüschen, Bernd/Walliser, Jan, Was hinterlassen wir zukünftigen Generationen? Ergebnisse der Generationenbilanzierung, in: *Knappe, Eckhard/Winkler, Albrecht* (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt/New York 1997, S. 65 ff.

Ramelow, Ursula, Familienpolitik in der Kommune – Anmerkungen aus der lokalen Praxis, in: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), Die Zukunft der Familie, St. Augustin 1998, S. 31 ff.

Randall, Vicky, Childcare policy in the European states: limits to convergence, Journal of European Public Policy 2000, S. 346 ff.

Reich, Nora, Deutsche Familienpolitik im internationalen Vergleich, in: Wirtschaftsdienst, Band 88 (2008), 12, S. 816-822.

Reichelt-Pahl, Susanne, Die Aufgaben des staatlichen Kindergeldes und sein Einfluß auf den Unterhalt ehelicher Kinder, Berlin 1991.

Renner, Yvonne, Familienlasten- oder Familienleistungsausgleich?, Berlin 2000.

Renner, Günter/Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus, Ausländerrecht – Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylverfahrensgesetz; Kommentar, 10. Auflage, München 2013.

Robbers, *Gerhard*, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), GG, Bd. 1, 5. Auflage, München 2005, Art. 6 Rdnr. 145 ff.

Roos, Lothar, Was ist (uns) Familienarbeit wert? in: *Goldschmidt, Nils/Beestermöller, Gerhard/Steger, Gerhard* (Hrsg.), Die Zukunft der Familie und deren Gefährdungen, Norbert Glatzel zum 65. Geburtstag, Münster, 2002, S. 191 ff.

Rostgaard, Tine/Fridberg, Torben, Caring for Children and Older People, Kopenhagen 1998.

Ruf, Thomas, Aufgabe und Stellung der Familie in der Gesellschaft, in: *Gesellschaft für Versicherungswissenschaft* (Hrsg.), Familienlastenausgleich in der BRD, Bergisch-Gladbach 1989, S. 14.

Ruland, *Franz*, Familie und Alterssicherung, FamRZ 2004, S. 493 ff.

Rürup, Bernd, Zum Problem der langfristigen Alterssicherung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 27/1979, S. 26 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Schäfer, Bernd, Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1996.

Scheiwe, Kirsten, Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht, Eine rechtsvergleichende Studie, Frankfurt a.M. 1999, S. 1 ff.

Scheiwe, Kirsten, Rechtliche Rahmenbedingungen der Kindertageseinrichtungen für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt – das deutsche Modell aus vergleichender Perspektive, in: *dies./Schuler-Harms, Margarete* (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht, Baden-Baden 2008, S. 78 ff.

Schmähl, Wilfried, Generationenkonflikte und „Alterslast", in: *Becker, Irene/Ott, Notburga/Rolf, Gabriele* (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt/Main 2001, S. 176 ff.

Schnabel, Thomas, Familienlastenausgleich – Anspruch und Wirklichkeit seit 100 Jahren, Neuwied 1987.

Schreiber, Wilfried, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Vorschläge zur Sozialreform, Köln 1955.

Schreiber, Wilfried, Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraft-Umschichtung im Individualbereich, Köln 1964.

Schreiber, Wilfried, Sozialpolitische Perspektiven, Köln 1972.

Schubnell, Hermann, Sterben die Europäer aus?, in: *Franke, Lutz/Jürgens, Hans W.* (Hrsg.), Keine Kinder – Keine Zukunft?, Wiesbaden 1978, S. 9 ff.

Schuler-Harms, Margarete, Regelungsmodelle des Familienleistungsausgleichs zwischen staatlicher Nachwuchssicherung und familiärer Gestaltungsfreiheit – Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Rechtsvergleich, in: *Scheiwe, Kirsten/dies* (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht, Baden-Baden 2008, S. 14 ff.

Schwarz, *Karl*, Demographische Wirkungen der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in den Bundesländern nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Felderer, Bernhard* (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin 1990, S. 496 ff.

Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2012.

Sinn, *Hans-Werner*, Ist Deutschland noch zu retten?, Berlin 2005.

Sleebos, *Joëlle*, Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Responses, OECD Working Paper, Paris 2003.

Soler Roch, Maria Teresa (Hrsg.), Family Taxation in Europe, London 1999.

Spieß, Katharina/Wagner, Gert, Verbesserung der außerhäusigen Kinderbetreuung – geordneter Wettbewerb statt öffentliches Angebot? Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1997, Nr. 4, S. 104 ff.

Spieß, Katharina, Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Fakten, Mängel und Reformen, Sozialer Fortschritt 2003, S. 17 ff.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Mainz/Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin, Wiesbaden 2009 (abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blb=publicationFile; Stand: 12.05.2014).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 1 Reihe 1.1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Natürliche Bevölkerungsbewegung 2012, Wiesbaden, 2014 (abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsbewegung/Bevoelkerungsbewegung2010110127004.pdf?__blob=publicationFile; Stand: 12.05.2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Stiftung für Zukunftsfragen (Hrsg.), Forschung aktuell, 248, 34. Jahrgang, 2013 (abrufbar unter: www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/uploads/media/Forschung-Aktuell-248-Weshalb-die-Deutschen-keine-Kinder-bekommen_01.pdf; Stand: 14.05.2014).

Stock, Günter/Bertram, Hans/Fürnkranz-Prskawetz, Alexia/Holzgreve, Wolfgang/Kohli, Martin/Staudinger, Ursula M., (Hrsg.), Zukunft mit Kindern. Fertilität und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Frankfurt a.M./ New York 2012.

Stolleis, *Michael,* Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz, Gutachten N zum 55. DJT, München 1984, S. N9 ff.

Stolleis, *Michael*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003.

Tünnemann, Margit, Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleichs, Berlin 2002.

UNICEF Innocenti Research Centre (Hrsg.), Measuring child poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries, Florenz 2012 (abrufbar unter: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf; Stand: 13.05.2014).

Unnerstall, Herwig, Rechte zukünftiger Generationen, Würzburg 1999.

Vleminckx, Koen/Smeeding, Timothy M., Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations, Bristol 2000.

Wannenwetsch, Bernd, Von Wert und Würde der Familie, in: *Krüsselberg, Hans-Günter/Reichmann, Heinz* (Hrsg.), Zukunftsperspektive Familie und Wirtschaft, Grafschaft 2002, S. 343 ff.

Weizsäcker, Robert von, Bevölkerungsentwicklung, Rentenfinanzierung und Einkommensverteilung, Berlin u.a. 1993.

Werding, Martin, Umlagefinanzierung als Humankapitaldeckung, Grundrisse eines erneuerten Generationenvertrages, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1999, S. 491 ff.

Werding, Martin, Familienpolitik für junge Familien, München 2001.

Werding, Martin/Hofmann, Herbert, Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem, Ifo-Schnelldienst, Bd. 59 (2006), 2, S. 28 – 36.

West, Edwin G., Education Vouchers in Principle and Practice, a Survey, The World Bank Research Observer 1997, S. 83 ff.

Willeke, Franz-Ulrich/Onken, Ralph (Hrsg.), Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1990.

Wingen, Max, Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungslinien, Grafschaft 1993.

Wingen, Max, Familienpolitik, Stuttgart 1997.

Wingen, Max, Erziehungseinkommen, Wien 1999.

Wingen, Max, Familienpolitische Denkanstöße – Sieben Abhandlungen, Band 1, Grafschaft 2001.

Wolff, Wilfried, Die Rechtsgestaltung des Kinderlastenausgleichs, Frankfurt am Main u.a. 1994.

Zacher, Hans F. (Hrsg.)*,* Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, Berlin 1977.

Zacher, Hans F. (Hrsg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, Berlin 1978.

Zacher, Hans F., Grundtypen des Sozialrechts, in: *Herzog, Roman u.a.* (Hrsg.), Festschrift für Zeidler, Berlin 1987, S. 571, 582 ff.

Zacher, Hans F., Sozialrecht, in: Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 5, Freiburg u.a. 1989.

Zacher, Hans F., Die Grundstrukturen des Sozialleistungsrechts als Bauelemente der Alterssicherung, in: *ders.* (Hrsg.), Alterssicherung im Rechtsvergleich, Baden-Baden 1991, S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zacher, Hans F., Die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat: eine Geschichte des sozialen Einschlusses im Zeichen von Nationalisierung und Internationalisierung, ZIAS 2002, S. 193 ff.

Zacher, Hans F., Kinder und Zukunft – Einige Anmerkungen zur intergenerationellen Solidarität, in: *Lorenz, Stephan u.a*. (Hrsg.), Festschrift für Andreas Heldrich zum 70. Geburtstag, München 2005, S. 1211 ff.

Zacher, Hans F., Universale Menschenrechte und die Wirklichkeit der globalen Welt – das Beispiel Kinderrechte –, ZIAS 2007, S. 66 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Deutschland

Eva Maria Hohnerlein

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 77

A. Rahmenbedingungen 81
I. Gesellschaftlicher Hintergrund 81
1. Sozio-strukturelle Rahmenbedingungen 81
a) Demographische Entwicklung 81
b) Familienstrukturen 82
c) Innerfamiliäre Arbeitsteilung und elterliche Erwerbstätigkeit 83
d) Ökonomische Rahmenbedingungen und Kinderarmut 84
2. Wesentliche Merkmale sozialer Sicherung 86
3. Familienpolitische Orientierungen 87
II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 90
1. Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern 90
2. Grundgesetzliche Vorgaben für die Gestaltung materieller Familienpolitik 91
a) Kindergrundrechte 92
b) Schutz- und Förderpflichten aus Art. 6 GG 94
c) Menschenwürde und Gleichheitssatz als grundgesetzliche Vorgaben 96
3. Konkretisierungen durch die Verfassungsrechtsprechung 96
4. Landesverfassungen 98
III. Internationales Recht 99
IV. Familien- und Unterhaltsrecht 101
1. Die rechtliche Stellung des Kindes 101
2. Das Kind im Familienrecht 102
a) Die familienrechtliche Zuordnung von Kindern 102
b) Sorgerecht 103
c) Umgangsrechte 105
3. Vertretung von Kindesinteressen 106
a) Beistandschaft, Vormundschaft, Pflegschaft 106
b) Verfahrensrechtliche Vertretung 108
4. Private Unterhaltsleistungen für Kinder 108
a) Minderjährige Kinder 109
b) Besonderheiten bei volljährigen Kindern 111
5. Private Unterhaltsleistungen für betreuende Elternteile 112
a) Betreuungsunterhalt bei Trennung und Scheidung 112
b) Betreuungsunterhalt für ledige Mütter und Väter 113

B. Die materielle Existenzsicherung von Kindern 114
I. Allgemeine Leistungen zur Unterstützung der elterlichen Unterhaltsfähigkeit 114

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Kindesbegriff im Sozialrecht 114
2. Kindergeld 115
a) Zielsetzung 116
b) Leistungsvoraussetzungen und -inhalt 117
3. Kindbezogene Unterhaltsbeihilfen im sozialen Entschädigungsrecht 119
4. Kinderzuschlag, ergänzende Leistungen und kindabhängige Leistungsbemessung im Sozialrecht 120
a) Kinderzuschlag nach § 6a BKGG 120
b) Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKGG 122
c) Besondere Kinderzulagen 123
d) Kindabhängige Leistungsbemessung 123
5. Kinderkomponenten im öffentlichen Besoldungsrecht 124
II. Sicherung des Kindesunterhalts in besonderen Bedarfslagen 125
1. Gefährdung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs 125
a) Leistungen nach dem UVG 126
b) Unterstützung und Beratung bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen 129
2. Unterhalt bei Bildung und Ausbildung 129
a) Ausbildungsförderung 129
b) Kosten im Zusammenhang mit dem Schulbesuch von Kindern 134
3. Förderung von familiengerechtem Wohnraum 135
a) Wohngeld 135
b) Hilfen beim Zugang zu Wohneigentum und Förderung von Mietwohnraum 136
4. Freizeit- und Erholungsbedarf von Kindern 137
5. Unterhalt für Kinder mit besonderem Erziehungsbedarf nach SGB VIII 137
III. Kindbezogene Entlastungen und Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung 138
1. Minderung des Unterhaltsaufwands insbes. im Beitragsrecht 138
a) Gesetzliche Krankenversicherung 138
b) Pflegeversicherung 139
2. Gesundheitsversorgung von Kindern 140
a) Gesetzliche Krankenversicherung 140
b) Kinderheilbehandlungen in der gesetzlichen Rentenversicherung 141
c) Unfallversicherung für Kinder 142
3. Hinterbliebenenleistungen für Kinder 142
a) Waisenrenten der Rentenversicherung 142
b) Waisenrenten der Unfallversicherung 144
c) Sonstige Unterhaltsersatzleistungen 145
IV. Grundsicherung für Kinder in einkommensschwachen Familien 146
1. Das Kinderexistenzminimum nach SGB II und SGB XII 146

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Der Existenzbedarf von Kindern nach SGB II 146
b) Der Existenzbedarf von Kindern nach SGB XII 148
2. Ergänzende freiwillige Leistungen durch öffentliche Stiftungen 148
V. Der Unterhaltsbedarf von Kindern im Einkommensteuer- und Abgabenrecht 149
1. Kinderfreibeträge 150
a) Allgemeine Kinderfreibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG) 150
b) Entlastung für allein erziehende Eltern 151
c) Schulgeld 151
d) Allgemeine Kinderkomponente bei den außergewöhnlichen Belastungen 152
e) Atypische Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastungen 152
f) Berufsausbildung mit auswärtiger Unterbringung 153
2. Kinderkomponente bei staatlichen Zulagen 153
3. Unspezifische Entlastung durch das Splitting-Verfahren 154

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung 155
I. Unterstützung elterlicher Betreuung und Erziehung 155
1. Arbeitsrechtliche Unterstützung durch Zeitrechte für Eltern 155
a) Betreuungszeit im Rahmen des nachgeburtlichen Mutterschutzes 155
b) Elternzeit nach dem BEEG 156
c) Freistellung zur Betreuung erkrankter Kinder 158
d) Sonderurlaub zur Betreuung von Kindern 159
e) Arbeitszeitgestaltung und -organisation 159
2. Geldleistungen zur Unterstützung der Elternzeit 161
a) Bundeselterngeld 161
b) Betreuungsgeld ab August 2013 165
c) Landesrechtliche Leistungen 167
3. Auswirkung der Elternzeit auf die Sozialversicherungen 168
a) Krankenversicherung und Pflegeversicherung 168
b) Arbeitslosenversicherung 169
4. Geldleistung bei Betreuung eines kranken Kindes 169
5. Unterstützung elterlicher Kinderbetreuung durch Renten im Todesfall 171
a) Rentenversicherung 171
b) Unfallversicherung und Opferentschädigung 174
c) Hinterbliebenenversorgung nach Beamtenrecht 175
6. Kindererziehung in der gesetzlichen Alterssicherung 176
a) Kindererziehung als Pflichtbeitragszeit 176
b) Aufstockung geringer Pflichtbeitragszeiten während der Kindererziehung 177
c) Übertragung von Rentenanwartschaften zwischen Ehepartnern 178
7. Medizinische Vorsorge und Rehabilitation für Eltern 179

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

8. Betreuungspflichten und Integration in den Arbeitsmarkt 180
a) Arbeitslosenversicherung 180
b) Kinderbetreuung und Ausbildungsförderung 181
c) Kinderbetreuung bei Leistungen der Mindestsicherung 182
9. Unterstützung bei der Haushaltsführung 182
10. Familienunterstützende Angebote der Kinder- und Jugendhilfe 184
a) Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie 184
b) Betreuung, Versorgung und Haushaltsführung in Notfällen 185
c) Schutzmaßnahmen und Sicherstellung der Erziehung 185
II. Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege 188
1. Rechtsgrundlagen der Kindertagesbetreuung 189
2. Erscheinungsformen 191
a) Öffentliche Tageseinrichtungen 191
b) Kindertagespflege 192
c) Elterninitiativen 193
d) Betriebliche oder betrieblich unterstützte Kinderbetreuung 194
3. Förderung von Kindern unter drei Jahren 194
a) Angebotsverpflichtung und Rechtsanspruch nach SGB VIII 194
b) Landesrechtlicher Förderanspruch und Umfang der Betreuungszeiten 196
c) Qualitätsindikatoren 197
4. Kinder im Alter ab drei Jahren bis zum Schuleintritt 198
a) Rechtsanspruch und Angebotsverpflichtung 198
b) Zeitlicher Umfang des Anspruchs 200
c) Qualitätsindikatoren 201
5. Schulpflichtige Kinder in Tageseinrichtungen 201
a) Angebotsverpflichtung im Kinder- und Jugendhilferecht 202
b) Ansprüche nach Landesrecht 202
6. Betreuung und Förderung in schulischer Verantwortung 203
a) Tagesheimschulen und Betreuungsangebote der Schulträger 203
b) Ganztagsschulangebote und ergänzender Betreuungsbedarf 204
7. Finanzierung 205
8. Steuerliche Behandlung von Aufwendungen für Betreuung und Erziehung 206
a) Betreuungskosten der Eltern 206
b) Zuschüsse des Arbeitgebers zu Betreuungskosten 207
D. Abschließende Bemerkungen 207
Tabellen 210
Literaturverzeichnis 212

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AdVermG	Adoptionsvermittlungsgesetz
a.F.	alte Fassung
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
Anm.	Anmerkung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
Bay.	Bayerisch
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bd.	Band
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BKiSchG	Bundeskinderschutzgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerrum für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungssammlung des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSt.Bl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BVO	Beihilfeverordnung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Ders./dies.	Derselbe/dieselbe
D.h.	Das heißt
DIJuF	Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht eV
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DRV	Deutsche Rentenversicherung

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DStRE	Deutsche Steuerrechtsentscheidungen
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
EFG	Entscheidungssammlung der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EStG	Einkommensteuergesetz
ETS	European Treaties Serie
EU	European Union
e.V.	Eingetragener Verein
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FG	Finanzgericht
Fn./FN	Fußnote
FPR	Familie, Partnerschaft und Recht
FuR	Familie und Recht
G	Gesetz
GBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
GTS	Ganztagsschule
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	Halbsatz
Hess.	Hessisch
Hmb	Hamburger
HEZG	Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz
Hrsg.	Herausgeber
idF	in der Fassung
IDW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Insbes.	insbesondere
iVm	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
KICK	Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe
KiFöG	Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege
KitaG	Kindertagesstättengesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfe
KLG	Kindererziehungsleistungsgesetz
KomDat	Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe
LPartG	Lebenspartnerschaftsgesetz
LPartGÜG	Gesetz zur Überarbeitung des Lebenspartnerschaftsrechts
LPK	Lehr- und Praxiskommentar
LSG	Landessozialgericht
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
mwN	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

NDV	Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrheinwestfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLG	Oberlandesgericht
PISA	Programme for International Student Assessment
Rdnr.	Randnummer
RehaAnglG	Rehabilitationsangleichungsgesetz
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RelKErzG	Gesetz über religiöse Kindererziehung
Rkr.	rechtskräftig
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Seite
s.	siehe
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozioökonomisches Panel
Sog.	Sogenannte/r
SRH	Sozialrechtshandbuch
Tab.	Tabelle
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
TuP	Theorie und Praxis der sozialen Arbeit
Urt.	Urteil
UV	Unterhaltsvorschuss
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSSR	Vierteljahresschrift
WoGG	Wohngeldgesetz
WzS	Wege zur Sozialversicherung
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZKJ	Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Rahmenbedingungen

I. Gesellschaftlicher Hintergrund

Elternschaft und Kindererziehung sind in Deutschland durch einen zunehmenden Kontrast zwischen verfassungsrechtlichen Postulaten und sozialer Realität geprägt. Einerseits gibt es eine Fülle an familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen für Familien mit Kindern. Auch ist viel die Rede von der gesellschaftspolitischen Aufgabe, die Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern zu verbessern. Dennoch gehen die Meinungen darüber auseinander, wie dies gerecht und effizient geschehen soll, in welchen Lebenssituationen Familien in ihren vielfältigen Erscheinungsformen zu unterstützen sind, und was zu tun ist, damit jedes Kind gute und faire Chancen zur Entfaltung in einem sicheren Raum hat. Obwohl die Gesamtlage der Kinder und Jugendlichen sich im Vergleich zu früher in vielen Bereichen verbessert zu haben scheint, gilt diese Feststellung keineswegs für alle jungen Menschen in Deutschland. Zahlreiche Studien belegen, dass „ein nicht unerheblicher Teil der Kinder und Jugendlichen zeitweilig oder dauerhaft in der Gefahr steht, von der sozialen Teilhabe und der Perspektive eines durchschnittlichen Lebensentwurfs abgehängt zu werden."[1] Die ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen für Familien mit Kindern haben sich verändert. Seit den 1990er Jahren wachsen vermehrt Kinder unter wirtschaftlich prekären Bedingungen auf, vor allem wenn sie in einer Mehrkinderfamilie oder in einem Alleinerzieherhaushalt leben. Die relative materielle Lage der Familien hat sich seit etwa vierzig Jahren tendenziell verschlechtert und das Wohlstandsgefälle zwischen Haushalten mit unterhaltsabhängigen Kindern und kinderlosen Haushalten hat zugenommen.

1. Sozio-strukturelle Rahmenbedingungen

a) Demographische Entwicklung

Die Anzahl der minderjährigen Kinder in Deutschland ist zwischen 2000-2011 von 15,5 Mio. auf 13,2 Mio. gesunken.[2] Der prozentuale Anteil der jungen Generation an der Bevölkerung ist seit Jahren rückläufig: 2012 sank der Anteil der Kinder im Alter 0 –

1 14. Kinder- und Jugendbericht im Auftrag der Bundesregierung, BT-Drs. 17/12200 vom 30.1.2013, S. 58. Zur Entwicklung der Lage von Kindern und Jugendlichen vgl. auch die früheren Gesamtberichte über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (1965, 1980, 1990 und 2001) sowie die Berichte mit besonderen thematischen Schwerpunkten, zuletzt zu den Themen Bildung und Gesundheit im Zwölften und 13. Kinder- und Jugendbericht (2005 und 2008).

2 *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2013, S. 31, Tab. 2.1.10. 2011 hatten knapp ein Drittel der Kinder und Jugendliche im Alter bis 18 Jahre (31%) mindestens einen ausländischen Elternteil.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

14 Jahre auf 13,2%. 2012 wurden rund 673.500 (2011: 663.000) Kinder geboren.[3] Der langfristige Rückgang der Geburtenzahlen spiegelt sich in der im internationalen Vergleich niedrigen Geburtenrate wider, die seit Anfang der 1990er Jahre auf dem Niveau von durchschnittlich 1,4 Kindern je Frau stagniert.[4] Die Frauen der jüngeren Geburtsjahrgänge weisen eine etwas höhere Geburtenrate von 1,6 bzw. 1,7 auf. Insgesamt werden Kinder immer häufiger außerhalb einer Ehe geboren. Bis Mitte der 1990er Jahre lag der Anteil der nichtehelichen Geburten unter 15%. Seither ist ihr Anteil auf 33% gestiegen (im Westen auf 27%, im Osten auf 61%).[5]

Außer durch Geburt erfolgt Familiengründung und -erweiterung auch durch Adoption. Mit einer Gesamtzahl von 4.200 adoptierten Minderjährigen im Jahr 2008 und 4.060 im Jahr 2011 spielen Adoptionen freilich statistisch keine große Rolle. Mehr als die Hälfte der Fälle betrifft Stiefkindadoptionen.[6] Die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche nimmt absolut und relativ weiterhin ab.[7]

b) Familienstrukturen[8]

Im Jahr 2011 lebten in Deutschland 8,1 Mio. Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind.[9] 2,3 Mio. davon (29%) hatten einen Migrationshintergrund. Schon seit 1996 sinkt die Zahl der Familien mit Kindern kontinuierlich, v.a. die Zahl der traditionellen Ehepaarfamilien: Zwischen 1996 und 2011 ist ihr Anteil im Westen von 84% auf 75%, im Osten von 72% auf 54% gesunken.[10] Der Ost-West-Unterschied ist auch bei den alternativen Familienformen stark: In den letzten fünfzehn Jahren ist der Anteil nichtehelicher Lebensgemeinschaften mit Kindern im Westen von 3% auf 7%, im Osten von 10% auf 20% angestiegen; alleinerziehende Familien nahmen zwischen 1996 und

3 *Eurostat*, European Social Statistics 2013, S. 19 ff.; zur Entwicklung vgl. auch *Statistisches Bundesamt*, Geburten in Deutschland, Ausgabe 2012, S. 6 f.

4 Seit 1983 war die Geburtenrate in Deutschland nicht mehr höher als 1,5 Kinder pro Frau. Zum internationalen Vergleich s. *OECD*, Doing Better for Families, 2011, S. 19-22.

5 Zur Entwicklung des Anteils der nichtehelichen Geburten vgl. *Statistisches Bundesamt*, Geburten in Deutschland, Ausgabe 2012, S. 18 f.; *BMFSFJ*, Familienreport 2010, S. 17. Die meisten nichtehelichen Geburten werden im Norden und Osten registriert (64% in Sachsen –Anhalt; 63% in Mecklenburg-Vorpommern), die wenigsten in Baden-Württemberg (22%) und Hessen (24%).

6 Statistisches Jahrbuch Deutschland 2013, 62, Tab. 2.6.22

7 *BMFSFJ*, Familienreport 2011, S. 18.

8 Zu den unterschiedlichen familialen Lebenskonstellationen aus familiensoziologischer Sicht vgl. *Peuckert,* Familienformen im sozialen Wandel, 7. Aufl. 2008; *Nave-Herz*, Familie heute, 4. Aufl. 2009; *Nave-Herz*, Familie im Wandel? – Elternschaft im Wandel? In: Böllert/Peter (Hrsg.), Mutter + Vater = Eltern? Sozialer Wandel. Elternrollen und Soziale Arbeit, 2012, S. 33 ff. (37 ff.).

9 Statistisches Bundesamt 2012, Haushalte und Familien 2011. Ergebnisse des Mikrozensus. In der großen Mehrheit dieser Familien (85%) lebten ein oder zwei Kinder, in 1,2 Mio. (15%) der Familien drei oder mehr Kinder im Haushalt (Stand: 2012), s. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 371/13 vom 7.11.2013.

10 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 297/12 vom 30.8.2012; zur Entwicklung *BMFSFJ*, Familienreport 2011, S. 22 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2011 im Westen von 13% auf 18%, im Osten von 18% auf 26% zu. Einelternfamilien sind zu rund 90% Mutter-Kind-Familien. Deutschlandweit leben 17% der Kinder bei einem allein erziehenden Elternteil (in Ostdeutschland schon knapp 25%) und 8% der Kinder in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft (in Ostdeutschland 18,9%).[11]

Zu den bedeutsamsten Veränderungen gehört die Instabilität der Partnerschaften unter Eltern. Seit 2000 sind in rund der Hälfte aller Ehescheidungen minderjährige Kinder betroffen.[12] Durch diese Entwicklung steigt nicht nur die Zahl neuer Einelternfamilien, sondern es wachsen auch immer mehr Kinder mit einem Stiefelternteil auf. Etwa 10,9 % der Kinder unter 18 Jahren leben in einer Stieffamilie; in knapp der Hälfte der Fälle handelt es sich um eine Stiefvaterfamilie.[13]

Mit dem neueren familienrechtlichen Institut der eingetragenen Lebenspartnerschaft steht seit 1.8.2001 auch gleichgeschlechtlichen Paaren eine gesetzlich anerkannte Lebensform zur Verfügung, die inzwischen fast vollständig der Ehe gleichgestellt ist.[14] Nach dem Mikrozensus vom Mai 2011 lebten rund 5.700 Kinder und Jugendliche in einer registrierten Partnerschaft, die Gesamtzahl der in einer so genannten Regenbogenfamilie aufwachsenden Kinder und Jugendlichen wird auf 18.000 – 21.000 geschätzt.[15] Einkindfamilien finden sich häufiger in Ostdeutschland als in Westdeutschland. 26% der Minderjährigen in Deutschland sind (noch) Einzelkinder, knapp die Hälfte (47% lebt mit einem Geschwisterkind, 19% haben zwei Geschwister. Nur noch 8% der Kinder leben in einer Familie mit mehr als drei Kindern.[16]

c) Innerfamiliäre Arbeitsteilung und elterliche Erwerbstätigkeit

Im Zeitraum zwischen 1996-2011 ist der Prozentsatz der Paare mit jüngstem Kind unter 18 Jahren, in denen beide Partner erwerbstätig sind, von 50,2% auf 54,6%, der Anteil der Paare mit jüngstem Kind unter 18 Jahren mit einem männlichen Alleinverdiener von 40% auf 30,3 % gesunken. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Paare mit

11 *BMFSFJ,* Familienreport 2012, S.15, 16. In absoluten Zahlen waren 2012 rd. 1,6 Mio. Alleinerziehende für 2,2 Mio. minderjährige Kinder verantwortlich, vgl. *Statistisches Bundesamt,* Daten zu Geburten, Kinderlosigkeit und Familien, 2013.

12 2011 waren knapp 93.900 (2010: 91.500) gemeinsame minderjährige Kinder von einer Scheidung der Eltern betroffen. *BMFSFJ*, Familienreport 2012, S. 34.

13 *BMFSFJ*, Familienreport 2012, S. 20.

14 Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Partnerschaften (LPartG) vom 16.2.2001, BGBl. I, S. 266; sowie Gesetz zur Überarbeitung des Lebenspartnerschaftsrechts (LPartGÜG) vom 15.12.2004 (BGBl. I, S. 3396), das am 1.1.2005 in Kraft trat. Nach dem Mikrozensus vom Mai 2011 gab es knapp 34.000 eingetragene Lebenspartnerschaften in Deutschland.

15 Es handelt sich überwiegend um Mutterfamilien. Zur Lebenssituation der Kinder vgl. *Rupp,* Regenbogenfamilien, in: APuZ 41/2009, S. 26.

16 *BMFSFJ*, Familienreport 2012, S. 16 ff. Zum Verschwinden der Mehrkinderfamilien in Deutschland vgl. *BMFSFJ* (Hrsg.), Die Mehrkinderfamilie in Deutschland (2008).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

heranwachsenden Kindern, bei denen keiner der Partner erwerbstätig ist, von 5,8% auf 9,9% gestiegen.[17]

Die Erwerbstätigenquote unter alleinerziehenden Müttern betrug im Jahr 2011 61%, in anderen Familienformen liegt sie jedoch im Durchschnitt nur wenig darunter.[18] Nach wie vor bestehen große West-Ost-Unterschiede in der mütterlichen Erwerbstätigkeit, wobei die Erwerbstätigenquote unter Müttern in Ostdeutschland immer deutlich höher liegt als im Westen. [19]

2008 hatten 57% der unter 15-jährigen Kinder in Westdeutschland eine erwerbstätige Mutter, in Ostdeutschland waren es 76%. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hängt eng mit dem Alter und der Anzahl der Kinder zusammen: 40% der Kinder im Krippenalter (unter drei Jahre) in Westdeutschland (56% in Ostdeutschland) haben eine erwerbstätige Mutter. 2012 war nur rund jede dritte Mutter (32%) mit Kindern unter drei Jahren aktiv erwerbstätig. Von den Müttern, deren jüngstes Kind unter einem Jahr alt war, war nur jede elfte (9%) erwerbstätig. Mit zunehmendem Alter der Kinder steigt auch die mütterliche Erwerbsquote: Mütter mit einem Kind im Kindergartenalter (3-5 Jahre) waren zu 62% erwerbstätig, Mütter mit 15- bis 17-jährigen Kindern zu 73%.[20]

Im Hinblick auf die zeitliche Lage der Teilzeitarbeit von Müttern nehmen atypische Zeitstrukturen und Randarbeitszeiten zu, was die Vereinbarkeitsprobleme von Beruf und Familie verschärft.[21]

d) Ökonomische Rahmenbedingungen und Kinderarmut

Das Sozialbudget weist nicht unerhebliche Aufwendungen für Familien aus. Allerdings kursieren unterschiedliche Angaben über den tatsächlichen Umfang öffentlicher Unterstützung für Familien mit Kindern. Nach einer vom Bundesfamilienministerium veröffentlichten Aufstellung gab der deutsche Staat 2010 für Familien (ohne ehebezogene Maßnahmen) 125,5 Mrd. € (5% des BIP) aus (2009: rd. 122,7 Mrd. €).[22]

Dennoch tragen Kinder und Jugendliche in Deutschland ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko, wobei die Altersgruppe der Elf- bis 20-Jährigen besonders betroffen

17 Zur Entwicklung der Erwerbsarrangements in Erziehungsgemeinschaften vgl. *BMFSFJ,* Familienreport 2012, S. 71 ff.*; Statistisches Bundesamt*, Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Mikrozensus 2011), S. 1086 f.

18 60% in Ehepaarfamilien, 58% in Lebensgemeinschaften (Mikrozensus 2011). Zur Erwerbstätigenquote von Müttern nach Familienform und Alter des jüngsten Kindes vgl. *BMFSFJ*, Familienreport 2011, S. 53, Abb. 39.

19 *Krone/Stöbe-Blossey*, FPR 2010, 137 ff.

20 Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 371/13 vom 7.11.2013, S. 2; zur Entwicklung s. *Bertram/Rösler*, FPR 2011, 154 ff. (156.); *Statistisches Bundesamt*, Geburtentrends und Familiensituation in Deutschland 2012, 2013.

21 *Krone/Stöbe-Blossey*, FPR 2010, 138.

22 Vgl. *BMFSFJ*, Familienreport 2012, S. 44 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ist.[23] Bedürftigkeit von Kindern ist überwiegend eine Folge der Armutslage ihrer Eltern, die unterschiedliche Ursachen haben kann, aber oft mit einer Trennung oder Scheidung sowie mit unzureichenden Erwerbsmöglichkeiten der Eltern zusammenhängt.

Über das tatsächliche Ausmaß der Kinderarmut in Deutschland kursieren unterschiedliche Zahlen.[24] Nach der Armutsdefinition der EU (Armutsrisikogrenze = 60% des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens) waren 2009 insgesamt zwei Millionen Kinder unter 18 Jahren (16%) als arm zu bezeichnen. Nach den Zahlen des Mikrozensus liegt die Armutsquote der Kinder unter 18 Jahren über vier Prozentpunkte über der allgemeinen Armutsquote für die Gesamtbevölkerung. Beim Übergang der Armutsdefinition von der medianen 60-Prozent-Schwelle auf eine 50-Prozent-Schwelle, wie sie die OECD verwendet, schrumpfen die Armutsquoten drastisch um bis zu 50%. Als Indikator für die Entwicklung der Kinderarmut in Deutschland wird auch der Bezug von Sozialgeld nach SGB II verwendet, d.h. der Anteil der Kinder unter 15 Jahren, die von Hartz IV leben müssen.[25] Bundesweit sind knapp 15% der Kinder betroffen, wobei in Westdeutschland der Anteil der Kinder in Hartz-IV-Haushalten auf 12,9% gesunken ist[26]. Ein erhöhtes Armutsrisiko trifft Kleinkinder unter drei Jahre und Kinder in Alleinerzieherfamilien.[27] Unter den Kindern unter 15 Jahren, die von Hartz-IV-Leistungen abhängig sind, lebt jedes zweite im Haushalt einer Alleinerziehenden.[28] Ein erhöhtes Armutsrisiko besteht außerdem für Kinder in Familien mit Migrationshintergrund.[29]

23 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 17/12200, S, 91 ff. (95). Einkommensarmut spiegelt sich bei Kindern u.a. in gesundheitlichen Einschränkungen, ungesunderer Ernährungsweise, aber auch in einer geminderten Sprach- und Intelligenzentwicklung und oft auch in geringeren Schulleistungen wider. Vgl. etwa *Walper,* Auswirkungen von Armut auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Lebenslagen von Familien und Kinder. Materialien zur Familienpolitik 19/2004, 1-30.

24 Zu den Methoden der Bestimmung der Kinderarmut vgl. *Martens*, Soziale Sicherheit 2011, 221 ff.

25 Zur Entwicklung der Armutsquote nach diesem Indikator vgl. *Deutscher Paritätischer Gesamtverband* (Hrsg.), Arme Kinder – arme Eltern. Zahlen, Daten, Fakten, 2012.

26 In den ostdeutschen Bundesländern sowie im Ruhrgebiet erreichen die Armutsquoten von Kindern um die 25%.

27 Zur Entwicklung des Armutsrisikos für Kleinkinder, das vor allem in Großstädten hoch ist, vgl. Bertelsmann-Stiftung, Pressemitteilung vom 21.10.2012; zu den auch im internationalen Vergleich erhöhten Armutsrisiken für alleinerziehende Familien in Deutschland, selbst nach staatlichen Transferleistungen vgl. BT-Drs. 17/14518 vom 8.8.2013.

28 Das überproportional erhöhte Armutsrisiko von Kindern in Alleinerzieherhaushalten bestätigt sich bei den anderen Armutsdefinitionen: Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Wie leben Kinder in Deutschland?, 2011; *BMFSFJ* (Hrsg.), Dossier Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, S. 21. Zur Verteilung des Armutsrisikos nach Alter der Kinder vgl. *BMFSFJ,* Familienreport 2011, S. 98 ff.

29 *BMFSFJ*, Familienreport 2010, S. 55 f., auf der Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 2008.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Wesentliche Merkmale sozialer Sicherung

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zählt Deutschland zu den Ländern, deren soziale Sicherung vor allem durch eine starke Erwerbsanbindung und Ehezentrierung geprägt ist. Ein solches erwerbsarbeitszentriertes soziales Sicherungssystem schließt Leistungen an „arbeitsmarktferne" Gruppen von „Nichtverdienern", wie insbesondere Kinder, keineswegs aus. Aber diese Leistungen stehen im Hinblick auf Umfang und Anspruchsstatus am Rande des sozialstaatlichen Systems, das sich primär an den Risiken der Erwerbsarbeit orientiert. Direkte, am Kind als Subjekt anknüpfende wohlfahrtsstaatliche Teilhaberechte haben sich erst spät entwickelt, Ansprüche auf soziale Sicherung der Kinder sind oft von den Eltern abgeleitet.[30] Die meisten Maßnahmen und Leistungen, die auf die Lebenslagen von Kindern zielen, richten sich in erster Linie an die Eltern als die Sorgeberechtigten. Eigene Anspruchs- und Antragsrechte sind für Kinder unter 15 Jahren nur schwach institutionalisiert.[31]

Kernstück des deutschen Systems sozialer Sicherheit bilden bis heute obligatorische, beitragsfinanzierte Sozialversicherungen mit überwiegend monetären Leistungen, die während der Kaiserzeit und der Weimarer Republik eingeführt wurden. Sie dienen zur Absicherung typischer Arbeitnehmerrisiken im Fall von Krankheit, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter, Tod des Familienernährers sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes. Die Beitragsfinanzierung in den sozialen Sicherungssystemen führt zu einer starken Abgabenbelastung auch für Familien, da es keine Beitragsdifferenzierung im Hinblick auf Unterhaltsverpflichtungen gibt, abgesehen von der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Das System sozialer Sicherung wird ergänzt durch ein Einkommensteuersystem, dessen familienpolitische Orientierung stärker ehebezogen als kindbezogen ist.[32] Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern sind in hohem Maß durch indirekte Verbrauchssteuern belastet, die keinerlei familienpolitische Orientierung erkennen lassen. So wurde 1998 die Mehrwertsteuer erhöht, um die Rentenkassen zu entlasten. Die 1999 bis 2003 stufenweise eingeführte Ökosteuer[33] dient ebenfalls der Entlastung der Rentenversicherung, trifft aber Familien mit mehreren unterhaltsabhängigen Kindern besonders hart, da

30 Zu dieser Charakteristik vgl. auch *Felix,* Das Kind im Sozialrecht, in: Bork/Repgen (Hrsg.), Das Kind im Recht, 2009, S. 105 ff. (107, 117 ff.).

31 § 36 SGB I gestattet allen Jugendlichen ab dem Alter von 15 Jahren, Anträge auf Sozialleistungen zu stellen sowie Sozialleistungen entgegenzunehmen. Zu den Grenzen der sozialrechtlichen Handlungsfähigkeit von Minderjährigen vgl. *Felix,* 2009, S. 118 ff. Zum Fehlen einer kindorientierten Perspektive in der Sozialpolitik weiterführend *Mierendorff/Olk*, Kinderwohlfahrtspolitik in Deutschland, in: Kränzl-Nagl/Mierendorff/Olk (Hrsg.), Kindheit im Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche und politische Herausforderungen, Wien 2003, S. 419 ff.; *Wiesner*, Die rechtliche Stellung von Kindern im Sozialstaat, in: Kränzl-Nagl/Mierendorff/Olk (Hrsg.), Kindheit im Wohlfahrtsstaat, 2003, S. 153 ff.

32 Die gleiche Orientierung findet sich im Übrigen bei allen weiteren Abgaben, die an die Einkommensteuer anknüpfen, wie etwa Kirchensteuer oder Solidaritätszuschlag.

33 Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, in Kraft seit 1.4.1999.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sie zwangsläufig mehr Energie verbrauchen als kinderlose Haushalte. Kindbezogene Konsumgüter unterliegen dem allgemeinen Mehrwertsteuersatz.

Die Vorsorgesysteme kannten bereits sehr früh Leistungen für Versicherte mit Familienangehörigen, die dem besonderen Unterhalts- und Betreuungsbedarf von Kindern Rechnung tragen.[34] Sie enthalten verschiedene familienbezogene Komponenten im Beitrags- und/oder Leistungsrecht, die an den Unterhalts- und Betreuungsbedarf von Kindern anknüpfen. Hierzu gehört u.a. die kostenlose Mitversicherung unterhaltsabhängiger Familienmitglieder in der gesetzlichen Kranken- oder Pflegeversicherung, Kindererziehungskomponenten in der gesetzlichen Rentenversicherung, Hinterbliebenenleistungen in der Renten- wie in der Unfallversicherung oder eine von familiären Unterhaltspflichten abhängige Leistungsbemessung im Arbeitsförderungsrecht.[35]

3. Familienpolitische Orientierungen

Familienleistungen im engeren Sinn entstanden erst vergleichsweise spät. Während der Weimarer Republik wurden laufende Kinderbeihilfen für bestimmte Staatsdiener (Reichsangestellte und Reichsbeamte) eingeführt und die Wohnungspolitik gefördert. Das nationalsozialistische Regime erweiterte zwar die Leistungen für Familien, die Familienpolitik orientierte sich jedoch an rassen- und bevölkerungspolitischen Grundsätzen. Es gab Ehestandsdarlehen für deutsche Ehepaare, die durch die Geburt von vier Kindern vollständig getilgt werden konnten. Ab dem fünften – später ab dem dritten Kind – wurden Kinderbeihilfen gezahlt. Der Alliierte Kontrollrat hob die gesamten familienpolitischen Regelungen 1945 ersatzlos auf.

Seit 1945 ist die Gestaltung familien- und kindbezogener Sozialpolitik durch die föderale Struktur der Bundesrepublik mit unterschiedlichen Regelungsebenen, aber auch durch divergierende Leitbilder wechselnder Regierungskoalitionen geprägt.[36] Zwischen 1949 und 1969 zielte Familienpolitik vor allem auf den Schutz der Familie als Institution (Institutionenpolitik). Da Familie und Ehe als natürliche Ordnungen galten, war das Ehe- und Familienrecht relativ restriktiv. Die Betonung staatlicher Familienpolitik lag auf der Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Familie, so dass direkte Eingriffe in das Familienleben bis auf Ausnahmefälle ausgeschlossen wurden. Mit der Gründung eines eigenen Familienministeriums 1953 verlagerte sich der familienpolitische Akzent zunehmend auf Maßnahmen zur Entlastung von Familien mit Kindern: Steuerfreibeträ-

34 Bereits die Vorsorgesysteme der Knappschaftsvereine des 19. Jahrhunderts kannten Kinderzuschüsse, die dann in die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung integriert wurden. Zu den historischen Aspekten vgl. *Rust*, Familienlastenausgleich in der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, 1990.

35 Zu den komplexen Konstruktionen und Rekonstruktionen einer familiengerechten Sozialpolitik vgl. *Kingreen*, JZ 2004, S. 938 ff.; *Deutscher Sozialrechtsverband* (Hrsg.), Familie und Sozialleistungssystem, 2008; *ders.* (Hrsg.), Kinder und Jugendliche im Sozialleistungssystem, 2009.

36 Ausführlich zur Entwicklung der Familienpolitik in Deutschland vgl. *Kuller,* Familienpolitik im föderativen Sozialstaat, 2004; *Gerlach*, Familienpolitik, 2010.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ge, staatliches Kindergeld ab dem dritten Kind, Familienermäßigungen bei der deutschen Bundesbahn, Hilfen für Alleinerziehende und ein familiengerechter Wohnungsbau. Erst während der Regierungszeit der Sozialliberalen Koalition (1969-1982) entwickelte sich eine Familienmitgliederpolitik. Charakteristisch hierfür sind die Betonung des Kindeswohls, der Gleichberechtigung und Förderung partnerschaftlicher Strukturen in der Ehe ebenso wie in der Eltern- Kind-Beziehung sowie die Verbesserung der Chancengleichheit. Im Zweiten Familienbericht[37] wurde Erziehung erstmals als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert. Teilfamilien wurden als eigenständige Familienform mit besonderem Entlastungs- und Unterstützungsbedarf anerkannt.

Formen, Ziele und Ausmaß staatlicher Unterstützung und Förderung von Familien mit Kindern sind umstritten.[38] Dies betrifft nicht nur direkte finanzielle Maßnahmen, sondern auch die Ausgestaltung des Kinder- und Jugendhilferechts. Bei der Kodifikation des Sozialgesetzbuchs wurde nur von der „Minderung des Familienaufwands" (§ 6 SGB I) gesprochen: „Wer Kindern Unterhalt zu leisten hat oder leistet, hat ein Recht auf Minderung der dadurch entstehenden wirtschaftlichen Belastungen." Zentrale familienpolitische Instrumente in diesem Sinn sind das Kindergeld und das Elterngeld (§ 25 SGB I). Der neuere Terminus „Familienleistungsausgleich" entstammt dem Jahressteuergesetz 1996[39] und bezieht sich speziell auf den Regelungskomplex von Kindergeld und Kinderfreibeträgen im Einkommensteuerrecht (§ 31 EStG). Dieser Begriff soll signalisieren, dass Familien in erster Linie Leistungen für die Gesellschaft erbringen, die jedenfalls teilweise auszugleichen sind.[40] Nachdem lange Zeit monetäre Transfers im Vordergrund standen, richtete sich die Aufmerksamkeit seit etwa 2005 zunehmend auf Maßnahmen der Zeitpolitik und auf infrastrukturelle Leistungen.[41] Geldleistungen sind gleichwohl bis heute der zentrale Pfeiler familienpolitischer Maßnahmen geblieben.

37 *Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit* (Hrsg.), Familie und Sozialisation – Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich des Erziehungs- und Bildungsprozesses der jungen Generation, 1975.

38 Zu Begriff und Entwicklung des Familienlastenausgleichs vgl. *Felix,* Familienlastenausgleich, in: von *Maydell/Ruland/Becker*, SRH, 5. Aufl. 2012, § 30, S. 1352 ff. mwN.; *Kuller*, 2004, S. 155 ff.

39 Gesetz vom 11.10.1995, BGBl. I, S. 1250. Kritisch zu diesem Begriff Institut „Finanzen und Steuern" e.V., Familienbesteuerung und Familienförderung in einer Zeit gesellschaftlichen und demographischen Wandels, Bonn 2003, S. 20 f.

40 *Opielka,* 1997; vgl. zur begrifflichen Entwicklung insbes. das Gutachten „Gerechtigkeit für Familien – zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs" des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ von 2001 sowie die Beiträge in *Deufel/Geißler* (Hrsg.), Gerechtigkeit für Familien, 2003.

41 Diese Blickfelderweiterung ging wesentlich auf die Arbeit der Sachverständigengruppe unter Leitung von Hans Bertram zurück, die den Siebten Familienbericht im Auftrag der Bundesregierung erstellt hatten, vgl. BT-Drs. 16/1360 vom 26.4.2006. Zum familienpolitischen Perspektivenwandel und zur Fokussierung auf die Bedürfnisse von Eltern und Kindern vgl. *Bertram/Bujard* (Hrsg.), Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik, 2012; *Stock/Bertram, et al.* (Hrsg.), Zukunft mit Kindern, 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nach über 20jähriger Reformdiskussion trat am 1.1.1991 das neue Kinder- und Jugendhilferecht in Kraft.[42] Inhaltlich wurde das Reformgesetz stark von der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 und dem Gedanken der Wertschätzung von Kindern beeinflusst. Es bleibt dennoch von einer starken Elternorientierung bzw. „Familienlastigkeit" geprägt; den Kindern und Jugendlichen selbst werden kaum eigene Rechte eingeräumt, sondern in aller Regel den Personensorgeberechtigten.[43] So fehlt es immer noch an einem allgemeinen Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beratung auch ohne Kenntnis der Eltern, wie es Art. 12 der UN-KRK vorsieht. Ein solcher Beratungsanspruch ist auf Not- und Krisensituationen begrenzt (§ 8 Abs. 3 SGB VIII). Eben so wenig sind Kinder und Jugendliche Inhaber eines autonomen Anspruchs auf Hilfe zur Erziehung – in Ergänzung zu den Eltern. Eine spezielle Verfahrensbeistandschaft insbes. in jugendamtlichen Verfahren ist nicht vorgesehen. Das Kinder- und Jugendhilferecht enthält die wesentlichen Rechtsgrundlagen für die verschiedenen Formen der Kindertagesbetreuung. Obwohl die Kindertageseinrichtungen neben der Betreuung auch Bildungs- und Erziehungsaufgaben übernehmen, bleiben sie institutionell in der Jugendhilfe verankert.[44] Ein wichtiges Aufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe betrifft Interventionen bei Gefährdung des Kindeswohls in familiären Krisensituationen. Die Verbesserung des Schutzes von Kindern in Risikofamilien und der Ausbau eines differenzierten Angebots zur Kindertagesbetreuung stehen vor allem seit 2000 auf der Reformagenda.[45] Diese Entwicklungen belegen, dass trotz der weiter primären Elternverantwortung die öffentliche Verantwortung für Erziehungsprozesse stark zugenommen hat. Im Gegensatz zu früher beschränkt sich die öffentliche Verantwortung nicht auf die Rolle des Wächteramtes im Notfall und bei Ausfall der Eltern. Zunehmend in den Vordergrund rückt vielmehr die allgemeine Unterstützung und Stärkung der Eltern bei der Wahrnehmung ihres Erziehungsrechts und ihrer Erziehungsverantwortung.

42 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe vom 26.6.1990, neugefasst durch Bekanntmachung vom 11.9.2012 (BGBl. I, S. 2022), geändert durch Gesetz vom 15.2.2013.

43 Also Eltern, Vormund oder Pfleger (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Eigene Rechte der Kinder und Jugendlichen bestehen u.a. nach § 8 Abs. 1 SGB VIII (Beteiligung an den sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe entsprechend ihrem Entwicklungsstand), nach § 8 Abs. 4 SGB VIII (Anspruch auf Beratung), nach § 24 Abs. 1 – 3 SGB VIII (Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege), nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe für behinderte Kinder) und nach § 42 Abs. I S. 1 SGB VIII (Inobhutnahme).

44 Demgegenüber war der Kindergarten in der früheren DDR die Eingangsstufe des schulischen Bildungswesens. Dem entsprach auch eine höhere Professionalisierung im Osten.

45 Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe – KICK – vom 8.9.2005 (BGBl. I, S. 2729); Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz) vom 10.12.2008, BGBl. I, S. 2403; Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz) vom 22.12.2011, BGBl. I, S. 2975. Zu den aktuellen Entwicklungen beim vorbeugenden Kinderschutz in Deutschland vgl. *Maywald*, FPR 2012, 199 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Wandel in den familienpolitischen Orientierungen beeinflusst auch das Bildungssystem.[46] Der Besuch vorschulischer Bildungseinrichtungen ist freiwillig. Eine Schulpflicht besteht im Allgemeinen für die Dauer von neun (in einigen Ländern 10) Schuljahren. Daran schließt sich bis zum 18. Lebensjahr eine Teilzeitschulpflicht an, sofern nicht eine Vollzeitschule besucht wird. Inzwischen sind mehr als die Hälfte aller Schulen Ganztagsschulen, allerdings größtenteils in offener Form. Die auf die Familien entfallenden außerschulischen Zeiten mit Erziehungs- und Bildungsanforderungen sind in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch und ein wichtiger Grund für ungleiche Bildungschancen.[47] Der Anteil an frühzeitigen Schulabgängern lag 2010 unter dem EU-Mittelwert von 14%, jedoch verließen 30% der Jugendlichen mit Migrationshintergrund vorzeitig das Bildungssystem.

2009 gab die Bundesregierung erstmals eine systematische „Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen" in Auftrag, bei der die Wirkungen der zentralen Leistungen vor allem auf fünf unterschiedliche von der Familienpolitik vorgegebene Ziele analysiert werden sollten: die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und der Nachteilsausgleich zwischen den Familien. An der Evaluierung waren vor allem Ökonomen beteiligt, die sich auf die Untersuchung von Zielkonflikten und Effizienzanalysen konzentrierten und im Ergebnis vor allem Zielkonflikte und Inkohärenzen zwischen unterschiedlichen Maßnahmen und Leistungen anprangerten. Kinderarmut und das Wohlergehen von Kindern spielten dabei keine zentrale Rolle.[48]

II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1. Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern

Nach Art. 30 GG liegt im Grundsatz die Kompetenz zur Ausübung staatlicher Befugnisse und zur Erfüllung staatlicher Aufgaben bei den Ländern. Der Bund hat nur insoweit Befugnisse zur Gesetzgebung, als sie ihm durch das Grundgesetz verliehen sind. Für das Sozialrecht bedeutsam sind vor allem die Kompetenzen des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge), Art. 74 Nr. 12 GG (Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung) und Art. 74

46 Zum Bildungssystem vgl. *Cortina/Baumert/Leschinsky/Mayer/Trommer* (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, 2003; vgl. auch die *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* (Hrsg.), Bildung in Deutschland 2012, 2012.

47 Zu den Konsequenzen des deutschen Sonderwegs der Halbtagsschule für die Einbindung der Eltern in die kindlichen Bildungs- und Entwicklungsprozesse vgl. *Greese*, Blätter der Wohlfahrtspflege 1/2004, S. 21f.

48 Vgl. die Beiträge von *Bonin/Spieß/Stichnoth und Wrohlich* sowie von *Bonin/Schnabel und Stichnoth* in Viertelsjahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 01/2014, S. 5ff., 29 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nr. 13 (Ausbildungsbeihilfen). Konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 Abs.1 GG bedeutet eine vorrangige Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in den genannten Materien und eine subsidiäre Gesetzgebung der Länder. Art. 72 Abs. 2 GG enthält jedoch zusätzliche Beschränkungen, die durch die Verfassungsreform von 1994 verschärft wurden.[49] Die Zuständigkeit des Bundes wird von einem Erforderlichkeitskriterium mit relativ hohen Hürden abhängig gemacht, das der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Die Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der „öffentlichen Fürsorge" umfasst nicht nur die Sozialfürsorge, sondern auch die Kinder- und Jugendfürsorge einschließlich der Betreuung und Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen sowie Regelungen zum Wohngeld, Kindergeld und zu anderen kindbezogenen Leistungen.

Speziell die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Kinder- und Jugendhilferecht zwischen Bund und Ländern war immer wieder Gegenstand von Kontroversen. Brisant ist bis heute die Gesetzgebungskompetenz für den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und generell für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen. Das Bundesverfassungsgericht sah den Schwerpunkt des Kindergartenwesens in einer „fürsorgenden Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit (präventiver) Konfliktvermeidung". Der vorschulische Bildungsauftrag stehe hinter dieser Aufgabe zurück. Damit wird die Bildungsverantwortung der Länder für diesen Bereich verneint. Die Kompetenzzuschreibung betont vielmehr den Charakter der Elementarerziehung als grundlegende Förderung der individuellen Persönlichkeitsentwicklung.[50]

Die Ausführung der bundesrechtlichen Sozialgesetze ist nach Art. 30, 83 GG grundsätzlich Sache der Länder. Sie führen die Bundesgesetze als „eigene Angelegenheit" aus, soweit nicht ausnahmsweise ein Vollzug im Auftrag des Bundes grundgesetzlich vorgeschrieben ist (Art. 85 GG). Mit der Aufgabenwahrnehmung sind jedoch weder Bund noch Länder, sondern die Kommunen betraut.

2. Grundgesetzliche Vorgaben für die Gestaltung materieller Familienpolitik

Die deutsche Verfassung von 1949 verpflichtet den Staat auf ein zum Staatsziel erhobenes Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG), verzichtet jedoch auf konkrete soziale Ziele und weitgehend auch auf die Formulierung sozialer Grundrechte. Eine Ausnahme bilden insofern die in Art. 6 GG verankerten Grundrechte. Das einzig ausgestaltete soziale

49 Die Bundeskompetenz besteht nach Art. 72 Abs. 2 GG nur, „wenn und soweit die Herstellung *gleichwertiger Lebensverhältnisse* im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung *erforderlich* macht." (Hervorhebung durch Verf.).

50 BVerfGE 97, 332, 342 f. Die verfassungsrechtliche Literatur reagierte zurückhaltend auf diese Entscheidung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Recht im Grundgesetz enthält Art. 6 Abs. 4 GG („Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft").[51]

Eine allgemeine Schutzpflicht des Staates für Ehe und Familie ist in Art. 6 Abs. 1 GG angeordnet. Diese Schutzpflicht umfasst ein Abwehrrecht zum Schutz vor Beeinträchtigungen, aber auch die Förderung von Ehe und Familie durch geeignete Maßnahmen. Die Pflicht zur Förderung der Familie bezieht sich besonders auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt und die Kinderbetreuung.[52] Das in Art. 6 Abs. 2 GG verankerte Elterngrundrecht gilt als Singulär unter den Grundrechten, da es sich als Elternverantwortung im Sinne einer Pflicht der Eltern versteht: Es dient maßgeblich dem Wohl des Kindes und ist „wesentlich" (wenngleich nicht ausschließlich) „ein Recht im Interesse des Kindes".[53]

Die in Art. 6 Abs. 2 GG vorgegebene und im Familien- und Unterhaltsrecht konkretisierte Verantwortung der Eltern betrifft die Sorge für das körperliche und materielle Wohl wie auch für die seelische und geistige Entwicklung ihrer Kinder. Die Pflicht zur Pflege und Erziehung besteht ungeachtet der damit verbundenen Belastungen, d.h. die Eltern sind nicht frei, die Elternverantwortung nicht wahrzunehmen.[54]

a) Kindergrundrechte

Das Grundgesetz kennt bislang weder spezielle Kindesgrundrechte, noch einen allgemeinen Vorrang des Kindeswohls als subjektives Verfassungsrecht des Kindes. Einen jüngsten Vorstoß für eine ausdrückliche Normierung von Grundrechten der Kinder unternahm der Bundesrat mit der Entschließung vom 25.11.2011.[55] Danach sollen insbes. folgende Rechte und Ansprüche des Kindes berücksichtigt werden: Der Anspruch auf Schutz, Fürsorge und angemessenen Lebensstandard, der Anspruch auf Meinungsfreiheit, das Recht auf Anhörung in allen das Kind betreffenden Maßnahmen in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, bei denen das Wohl des Kindes Vorrang genießt, sowie das Recht auf Bildung und bestmögliche Förderung zur Erreichung von Chancengleichheit. Zudem soll der Staat verpflichtet werden, für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge

51 Vgl. hierzu *Aubel*, Der verfassungsrechtliche Mutterschutz, 2003.

52 *Jarass,* Art. 6 GG, Rz. 20 f., in: Jarass/Pieroth, GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014.

53 *Jarass*, Art. 6 GG, Rz. 45, in: Jarass/Pieroth, GG. Kommentar, 2014.

54 Zum Pflichtcharakter des Elternrechts *Coester-Waltjen*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 6 GG, Rz 83 ff.; *Uhle*, in: Epping/Hillgruber, Art. 6 GG. Grundgesetzkommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 6 Rz 48.

55 Vgl. BR-Drs. 386/11 (neu) vom 29.6.2011. Auch die Autorengruppe des 14. Kinder- und Jugendberichts von 2013 haben die Einfügung expliziter Kinderrechte im Grundgesetz gefordert, um der „strukturellen Rücksichtslosigkeit" entgegenzuwirken, mit der Kinder und Familien konfrontiert sind. Die Veränderungen im Bevölkerungsaufbau und der sinkende Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung berge insoweit die Gefahr, dass ihre Interessen bei der Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen marginalisiert würden, BT-Drs. 17/122000, S. 51. Bisherige Anläufe, Kinderrechten in Deutschland Verfassungsstatus zu verleihen, sind gescheitert. Zur Debatte vgl. *Benassi*, NDV 3/2012, 97 ff.; *Hohmann-Dennhardt*, FPR 2012, 185 ff.; *Lütkes/Sedlmayr*, FPR 2012, 187 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu tragen. Der Kindeswohlgedanke ist verfassungsrechtlich im Kontext von Art. 6 Abs. 2 GG von Bedeutung: Danach sind „Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht".[56] Ein unabhängig von der Eltern-Kind-Beziehung wirkender Vorrang des Kindeswohls lässt sich jedoch aus Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechts-Konvention[57] herleiten, der zu den unmittelbar anwendbaren Völkerrechtsnormen zählt und damit innerstaatlich – auch ohne besondere Umsetzungsmaßnahmen – als zwingender Auslegungs- und Abwägungsgesichtspunkt sowie als verbindliche Ermessenrichtlinie zu beachten ist.[58]

Eine subjektive Berechtigung des Kindes im Hinblick auf Pflege, Erziehung und Bildung ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich normiert, obwohl sich die staatlichen Aufgaben nicht auf die Zuweisung der Erziehungsverantwortung an die Eltern beschränken. Dennoch wird aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 GG heraus ein (soziales) Grundrecht des Kindes auf Erziehung abgeleitet, welches einen staatsgerichteten Anspruch auf Gewährleistung eines Minimums an Erziehung umfasst.[59] Eine staatliche Schutzverpflichtung gegenüber dem Kind im Sinne eines Grundrechts auf (ungestörte) Persönlichkeitsentwicklung als Entwicklung zur eigenverantwortlichen, selbstbestimmten, individuellen Persönlichkeit wird teils aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 iVm Art. 2 Abs. 1 GG, teils iVm mit Art. 1 Abs. 1 GG begründet.[60] Diese Gewährleistung umfasst neben der Erziehung auch Pflege und Bildung.[61] Vereinzelt hat die Verfassungsrechtsprechung auch Kindergrundrechte anerkannt, die sich gegen die Eltern richten. Es handelt sich dabei um das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung[62] und um das gegen die Eltern gerichtete Recht des Kindes auf Pflege und Erziehung.[63]

Ein Recht auf Bildung im Sinne eines Teilhaberechts ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich formuliert. Auch aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art.

56 Ein Vorschlag der Jugendminister und – Senatoren zur Neufassung von Art. 6 GG vom Juni 1992 lautete: „Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung. Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft. Sie schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge."

57 Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland seit 5.4.1992, Gesetz vom 17.2.1992, BGBl. II, S. 121.

58 Ausführlich hierzu *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohl nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003.

59 Zur Herleitung und Begründung vgl. *Hoffmann,* Der Anspruch des Kindes auf Pflege, Erziehung und Bildung, 2003, S. 26 ff., ähnlich bereits *Böckenförde,* Elternrecht – Recht des Kindes – Recht des Staates, in Essener Gespräche, Bd. 14. 1980, S. 63, 80 ff.

60 *Hoffmann*, 2003, S. 59 ff.

61 Begrifflich umfasst die Erziehung v.a. die Sorge für die geistig-seelische Entwicklung des Kindes, die Pflege und die Sorge für Vermögen, Unterhalt und körperliches Wohl des Kindes. Bildung bezieht sich auf die Förderung von Wissen, Fertigkeiten und individuellen Begabungen. Zur Differenzierung s. *Hoffmann,* 2003, S. 79, 99.

62 BVerfGE 79, 256; 96, 56.

63 BVerfG, Urt. vom 1.4.2008, BVerfGE 121, 1287= NJW 2008, 1287; zum Elternrecht des Vaters hingegen BVerfG, Beschl. vom 21.7.2010, BVerfGE 127, 132.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2 Abs. 1 GG wird kein originäres Teilhaberecht auf bestimmte staatliche Leistungen abgeleitet. In Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip entsteht daraus jedoch ein Recht auf Angleichung der Startchancen und damit der Chancengleichheit im staatlichen Bildungswesen.[64]

b) Schutz- und Förderpflichten aus Art. 6 GG

Art. 6 Abs. 1 GG stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Familie ist damit verfassungsrechtlich als ein eigenständiger, in sich geschlossener Lebensraum und als soziale Institution – und zwar auch unabhängig von einer Ehe – geschützt. Der grundrechtliche Familienbegriff ist nicht ausdrücklich definiert, er knüpft vielmehr an das bürgerlich-rechtliche Institut der Familie an. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Familie die umfassende Gemeinschaft zwischen Eltern und Kindern, in der die Eltern vor allem das Recht und die Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder haben. Zu den unter dem Schutz von Art. 6 Abs. 1 GG stehenden Familien gehören grundsätzlich auch die Gemeinschaft aus nicht verheirateten Eltern und Kindern, die Gemeinschaft zwischen Kind und einem Elternteil sowie Adoptivkind-, Pflegekind- und Stiefkindverhältnisse.[65] Eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu ehelichen Familien bedarf der Rechtfertigung.[66]

Art. 6 Abs. 1 GG hat verschiedene Schutzdimensionen. Als Freiheitsrecht verpflichtet er den Staat, die spezielle Privatsphäre von Ehe und Familie zu schützen und Eingriffe in die Familie zu unterlassen. Die innerfamiliäre Aufgabenverteilung wird von der Rechtsprechung als geschützter Privatraum definiert, in den der Staat nur bei Gefährdung des Kindeswohls eingreifen darf. Darüber hinaus enthält die Bestimmung – neben einer Institutsgarantie für Ehe und Familie – eine „wertentscheidende Grundsatznorm“[67], die für den Staat die Pflicht begründet, Ehe und Familie vor Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen und sie durch geeignete Maßnahmen zu fördern.[68] Das

64 Zur Herstellung und Erhaltung relativer Chancengleichheit für Kinder vgl. *Hoffmann*, Soziale Gerechtigkeit für Kinder, 2006, S. 51 ff.

65 BVerfGE 45, 104 (123); 79, 203 (211).

66 BVerfGE 106, 166, 176, Beschl. vom 29.10.2002. Ausführlich zum verfassungsrechtlichen Familienbegriff *Renner,* Familienlasten- oder Familienleistungsausgleich?, 2000, S. 50 ff.; *Idel,* Der Familienbegriff grund- und einfachrechtlicher Normen, 2005.

67 BVerfG, Urt. vom 17.1.1957, BVerfGE 6, 55,76.

68 BVerfGE 6, 55 (76); BVerfGE 6, 386, 388; BVerfGE 22, 93, 98; BVerfGE 24, 119, 135; BVerfGE 31, 58, 67 ff.; BVerfGE 51, 386, 396 f; BVerfGE 56, 363, 382; BVerfGE 61, 18, 25; BVerfGE 62, 323, 329; BVerfGE 76, 1, 49. Zu den Wirkungsweisen der grundgesetzlichen Wertentscheidung und speziell zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Förderung der Kindererziehung ausführlich *Tünnemann*, Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleich, 2002, S. 124 ff.; 177 ff. Zur Förderpflicht des Staates vgl. *Di Fabio*, NJW 2003, 993 ff., 997; *Papier,* NJW 2002, 2129 ff.; *Maurer,* Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Besteuerung von Ehegatten und Familien. Eine Prüfung der Familienförderungsgesetzgebung und ihrer Konsequenzen, 2004, S. 62 ff.; *Jarass*, Art. 6 GG, Rz. 20, in:

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fördergebot hat zwei Aspekte: Zum einen kann es Förderung als tatsächliche Besserstellung im Verhältnis zu Nichtfamilien bedeuten, zum anderen Förderung als Ausgleich tatsächlicher Nachteile. Diese Art der Förderung zielt auf die Herstellung staatlicher Neutralität gegenüber der Lebensform Familie. In diesem Nachteilsausgleich wird der primäre Sinn und Zweck der Förderpflicht gesehen: Durch den Unterhalt und die Erziehung von Kindern erwachsen den Eltern finanzielle Lasten, die ihre Leistungsfähigkeit – im Vergleich zu kinderlosen Bürgern mindern. Das verfassungsrechtliche Schutzgebot verpflichtet den Staat, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit von Familien sicherzustellen, und darüber hinaus die besondere Leistung der Familie für die Gesellschaft anzuerkennen. Die Förderpflicht aus Art. 6 Abs. 1 GG ist nicht identisch mit der sozialstaatlichen Förderpflicht, da sie nicht nur für sozial schwache Familien gilt und nicht primär auf vertikale Umverteilung gerichtet ist.

Die grundgesetzlichen Schutz- und Förderpflichten werden vom Bundesverfassungsgericht unter dem Begriff „Familienlastenausgleich" zusammengefasst.[69] Eine allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich wird aus der wertentscheidenden Grundsatznorm des Art. 6 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG) abgeleitet. Das Grundgesetz enthält jedoch keine Vorgaben darüber, mit welchem Instrumentarium ein Familienlastenausgleich zu realisieren ist oder in welchem Umfang eine Familienförderung stattzufinden hat. Grundsätzlich liegt es in der Entscheidung des Gesetzgebers, auf welche Weise er den gebotenen Schutz der Familie verwirklichen will.[70] Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat er neben der Familienförderung auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen.[71]

Wesentlich enger erscheint der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bei der Frage steuerlicher Belastungen von Familien im Rahmen der Abwehrfunktion des Art. 6 Abs. 1 GG oder dem daraus entwickelten besonderen Diskriminierungsverbot.[72]

In Art. 6 Abs. 2 GG ist die – grundsätzlich umfassende – Elternverantwortung für die Pflege und Erziehung der Kinder verankert, in Art. 6 Abs. 4 GG der Anspruch der Mutter auf Schutz und Fürsorge der Gemeinschaft. Art. 6 Abs. 5 GG enthält den Auftrag, durch Gesetzgebung gleiche Bedingungen für die Entwicklung der ehelichen und nichtehelichen Kinder zu schaffen. Art. 6 Abs. 5 GG umfasst eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung in Form eines Diskriminierungsverbots und einer Förderpflicht zugunsten nicht ehelicher Kinder.[73] Obwohl Kinder nicht als eigenständige Rechtssubjek-

---

Jarass/Pieroth, GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar,13. Aufl. 2014; *Brosius-Gersdorf*, Demografischer Wandel und Familienförderung, 2011, 201 ff.

69 BVerfGE 39, 316, 326; BVerfGE 44, 249, 273f; kritisch zu dieser Terminologie v.a. *Pechstein*, Familiengerechtigkeit, S. 40 ff., 185 ff.; *Renner,* Familienlasten- oder Familienleistungsausgleich?, 2000, 95 ff.

70 BVerfGE 43, 108, 124; 82, 60, 81.

71 BVerfGE 87, 1, 36, 103, 242, 259; BVerfG, Beschl. vom 29.10.2002 – 1 Bvl 16/95 u.a., FamRZ 2003, 151, 152, BVerfGE 106, 166, 177 f.

72 *Becker, U.*, in: *Buchner/Becker*, 2008, S. 741.

73 BVerfGE 8, 210 (216); 25, 167 (173).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

te in der Verfassung erwähnt sind, gilt der Gewährleitungsgehalt von Art. 6 GG – wie sich aus dem Gesamtkontext ergibt – vornehmlich dem Schutz der nachwachsenden Generation, wenn auch mittelbar über den Institutsschutz von Ehe und Familie oder den Fürsorgeanspruch der Mutter. Über diese Konstruktion konnte das Bundesverfassungsgericht die unterschiedliche Dauer elterlicher Unterhaltsansprüche für die Betreuung von ehelichen und nicht ehelichen Kindern als verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Kindern beanstanden.[74]

c) Menschenwürde und Gleichheitssatz als grundgesetzliche Vorgaben

Die grundgesetzliche Begründung für familienpolitische Fördermaßnahmen geht über den Schutzauftrag von Art. 6 GG hinaus. Bedeutsam für die Legitimation familienpolitischer Maßnahmen und ihre konkrete Ausgestaltung sind auch der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) im Hinblick auf das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum für alle Familienmitglieder einschließlich der Kinder. Bei der Festlegung dieses Existenzminimums für Kinder ist ihr spezifischer Bedarf realitäts- und sachgerecht in einem transparenten Verfahren zu ermitteln.[75]

Eine der zentralen Vorgaben für die Gestaltung des Familienlastenausgleichs ist der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, der im Zusammenspiel mit Art. 6 GG die grundsätzliche Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erheblich beschränkt.[76]

3. Konkretisierungen durch die Verfassungsrechtsprechung

Die Verfassungsrechtsprechung hat seit 1968 die eigenständige Rechtsstellung von Kindern anerkannt und gestärkt.[77] Die in der Verfassung verankerten besonderen Schutzpflichten zugunsten familiärer Erziehungsgemeinschaften konkretisierte das Bundesverfassungsgericht v.a. durch Entscheidungen zum Sozial- und Steuerrecht.

Im Mittelpunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zur Familienförderung standen zwei Regelungskomplexe: Zum einen ging es um Gerechtigkeitsdefizite zu Lasten von Familien im Rahmen von umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen, soweit die konstitutive Bedeutung der Erziehungsleistung für die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Pflegeversicherung nicht berücksichtigt wird. Zum anderen ging es um die steuerliche Belastbarkeit von Erziehungsgemeinschaften und insbesondere die steuerliche Verschonung nicht disponibler Aufwen-

74 BVerfG, Beschl. vom 28.2.2007, BVerfGE 118, 45 = NJW 2007, 1735. Die monierte Ungleichbehandlung wurde durch die Unterhaltsreform von 2008 beseitigt.

75 Das bisherige Verfahren zur Festsetzung des Sozialgeldes für schulpflichtige Kinder im SGB II war nach dem Hartz-IV-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 verfassungswidrig, BVerfGE 125, 175.

76 *Papier*, in: SRH 2012, § 3, Rz. 116, S. 152; BVerfGE 82, 198; BVerfGE 82, 60.

77 BVerfGE 24, 119 = NJW 1968, 2233. Zur Anerkennung der Grundrechtsträgerschaft von Kindern insbes. im familienrechtlichen Kontext vgl. *Hohmann-Dennhardt*, FPR 2012, S. 185, 187 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dungen für das Kinderexistenzminimum. Daneben hat das Gericht Pflichten des Staates und insbesondere des Gesetzgebers zur Anerkennung elterlicher Erziehung formuliert, um den grundgesetzlichen Schutzauftrag für Familien und nicht zuletzt den Schutz des ungeborenen Lebens zu fördern.[78]

Im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit und das gesellschaftliche Interesse an der Kindererziehung hat das Bundesverfassungsgericht verlangt, elterliche Kinderbetreuung als Leistung im Rahmen des Generationenvertrags anzuerkennen.[79] Im Fall der gesetzlichen Pflegeversicherung sah das Gericht in der fehlenden Berücksichtigung der Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung der Versicherungsbeiträge eine verfassungswidrige Benachteiligung versicherter Eltern gegenüber kinderlosen Versicherten. Es verpflichtete den Gesetzgeber, die Kinderbetreuung und –erziehung als „generativen Beitrag" zur Funktionsfähigkeit der umlagefinanzierten Pflegeversicherung anzuerkennen und beitragspflichtige Versicherte mit einem oder mehr Kindern bei der Beitragsbemessung relativ zu entlasten.[80]

In der Entscheidung zum Betreuungs- und Erziehungsbedarf von 1998 definierte das Bundesverfassungsgericht im Detail die Bedeutung des Fördergebots.[81] Danach besteht das Fördergebot wesentlich darin, den Sach-, Erziehungs- und Betreuungsbedarf der Kinder in Form eines Kinderlasten- und Kinderleistungsausgleichs auch außerhalb spezieller Teilrechtsordnungen zu berücksichtigen. Untersagt ist eine Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen sowie von ehelichen gegenüber anderen Erziehungsgemeinschaften. An die Existenz einer Ehe oder die Wahrnehmung des Elternrechts darf keine belastende Differenzierung geknüpft werden.[82]

Eine verbotene Benachteiligung kann auch vorliegen, wenn Eltern wegen ihrer Ehe oder Familie von Steuerentlastungen ausgeschlossen werden. Für das Einkommenssteuerrecht hat das Bundesverfassungsgericht das Prinzip entwickelt, dass der Staat bei der Beurteilung der steuerlichen Leistungsfähigkeit das notwendige Existenzminimum von Kindern außer Betracht lassen muss (d.h. nicht als Teil des besteuerbaren Einkommens behandeln darf). Zum notwendigen Existenzminimum zählt des Gericht nicht nur den existenziellen Sachbedarf und den erwerbsbedingten Betreuungsbedarf des Kindes, sondern auch einen generellen (abstrakten) Betreuungsbedarf sowie einen ebenfalls abstrakten Erziehungsbedarf: Während der existentielle Sachbedarf des Kindes sich wie bei den Eltern nach den Sozialhilfesätzen bemessen soll, handelt es sich beim Betreuungs- und Erziehungsbedarf des Kindes um fiktive Beträge. Sie sollen die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern mindern, auch wenn real keine entsprechenden Kosten ange-

78 BVerfGE 88, 203, Urt. vom 28.5.1993.

79 BVerfGE 88, 203, 259; 87, 1 ff. (Stichwort generativer Beitrag).

80 BVerfGE 103, 242 (3.4.2001), zur grundlegenden Kritik dieses Ansatzes vgl. *Ruland*, NJW 2001, 1673; *VDR*, Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung, 2003.

81 BVerfGE 99, 216, Beschl. vom 10.11.1998.

82 BVerfGE 99, 216.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fallen sind.[83] In diesem Zusammenhang formulierte das Gericht zum einen eine ausdrückliche Pflicht des Staates, die von den Eltern im Dienst des Kindeswohls getroffenen Entscheidungen bezüglich der Kinderbetreuung anzuerkennen und daran keine benachteiligenden Rechtsfolgen zu knüpfen. Darüber hinaus leitete es aus der Schutzpflicht des Art. 6 GG auch die Aufgabe des Staates ab, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. Konkret forderte das Gericht, Grundlagen für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu schaffen und die institutionelle wie die familiäre Kinderbetreuung zu verbessern.[84]

4. Landesverfassungen

In vielen Landesverfassungen finden sich soziale Grundrechte, die als Staatszielbestimmungen, Programmsätze oder Gesetzgebungsaufträge ausgestaltet sind. Dies gilt vor allem für die Verfassungen der neuen Bundesländer.[85] Familienpolitisch von Interesse sind Verfassungsnormen, die konkrete soziale Gestaltungsaufträge zur Unterstützung von Erziehungsgemeinschaften formulieren, die zum Teil deutlich über die Vorgaben des Grundgesetzes hinausgehen bzw. eigene Schwerpunkte setzen. Eine Sonderstellung nimmt dabei das Recht auf Bildung ein.

Die nach der Wende geschaffenen jüngeren Verfassungen der östlichen Bundesländer enthalten regelmäßig ausführliche Förder- und Unterstützungsgebote, die auch Einelternfamilien umfassen. Die ostdeutschen Landesverfassungen betonen häufig die Förderung von Kindertagesstätten als eigenständige Verpflichtung des Staates. Außerdem wird die Sicherung des Wohnbedarfs von Familien als öffentliche Aufgabe definiert, die den Staat und die Gebietskörperschaften verpflichten, sich um die Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen zu kümmern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen).

Explizite Kindergrundrechte oder kindbezogene Staatsziele finden sich in diversen Landesverfassungen. Sie wurden in einigen Verfassungen der westdeutschen Bundesländer nachträglich aufgenommen (Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen,

83 Kritisch hierzu *Arndt/Schumacher*, NJW 1999, 1689 ff.; *Birk/Wernsmann*, JZ 2001, 218 ff.; *Sacksofsky*, NJW 2000, 1896, 1898.

84 BVerfGE 99, 216: „Der Staat hat ... dafür Sorge zu tragen, dass es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden. Der Staat muss auch Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt, dass eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Elternteils einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach Zeiten der Kindererziehung ermöglicht und dass die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung verbessert werden.“ Zu ähnlichen Forderungen bei der Entscheidung zur Neuregelung des Abtreibungsrechts vgl. BVerfGE 88, 203, 260f. vom 28.5.1993.

85 Ausführlich *Brenne,* Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rheinland-Pfalz),[86] während die Verfassungen der neuen Bundesländer Kinderrechte von Anfang an vorgesehen haben (etwa Thüringen; Mecklenburg-Vorpommern).

III. Internationales Recht

Deutschland ist verschiedenen internationalen Abkommen beigetreten, die sich mit den Rechten von Kindern und Heranwachsenden und ihren Familien befassen. Das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 wurde erst 1992 und mit einigen Vorbehalten ratifiziert.[87] Die Vorbehalte wurden mit Wirkung ab 15.7.2010 zurückgenommen. Deutschland hat am 28.2.2012 das neue Fakultativprotokoll zur Einführung eines eigenen Individualbeschwerdeverfahrens für Kinder unterzeichnet und am 28.2.2013 ratifiziert.[88] Hinsichtlich der Umsetzung der Kinderrechte in der Praxis bestehen jedoch weiter Defizite.[89]

1995 legte die Bundesregierung dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes den ersten Staatenbericht über die Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland vor. Der Kontrollausschuss stellte in seinen abschließenden Empfehlungen kritisch fest, dass die deutsche Haltung dem Kinde gegenüber nach wie vor von einer Idee der Fürsorge geprägt sei, nicht aber das Kind als eigenständige Persönlichkeit mit eigenen Interessen und Rechten in den Mittelpunkt stelle.[90] 2001 – mit zwei Jahren Verspätung – legte Deutschland seinen zweiten Staatenbericht zur Umsetzung des Übereinkommens vor.[91] Die vom Kontroll-Ausschuss formulierten Empfehlungen bezogen sich insbes. auf die Verbesserung der Gesundheitsfürsorge für Jugendliche, auf den Ausbau der Dienste zur Kinderbetreuung mit staatlichen Qualitätsstandards, die verstärkte Konzentration auf die Beseitigung der Kinderarmut, um das Recht der Kinder auf einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren sowie geeignete Maßnahmen für bestimmte Risikogruppen (Flüchtlingskinder, Straßenkinder, Jugendliche in Untersuchungshaft). Im Übrigen forderte der UN-Ausschuss verstärkte Anstrengungen, um den allgemeinen Grundsatz zum Wohl des Kindes in sämtliche Gesetze und Etats sowie in alle Entscheidungen in Justiz und Verwaltung, die einen Einfluss auf Kinder haben, angemessen einzubinden.

---

86 Vgl. etwa Art. 125 Abs. 1 S.2 der Verf. Bayerns, eingefügt durch Gesetz v. 10.11.2003 (BayGVBl., S. 817); Art. 6 der Verf. NRW, eingefügt durch Gesetz v. 29.1.2002 (GV NRW, S. 52); Art. 4a der Nieders. Verf., eingefügt durch Gesetz v. 18.06.2009 (Nds. GVBl., S. 276).

87 Gem. Gesetz vom 17.1.1992 trat es in Deutschland ab 5.4.1992 in Kraft.

88 Das Dritte Fakultativprotokoll vom 19.12.2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren wurde durch Gesetz vom 20.12.2012 beschlossen. Das Protokoll trat am 14.4.2014 – drei Monate nach der zehnten Ratifikation – in Kraft.

89 Zur Zurückhaltung der Rechtsprechung vgl. *Benassi*, NDV 2/2012, 97 ff. Zur innerstaatlichen Bindungswirkung in Deutschland vgl. *Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention, 2011.

90 *Holmström* (Hrsg.), Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child, Third to Seventeenth Session (1993-1998), 2000, S. 165 ff.

91 CRC/C/15/Add.226 vom 30.1.2004 (Abschließende Bemerkungen: Deutschland).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Februar 2005 verabschiedete Deutschland einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Kinderrechte bis 2010.[92] In der Präambel wird die Förderung der Familie als wichtigstes soziales Netz für Kinder durch Schaffung einer familienfreundlichen Infrastruktur und die Herstellung von mehr Chancengerechtigkeit als übergreifendes Ziel hervorgehoben. Die thematischen Schwerpunkte liegen auf folgenden Zielsetzungen:

(1) Chancengleichheit in der Bildung durch frühe und individuelle Förderung der Kinder sowie Überwindung der Selektivität des Bildungssystems;
(2) Aufwachsen ohne Gewalt (unter Beachtung der „Gewalt durch Vernachlässigung des Kindes“);
(3) Förderung eines gesunden Lebens und gesunder Umweltbedingungen (u.a. durch Stärkung ganzheitlicher Gesundheitsförderung sowie kinder- und jugendspezifischer Behandlung);
(4) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen;
(5) Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder (durch Bekämpfung der Ursachen von Kinderarmut).

Auf diese Themenkreise konzentrierte sich der 2010 vorgelegte Dritt- und Viertbericht, der den Zeitraum 1999-2009 abdeckt.[93] Ein weiterer Aktionsplan wurde bislang nicht beschlossen.

Deutschland ist bereits früh der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Europäischen Sozialcharta von 1961 beigetreten.[94] Im Gegensatz zur Europäischen Sozialcharta enthalten die EMRK und ihre Zusatzprotokolle keine spezifisch auf Kinder zugeschnittenen Schutzrechte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg hat jedoch schon zahlreiche Entscheidungen zum Kindschaftsrecht und insbesondere zur Rechtsstellung des biologischen Vaters in Deutschland getroffen. Der Gerichtshof beanstandete, dass dem biologischen Vater eines Kindes ein Umgangs- und Auskunftsrecht ohne Prüfung des Kindeswohlinteresses im Einzelfall vorenthalten wird.[95] Deutschland ist außerdem diversen familienrechtlichen Übereinkommen des Europarats beigetreten, die kindschaftsrechtliche Regelungen harmonisieren und in denen das Kindeswohl oder die verfahrensrechtliche Umsetzung von Kindesrechten impli-

92 *BMFSFJ*, Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010, Berlin, 2005, auch unter www.liga-kind.de/pages/205/kinderrechte.htm.

93 *BMFSFJ* (Hrsg.), Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 2010; vgl. dazu auch die kritischen Anmerkungen der *National Coalition* für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hrsg.), Ergänzender Bericht zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2010 (www.national-coalition.de).

94 Deutschland ratifizierte die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (ETS 005) am 5.12.1952 (in Kraft am 3.9.1953); die Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961 (ETS 035) am 27.1.1965 (in Kraft am 26.2.1965).

95 Vgl. EGMR, Urt. vom 21.12.2012 (Anayo/Deutschland), FamRZ 2011, 269, m. Anm. Rixe, S. 1363; EGMR, Urt. vom 15.9.2011 (Schneider/Deutschland), FamRZ 2011, 1715, m. Anm. Helms; EGMR, Urteile vom 22.3.2012 (Kautzor/Deutschland; Ahrens/Deutschland), FamRZ 2012, 691, zu den Interessenabwägungen vgl. *Wellenhofer*, FamRZ 2012, 828 ff. mwN.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zit oder explizit eine zentrale Rolle spielen.[96] Hinsichtlich der Familienleistungen ist Deutschland durch die in Art. 42 und 44 der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16.4.1964 in Verbindung mit den erweiterten Mindeststandards gemäß dem Protokoll zur Europäischen Ordnung vom 16.4.1964 gebunden.[97]

IV. Familien- und Unterhaltsrecht

1. Die rechtliche Stellung des Kindes

Kinder werden in der Rechtsordnung als nicht voll-verantwortliche und als besonders schutzbedürftige Wesen behandelt. Die Vertretung ihrer Interessen ist bis zur Volljährigkeit primär den Eltern als Erziehungs- und Sorgeberechtigten zugewiesen.[98] Eine rechtlich relevante, autonome Entscheidungsfähigkeit wird ihnen mit fortschreitendem Alter schrittweise zuerkannt. In vielen Rechtsgebieten finden sich besondere Schutzbestimmungen zugunsten von Kindern und Heranwachsenden, so etwa im Arbeitsrecht oder im Jugendstrafrecht.

Im Zuge der Kindschaftsrechtsreform von 1998 wurde die Rechtsstellung des Kindes im Familienrecht – auch gegenüber seinen Eltern – deutlich verbessert. Auch das Sozialrecht kennt eigene Rechte für Kinder.[99] Darin spiegelt sich ein veränderter Blick auf Kindheit und Kinder wider: es geht nicht mehr um das Kind als Objekt von Schutz und Fürsorge, sondern um das Kind als autonomes Rechtssubjekt. Mit diesem Ansatz einer zunehmend „emanzipatorischen" Kinderrechtsorientierung[100] verändern sich die Rah-

96 Europäisches Übereinkommen über die Adoption von Kindern vom 24.4.1967 (ETS 058, ratifiziert am 10.11.1980); Europäisches Übereinkommen über die Anerkennung von Vollstreckung von Sorgerechtsentscheidungen vom 20.5.1980 (ETS 105, ratifiziert am 5.10.1990, in Kraft 1.2.1991). Im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Absicherung von Kindesrechten ist das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten vom 25.11.1996 (ETS 160, ratifiziert am 10.4.2002, in Kraft am 1.8.2002) hervorzuheben, das das seit 1.9.2009 geltende Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Familienverfahrensgesetz) vom 17.12.2008 erheblich geprägt hat.

97 Deutschland ratifizierte sowohl den Europäischen Kodex für Soziale Sicherheit (= ETS 048) wie auch das Protokoll zu diesem Kodex am 27.1.1971, beide Instrumente des Europarats traten am 28.1.1972 für Deutschland in Kraft. Danach muss der Gesamtwert der gewährten Familienleistungen für die geschützten Personen 2 Prozent des Lohns eines gewöhnlichen erwachsenen männlichen ungelernten Arbeiters, multipliziert mit der Gesamtzahl der Kinder aller Einwohner entsprechen.

98 Auf parlamentarischer Ebene werden die Interessen der Kinder durch die 1988 eingesetzte Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kinderkommission) vertreten. Es handelt sich um einen Unterausschuss des parlamentarischen Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des deutschen Bundestages.

99 Vgl. *Felix,* 2009, S.105 ff.

100 Zu dieser Entwicklung und den dadurch aufgeworfenen Fragen vgl. grundlegend *Coester,* Die Rechte des Kindes, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Kinder und Jugendliche im Sozialleistungssystem, 2009, S. 7 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

menbedingungen für die Gestaltung der Verantwortung für Kinder: Die Postulierung von Kinderrechten betreffen das Verhältnis zwischen Erziehungsverantwortlichen und Kindern ebenso wie die staatliche Verantwortung für Schutz von Kindern und Förderung ihrer Entwicklung.[101]

2. Das Kind im Familienrecht

Der Kindesbegriff im Familienrecht ist einerseits durch das lebenslange Abstammungsverhältnis als Kriterium familienrechtlicher Zuordnung, andererseits durch besondere elterliche Pflichten der Fürsorge und Verantwortung gegenüber dem heranwachsenden Kind bis zu dessen Volljährigkeit und teilweise darüber hinaus geprägt. Bei elterlichen Entscheidungen in Bezug auf das Kind sind gesetzliche Altersgrenzen gemäß der wachsenden Autonomie des Kindes vorgesehen.[102]

Das Kindschaftsrecht ist heute durch die weitgehende Abschaffung der Differenzierung zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern, das Kindeswohlprinzip und eine zunehmende Stärkung der Kinderrechte geprägt.[103] Die Bedeutung des Kindeswohls entfaltet sich im Schutz vor häuslicher Gewalt und dem vollständigen Gewaltverbot in der Erziehung (§ 1631 Abs. 2 BGB)[104], aber auch in der stärkeren Rücksichtnahme auf tatsächliche Lebensverhältnisse, kindliche Kontinuitätsbedürfnisse und Bindungsprozesse. Vor allem mit der Kindschaftsrechtsreform von 1998 ist auch der Pflichtcharakter der Elternverantwortung noch stärker in den Vordergrund gerückt.

a) Die familienrechtliche Zuordnung von Kindern

Der Status eines Kindes ist definiert über die Abstammung des Kindes durch Geburt oder durch eine rechtswirksame Adoption. Das Kindschaftsrecht unterscheidet nicht mehr zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern, sondern nur noch zwischen minderjährigen und volljährigen, unverheirateten und verheirateten Kindern sowie Kindern, deren Eltern miteinander verheiratet oder nicht miteinander verheiratet sind. Wesentli-

101 Zur Entwicklung des Konzepts staatlicher (Mit-)Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen vgl. *Marthaler,* Erziehungsrecht und Familie. Der Wandel familialer Leitbilder im privaten und öffentlichen Recht seit 1900, 2009; *ders*., RdJB 4/2011, S. 394 ff.

102 Zur stufenweisen Beachtung des kindlichen Willens vgl. die Auflistung bei *Hahn,* Kindheits-, Erziehungs- und Jugendrecht, S. 6 Rz. 10. Grundlegend zur Rechtsstellung von Kindern vgl. *Moritz*, Die (zivil-)rechtliche Stellung der Minderjährigen und Heranwachsenden innerhalb und außerhalb der Familie, 1989.

103 Gesetz zur Reform des Kindschaftsrechts vom 16.12.1997 (BGBl. I, S. 2942), in Kraft seit 1.7.1998. Allgemein zu aktuellen Entwicklungen bei den Kinderrechten als Teil einer Politik für Kinder und mit Kindern *Wabnitz,* Kinder- und Jugendhilfe im vereinten Deutschland, 1998, S. 104-119.

104 Das Recht auf gewaltfreie Erziehung wurde erst 2000, nach wiederholten Aufforderungen des Bundesverfassungsgerichts, im BGB verankert. Nach § 1613 Abs. 3 BGB ist es den Eltern verboten, im Umgang mit Kindern körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen zu ergreifen. Zur Rechtsentwicklung vgl. *Peschel-Gutzeit*, FPR 2012, 195 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ches Kriterium für die rechtliche Zuordnung eines Kindes ist die Abstammung. Als Mutter im rechtlichen Sinn gilt stets die Frau, die das Kind geboren hat, unabhängig von der genetischen Abstammung (§ 1591 BGB); als Vater gilt entweder der Mann, der mit der Mutter verheiratet ist (§ 1592 Nr. 1 BGB), oder aber, sofern es an einem Ehemann fehlt, der Mann, der die Vaterschaft anerkannt hat (§ 1592 Nr. 2 BGB) oder der als Vater gerichtlich festgestellt ist (§ 1592 Nr. 3 BGB).[105] Sowohl die Anerkennung wie auch die gerichtliche Vaterschaftsfeststellung wirken auf den Zeitpunkt der Geburt des Kindes zurück. Auch durch die Adoption eines minderjährigen Kindes entsteht ein der natürlichen Abstammung gleichwertiges Eltern-Kind-Verhältnis. Neben den statusrechtlichen Kindschaftsbeziehungen werden auch bestimmte faktische Eltern-Kind-Beziehungen wie Stief- und Pflegekindschaftsverhältnisse rechtlich anerkannt. Mit der Anerkennung registrierter Lebenspartnerschaften wurden die Beziehungen zwischen einem Lebenspartner und dem Kind des anderen Lebenspartners teilweise einem ehelichen Stiefkindverhältnis angenähert.[106]

b) Sorgerecht

Im Mittelpunkt der familienrechtlichen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern steht das Sorgerecht als subjektives Recht der Eltern, das jedoch vor allem Schutzcharakter hat.[107] Die elterliche Sorge (§ 1626 Abs. 1 S. 1 BGB) beginnt mit der Geburt des Kindes und endet mit seiner Volljährigkeit. Inhaltlich ist die elterliche Sorge in die Personensorge und in die Sorge für das Vermögen des Kindes unterteilt. Zur Personensorge gehören insbesondere die Pflicht und das Recht, das Kind zu pflegen, zu erziehen, zu beaufsichtigen und seinen Aufenthalt zu bestimmen (§ 1631 Abs. 1 BGB). Die elterliche Sorge umfasst auch die rechtliche Vertretung des geschäftsunfähigen oder beschränkt geschäftsfähigen Kindes.[108]

Entsprechend dem Grundsatz der Gleichberechtigung teilen sich Ehegatten mit Elternpflichten Erwerbs- und Familientätigkeit nach ihrer gemeinsam getroffenen Entscheidung. Die Betreuung der Kinder und die Familientätigkeit sind familienrechtlich der Erwerbstätigkeit gleichrangig. Mit der Kindschaftsrechtsreform von 1998 wurde der Vorrang der Elternverantwortlichkeit erweitert. Dies zeigt sich darin, dass zum einen die staatlichen Eingriffsbefugnisse auf akute Elternkonflikte begrenzt und zum anderen die Rechtsstellung des nicht sorgeberechtigten Elternteils aufgewertet wurden.

---

105 Zur Bedeutung der rechtlichen Vaterschaft vgl. *Heiderhoff,* Das Kind und sein Vater, in: Bork/Repgen (Hrsg.), Das Kind im Recht, 2009, S.31 ff.

106 Vgl. hierzu *Dittberner*, Lebenspartnerschaft und Kindschaftsrecht, 2004, S. 140.

107 Durch das Sorgerechtsgesetz vom 18.7.1979 trat der Begriff der „elterlichen Sorge“ an die Stelle des früheren Begriffes der „elterlichen Gewalt“. Zu Inhalt und Umfang der elterlichen Sorge vgl. *Muscheler*, Familienrecht, 2. Aufl. 2012, 351 ff.

108 Kinder unter 7 Jahren sind geschäftsunfähig (§ 104 Nr. 1 BGB), ab dem 7. Geburtstag sind Kinder unter 18 Jahren nach Maßgabe der §§ 107-113 BGB beschränkt geschäftsfähig. Eine verfahrensrechtliche Teilmündigkeit ab dem 14. Lebensjahr wurde durch § 9 Abs. 1 Nr. 3 FamFG geschaffen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaber der elterlichen Sorge können beide Elternteile gemeinsam oder ein Elternteil allein sein. Bei ehelichen Kindern wird der Ehemann der Mutter mit der Geburt des Kindes kraft Gesetzes Mitinhaber des Sorgerechts. Bis zur Neuregelung der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern von 2013 war die Mutter eines nichtehelich geborenen Kindes mit dessen Geburt alleinige Inhaberin der elterlichen Sorge (§ 1626a Abs. 2 BGB). Seit der Reform von 1998 war zwar die gemeinsame Sorge nicht miteinander verheiratete Eltern möglich, welche jedoch eine übereinstimmende Sorgeerklärung voraussetzte.[109] Diese Regelung, den nichtehelichen Vater nur mit Einverständnis der Mutter zum Mitinhaber des Sorgerechts werden ließ, war sowohl vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als auch vom Bundesverfassungsgericht beanstandet worden.[110] Mit der Sorgerechtsreform von 2013 entfällt das mütterliche Vetorecht gegen die Begründung eines gemeinsamen Sorgerechts.[111] Das Gericht überträgt die gemeinsame Sorge, wenn dies dem Kindeswohl nicht widerspricht. Die gewählte Form der sog. negativen Kindeswohlprüfung ist in ihrer konkreten Ausgestaltung allerdings unbefriedigend im Hinblick auf einen effektiven Schutz der Kindesbelange.[112]

Besteht ein gemeinsames Sorgerecht beider Eltern, so bleibt es im Fall der Trennung oder Scheidung aufrechterhalten, sofern nicht ein Elternteil die Alleinsorge für sich beantragt.[113] Vereinbarungen zwischen getrennt lebenden Eltern über sog. Wechselmodelle, wonach ein Kind abwechselnd bestimmte Zeiten bei jedem Elternteil verbringt, sind möglich, in der Praxis jedoch selten.[114] Bei Einigkeit der Eltern über den Fortbestand der gemeinsamen Sorge bei einer Trennung oder Scheidung oder aber über die künftige Alleinsorge eines Elternteils findet keine besondere Kindeswohlprüfung statt (§ 1671 Abs. 2 Nr. 1 BGB), es sei denn, ein Kind im Alter ab 14 Jahren widerspricht der elterlichen Entscheidung oder es steht eine Gefährdung des Kindeswohls im Sinne von § 1666 BGB zu befürchten. In jedem Fall bildet das Kindeswohl die entscheidende Leitlinie bei der richterlichen Zuordnung im Fall der Alleinsorge nach Auflösung einer ehelichen Lebensgemeinschaft.[115]

109 Die Reform setzte ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts um, das bereits 1982 die alte Regelung, nach der die elterliche Sorge bei Trennung und Scheidung der Eltern auf einen Elternteil zu übertragen war, für verfassungswidrig erklärt, BVerfGE 61, 358.

110 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil Nr. 22088/04 vom 3.12.2009; BVerfG, Beschl. vom 21.7.2010, BVerfGE 127, 132.

111 § 1626a BGB n.F. Die Reform verankerte keine automatische gemeinsame Sorge sondern ein modifiziertes Antragssystem, vgl. Gesetz zur Reform der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern vom 16.4.2013, BGBl. I, S. 795, in Kraft ab 19.5.2013.

112 Zur Kritik in der Fachliteratur vgl. *Huber/Antomo*, FamRZ 2013, 665 ff. mwN.

113 Seit der Neuregelung von 1998 bleibt es in der Praxis in 80% der Scheidungen beim gemeinsamen Sorgerecht, vor der Reform – zwischen 1991-1997 – lag dieser Anteil noch bei 42 %.

114 Vgl. etwa OLG Dresden, Beschl. vom 3.6.2004, FPR 2004, 619 ff.

115 Bei einer Änderung des Sorgerechts hat das Gericht diejenige Entscheidung zu treffen, die unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten sowie der berechtigten Interessen der Beteiligten dem Wohl des Kindes am besten entspricht (§ 1697 a BGB).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zur rechtlichen Anerkennung faktischer Erziehungsleistungen wurde in bestimmten Fällen „sozialer Elternschaft“ ein sog. kleines Sorgerecht als neues Rechtsinstitut eingeführt. Ein solches Sorgerecht kann gem. § 9 Abs. 1 LPartG dem eingetragenen Lebenspartner des Elternteils zustehen und ist auf Angelegenheiten des täglichen Lebens beschränkt. Diese Regelung wurde gleichzeitig auch auf verheiratete Stiefeltern ausgedehnt (§ 1687 b BGB). Ziel der Regelung ist es, die vom Stiefelternteil übernommene Betreuung und Verantwortung für die Kinder seines Ehegatten/Lebenspartners rechtlich abzusichern.

Die Ausübung der elterlichen Sorgeverantwortung reicht bis an die Grenze der Kindeswohlgefährdung (§ 1666 BGB). Allerdings hat der Gesetzgeber die Eingriffsschwelle bei Kindeswohlgefährdungen 2008 weiter abgesenkt, während zugleich der präventive Kinderschutz im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe auf Landes- und Bundesebene verstärkt wurde.[116]

c) Umgangsrechte

Unabhängig vom Sorgerecht besteht ein eigenständiges Umgangsrecht des Kindes mit jedem (rechtlichen) Elternteil (§ 1684 Abs. 1 HS 1 BGB).[117]

Mit der Kindschaftsrechtsreform von 1998 wurde das Umgangsrecht ausdrücklich wie das Sorgerecht als Pflichtrecht ausgestaltet (§ 1626 Abs. 1 BGB).[118] Zudem wurde es auf andere familiäre Bezugspersonen als die Eltern erstreckt, wenn dies dem Wohl des Kindes dient. Dazu gehören Stiefeltern und frühere Partner aus einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft, die mit dem Kind längere Zeit in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben (§ 1685 Abs. 2 BGB).[119] Als kindeswohlrelevantes Kriterium knüpfte der deutsche Gesetzgeber damit auch im Umgangsrecht an eine tatsächlich gelebte sozial-familiäre Beziehung und die nachhaltige Übernahme tatsächlicher Verantwortung für ein Kind und nicht an die bloße genetische Abstammung an.

2013 verstärkte der Gesetzgeber auf Druck des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte[120] die Rechtstellung des nur biologischen – bzw. auch des nur potentiell

116 Vgl. Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls vom 4.7.2008; Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (BKiSchG) vom 22.12.2011, BGBl. I, S. 2975.

117 Zum Problem, das Umgangsrecht gegen den Willen des betreffenden Elternteils durchzusetzen, vgl. BVerfG, Urt. vom 1.4.2008, NJW 2008, 1287 ff. Zu Inhalt und Grenzen des Umgangsrechts vgl. auch *Horndasch*, FPR 2012, 208 ff.

118 Den Ausschluss des leiblichen, aber nicht rechtlichen Vaters eines Kindes aus dem Kreis der Umgangsberechtigten nach § 1685 BGB erklärte das Bundesverfassungsgericht für den Fall als verfassungswidrig, wenn zwischen dem leiblichen Vater und dem Kind eine sozial-familiäre Beziehung besteht oder bestanden hat, vgl. BVerfG, Urt. vom 9.4.2003, FamRZ 2003, 816.

119 Seit 1.4.2004 wird das Umgangsrecht des § 1685 Abs. 2 BGB auf alle Bezugspersonen des Kindes ausgeweitet, sofern sie mit dem Kind in einer sozial-familiären Beziehung stehen oder standen.

120 EGMR, Urt. vom 15.9.2011, Rs. 17080/07 (Schneider gegen Deutschland), FamRZ 2011, 1715, m. Anm. *Helms*; vgl. auch EGMR, Urt. vom 21.12.2010, (Anayo gegen Deutschland), FamRZ 2011, 269 und Urt. vom 22.3.2012 (Az. 45071/09). Beanstandet wurde der kategorische Ausschluss eines

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

biologischen – Vaters.[121] Nach der neuen Vorschrift des § 1686a BGB ist ein Umgangsrecht des leiblichen Vaters möglich, wenn dieser ein ernsthaftes Interesse an seinem Kind zeigt und der Umgang mit dem leiblichen Vater dem Kindeswohl dient, auch wenn noch keine sozial-familiäre Beziehung besteht. Daneben haben leibliche Väter nach der Reform auch das Recht, Auskunft über die persönlichen Verhältnisses des Kindes zu verlangen, soweit das dem Wohl des Kindes nicht widerspricht.

3. Vertretung von Kindesinteressen

Anstelle oder neben den Eltern ist die Vertretung des Kindes in bestimmten Fällen einer dritten Person oder einer amtlichen Stelle zugewiesen. Fallen Eltern als sorgerechtsausübende Personen aus, so wird ihre Funktion von einem Vormund übernommen. Der Ausfall kann auf dem Tod der Eltern, dem Ruhen der elterlichen Sorge (§§ 1673 ff. BGB) oder dem vollständigen Entzug der elterlichen Sorge beruhen. Bei Geburt eines Kindes durch eine minderjährige oder geschäftsunfähige nicht verheiratete Mutter besteht eine amtliche Vormundschaft des Jugendamtes.

Neben der Vormundschaft als umfassender Substitution der elterlichen Personen- und Vermögenssorge gibt es weitere Rechtsinstitute zur Sicherung partieller Fürsorgebedürfnisse des Kindes. Ihr Regelungszweck ist zum einen die Unterstützung der Eltern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, zum anderen die Vermeidung von Interessenkollisionen.

Die Einrichtung von Ombudschaften als unabhängige Beschwerdestellen speziell für Kinder und Jugendliche hat sich in Deutschland erst in Ansätzen entwickelt.[122]

a) Beistandschaft, Vormundschaft, Pflegschaft

Im Zuge der Kindschaftsrechtsreform wurde zum 1.7.1998 die obligatorische Amtpflegschaft des Jugendamtes für nichteheliche Kinder abgeschafft und durch eine freiwillige Beistandschaft des Jugendamtes ersetzt (§§ 1712-1717 BGB).[123] Eine Einschränkung der elterlichen Sorge ist mit der neuen Beistandschaft nicht mehr verknüpft.

Umgangsrechts ohne die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung, ob der Umgang mit dem biologischen Vater dem Kindeswohl dienlich gewesen wäre. Kritisch zu dieser Judikatur *Löhnig/Preisner*, FamRZ 2012, 489 ff.

121 Vgl. Gesetz zur Stärkung der Rechte des leiblichen, nicht rechtlichen Vaters vom 4.7.2013, BGBl. I, S. 2176, in Kraft ab 13.7.2013 sowie die Begründung in BT-Drs. 17/12163 vom 25.1.2013. Kritisch zur Neuregelung *Lan*g, FPR 2013, 233 ff.

122 Vgl. etwa den 2002 als unabhängige Beratungsstelle gegründeten Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V, der junge Menschen und ihre Familien bei der Durchsetzung jugendhilferechtlicher Ansprüche unterstützt. Weitere Initiativen in verschiedenen Bundesländern, die sich als Ombuds- und Beschwerdestellen für die Rechte junger Menschen und ihrer Familien einsetzen, haben sich in einem Bundesnetzwerk Ombudschaft zusammengeschlossen.

123 Gesetz zur Abschaffung der gesetzlichen Amtspflegschaft und Neuordnung des Rechts der Beistandschaft (Beistandschaftsgesetz) vom 4.12.1997.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Beistandschaft war zunächst nur bei alleiniger Sorge vorgesehen, seit April 2002 ist sie auch im Fall gemeinsamer Sorge möglich.[124]

Wenn Eltern die Interessen ihres Kindes – z.B. nach einem Sorgerechtsentzug oder bei minderjährigen Müttern – nicht vertreten können oder dürfen, obliegt die Ausübung des Sorgerechts einem Vormund. Er ist anstelle der Eltern zur umfassenden Sorge für Person und Vermögen des Kindes verpflichtet.

Obwohl die Vormundschaft nach der Intention des Gesetzgebers in erster Linie als Einzelvormundschaft und nur subsidiär und ausnahmsweise als Amtsvormundschaft geführt werden soll[125], ist die bestellte Amtsvormundschaft zum Regelfall geworden.[126] Durch die Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts von 2011 wurde der persönliche Kontakt zwischen Mündel und Vormund verstärkt. Amtsvormünder dürfen nun für höchstens 50 Kinder und Jugendliche verantwortlich sein. Im Regelfall ist ein persönlicher Besuch pro Monat angezeigt (§ 1793 Abs. 1 a BGB n.F.).[127] Das Familiengericht ist verpflichtet, den persönlichen Kontakt zwischen Vormund und Kind zu beaufsichtigen; eine Anhörung des Kindes vor der Übertragung der Amtsvormundschaft ist zwingend vorgeschrieben.

Bei einem teilweisen Sorgerechtsentzug bzw. wenn die Eltern ihre Kinder nur teilweise vertreten dürfen, kommt eine Ergänzungspflegschaft in Betracht, die vom Vormundschaftsgericht angeordnet wird. Sie ist auf die Wahrnehmung bestimmter Angelegenheiten der elterlichen Sorge beschränkt.

Im Jahr 2010 wurden rund 629.000 Kinder durch eine Beistandschaft unterstützt. Eine gesetzliche Amtsvormundschaft bestand für knapp 6.500 Kinder, eine bestellte Amtsvormundschaft durch das Jugendamt für rund 31.000 Kinder. Außerdem wurden rund 33.000 Kinder durch eine gerichtlich bestellte Amtspflegschaft unterstützt.[128]

124 Ausführlich zur Beistandschaft *Künne*, Die Beistandschaft – ein eigenständiges Rechtsinstitut, 2003.

125 Arg. §§ 1791 a, b 1887 BGB, § 56 Abs. 4 SGB VIII.

126 Zur Rolle der Amtsvormundschaft im Rahmen des familienrechtlichen Kindesschutzes bei Kindeswohlgefährdung vgl. *Veit,* Einleitung in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), Neue Perspektiven im Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht, Göttingen 2011, S. 1 ff.

127 Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29.6.2011, BGBl. I, S. 1306, in Kraft seit 6.7.2011. Die Reform gilt auch für Ergänzungspflegschaften nach § 1909 BGB. Das Reformgesetz schreibt außerdem eine Fallzahl von maximal 50 Mündeln je Amtsvormund im Jugendamt vor (§ 55 Abs. 2 SGB VIII n.F.). Vgl. zu den Neuerungen im einzelnen *Hoffmann, B*. FamRZ 2011, S. 1185 ff.

128 Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Pflegschaften, Vormundschaften, Beistandschaften 2010, Wiesbaden 2011, S. 5 (abrufbar unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/PflegeVormundBeistandschaftPflegeerlaubnis5225202107004,property=file.pdf).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Verfahrensrechtliche Vertretung

Die Einführung einer Interessenvertretung von Kindern im gerichtlichen Verfahren geht im Wesentlichen auf die Anerkennung einer eigenständigen Subjektstellung des Kindes nach der UN-Kinderrechtskonvention zurück.

Seit der Kindschaftsreform 1998 wurde zur Vertretung der Kindesinteressen in familiengerichtlichen Verfahren der sog. Verfahrenspfleger eingeführt, der nach dem FamFG von 17.12.2008 heute als Verfahrensbeistand bezeichnet wird. Seine Aufgabe besteht darin, subjektive Interessen des Kindes zu vertreten, aber auch neben dem Jugendamt objektive, am Kindeswohl orientierte Aspekte im Verfahren vorzutragen. Damit soll zugleich der Anspruch des Kindes auf rechtliches Gehör gesichert werden.[129] Die wichtigsten Anwendungsfälle sind erhebliche Interessengegensätze zwischen gesetzlichem Vertreter und Kind sowie Fälle, die mit einer Trennung des Kindes von seiner Familie oder der Entziehung der gesamten Personensorge verbunden sind.

4. Private Unterhaltsleistungen für Kinder

Der Kindesunterhalt ist Teil des Verwandtenunterhalts und bezweckt, den angemessenen Unterhaltsbedarf des Kindes zu decken. Nach § 1601 BGB sind Verwandte in gerader Linie verpflichtet, einander Unterhalt zu gewähren. Voraussetzung des Unterhaltsanspruchs ist daher stets, dass die Abstammung geklärt ist. Ehelichkeit oder Nichtehelichkeit des Kindes spielen für den Kindesunterhalt selbst keine Rolle mehr. Bei Ausfall oder Leistungsunfähigkeit eines Elternteils sind auch die Großeltern unterhaltspflichtig.[130] Adoptierte Kinder sind unterhaltsrechtlich den Abkömmlingen ersten Grades gleichgestellt. Hingegen sind Stiefkinder und Stiefeltern nicht miteinander verwandt, sondern nur verschwägert (§ 1590 BGB), was für die Begründung eines Unterhaltsanspruchs nicht genügt.[131] Ausnahmsweise kennt das deutsche Recht bei einer Geburt nach fehlgeschlagener Sterilisation die Möglichkeit einer Drittfinanzierung des Kindesunterhalts, soweit der behandelnde Arzt gegenüber den Eltern schadensersatzpflichtig ist.[132]

Grundsätzlich sind beide Eltern als gleich nahe Verwandte anteilig nach ihren Erwerbs- und Vermögensverhältnissen für den Kindesunterhalt verantwortlich (§ 1603 Abs. 3 S. 2 BGB). Unterhalt umfasst nicht nur Barunterhalt in Geld, sondern auch Naturalunterhalt durch Sach- und Dienstleistungen sowie Erziehung, Pflege und Betreuung.

129 Zur verfassungsrechtlichen Fundierung vgl. BVerfGE 72, 122 ff.; BVerfGE 75, 201 ff.

130 Zur rückwirkenden Unterhaltspflicht der Großeltern nach Anerkenntnis der Vaterschaft vgl. BGH, Urt. vom 10.3.2004, Az.: XII ZR 123/01.

131 *Martiny*, Gutachten, 2002. A. 45 mwN. Ausnahmsweise hat das Stiefkind unter engen Voraussetzungen einen Anspruch auf Ausbildungsunterhalt (§ 1371 Abs. 4 BGB). Vgl. dazu *Kremer,* Das Stiefkind im Unterhaltsrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, 2000, S. 37.

132 Vgl. BVerfGE 96, 37.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dienstleistungen für Pflege und Erziehung des Kindes gelten als eigenständiger Unterhaltsbeitrag (sog. Betreuungsunterhalt).

Anders als beim sonstigen Verwandtenunterhalt tragen Eltern gegenüber ihren minderjährigen Kindern eine gesteigerte Unterhaltspflicht. Seit 1998 sind volljährige unverheiratete Kinder bis zum Alter von 21 Jahren, die im elterlichen Haushalt leben und sich in einer allgemeinen Schulausbildung befinden, den minderjährigen Kindern gleichgestellt (sog. privilegierte Kinder). Die gesteigerte Unterhaltspflicht (§ 1603 Abs. 2 BGB) verlangt von den Eltern, das Letzte mit ihren Kindern zu teilen. Daher ist der Mindestbetrag, den Eltern von ihren Einkünften für sich selbst behalten dürfen (Selbstbehalt), niedriger als beim sonstigen Verwandtenunterhalt.[133] Außerdem treffen barunterhaltspflichtige Eltern gesteigerte Erwerbsobliegenheiten zur Sicherung des Kindesunterhalts. Sie können daher ihre Erwerbstätigkeit nicht ohne weiteres reduzieren oder aufgeben.[134]

a) Minderjährige Kinder

Der Unterhaltsbedarf von Kindern umfasst gemäß § 1610 Abs. 2 BGB seinen gesamten Lebensbedarf. Dazu gehören Wohnung, Verpflegung, Kleidung, Versorgung, Betreuung, Erziehung, Bildung, Ausbildung, Erholung, Gesundheits- und Krankheitsfürsorge, aber auch Haushaltsführung. Auch die Kosten für einen Ganztagskindergarten gehören zum Unterhaltsbedarf des Kindes.[135] Wenn die Eltern mit ihrem Kind in einem gemeinsamen Haushalt leben, wird der Unterhalt in der Regel durch die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen als Naturalunterhalt erbracht.

aa) Grundsätze des Unterhaltsanspruchs bei Getrenntleben der Eltern

Der Unterhalt für minderjährige Kinder setzt sich zusammen aus den Komponenten Barunterhalt und Betreuungsunterhalt. Der Elternteil, der das minderjährige Kind betreut, erfüllt seine Verpflichtung, zum Kindesunterhalt beizutragen, in der Regel durch die Pflege und Erziehung des Kindes, der andere Elternteil durch Geldleistungen. Beide Komponenten sind gleichwertig (§ 1606 Abs. 3 BGB).

---

133 Dieser reduzierte („notwendige“) Selbstbehalt beträgt für nicht erwerbstätige Eltern 800 €/Monat, für erwerbstätige Eltern 1000 €/Monat (Werte ab 2013). Die Selbstbehalte wurden seit 2010 bereits zweimal erhöht, während die Unterhaltssätze für Kinder nicht angepasst wurden. Diese einseitige Anhebung des Selbstbehalts der Eltern bewirkt, dass die Kinder schlecht verdienender Eltern weniger Geld erhalten und verstärkt auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind.

134 Der Kindesunterhalt geht der eigenen Altersvorsorge vor, vgl. BGH, Urt. vom 13.1.2013, XII ZR 158/10, nicht jedoch der Erstausbildung des Unterhaltspflichtigen, BGH, NJW 2011, 1874. Zu den Besonderheiten beim Kindesunterhalt vgl. *Gernhuber/Coester-Waltjen*, Familienrecht, 6. Aufl. 2010, § 46, S. 539 ff.; zum Zusammenspiel von Bar- und Betreuungsunterhalt s. *Scheiwe*/*Wersig* (Hrsg.), Einer zahlt und eine betreut?, 2010; zur veränderten Bedeutung des Kindesunterhalts in historischer Perspektive s. *Scheiwe*, Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht, 1999, S. 14 ff.

135 BGH, Urt. vom 26.11.2008, NJW 2009, 1816.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Unterhaltsreform von 2008[136] führte für minderjährige und sog. privilegierte volljährige Kinder eine absolute Vorrangregelung ein (§ 1609 BGB). Durch diese Modifikation bleibt im Mangelfall mehr Verteilungsmasse für das Kind.

bb) Höhe des Unterhaltsanspruchs

Nach dem Gesetz haben Kinder Anspruch auf „angemessenen" Unterhalt. Dieser umfasst den gesamten Lebensbedarf einschließlich der Kosten für Erziehung und den Ausbildungsbedarf (§ 1610 BGB).

Die Höhe des Unterhalts hängt von der Leistungsfähigkeit des barunterhaltspflichtigen Elternteils ab, die in erster Linie durch das tatsächliche Einkommen sowie die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit des Unterhaltspflichtigen bestimmt wird.[137] Für die Bestimmung des Barunterhalts minderjähriger Kinder orientieren sich die Gerichte an Tabellenwerten. In den alten Bundesländern ist die vom Oberlandesgericht Düsseldorf erstellte „Düsseldorfer Tabelle maßgeblich, die Gerichte in den neuen Bundesländern verwenden die „Berliner Tabelle" als Orientierungshilfe.[138] Bei einem geringen Nettoeinkommen bis 1500 € weist die Tabelle einen monatlichen Unterhaltsbetrag für Kleinkinder von 317 € aus, der im Fall von Gutverdienern mit Einkünften bis 5100 € auf 508 € steigt. Nicht vom Tabellenunterhalt umfasst ist ein unregelmäßiger, außergewöhnlich hoher Bedarf (sog. Sonderbedarf nach § 1613 Abs. 2 Nr. 1 BGB).[139] Auch ein Mehrbedarf, wozu nach der Rechtsprechung die Kita-Kosten (außer Verpflegung) gezählt werden, ist zusätzlich zum Tabellenunterhalt zu zahlen.[140]

Bei niedrigen Einkommen ist seit der Unterhaltsreform 2008 ein Mindestbedarf gesetzlich festgelegt (§ 1612a BGB). Dieser richtet sich nach dem doppelten Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes gemäß dem Einkommensteuerrecht (Kinderfreibetrag nach § 32 Abs. 6 S. 1 EStG).[141] Während das Einkommenssteuer-

136 Gesetz zur Änderung des Unterhaltsrechts (UÄndG) vom 21.12.2007, BGBl. I, S. 3189, in Kraft ab 1.1.2008.

137 Auch der wiederverheiratete, in der neuen Ehe haushaltführende Elternteil ist dem gemeinsamen minderjährigen Kind, das vom anderen Elternteil betreut wird, grundsätzlich barunterhaltspflichtig.

138 Die Düsseldorfer Tabelle hat keine Gesetzeskraft, sondern lediglich Richtlinienfunktion. Für das Beitrittsgebiet wird sie durch die Berliner Tabelle ergänzt, die drei vorgeschaltete Einkommensgruppen vorsieht. Die monatlichen Richtsätze sind bezogen auf einen gegenüber einem Ehegatten und zwei Kindern Unterhaltspflichtigen. Die Düsseldorfer Tabelle (vgl. www.olg-duesseldorf.nrw.de/service/ddorftab3/intro.htm) unterscheidet nach 13 Einkommensgruppen und 4 Altersstufen.

139 Zur Kasuistik vgl. Schulz/Hauß (Hrsg.), HK-Familienrecht/*Pauling*, 2. Aufl. 2012, § 1316 BGB, Rz 19, 20.

140 BGH, Urt. vom 26.11.2008, NJW 2009, 1816. Zum Mehr- und Sonderbedarf als Teil des geschuldeten „gesamten Lebensbedarfes" vgl. Schulz/Hauß (Hrsg.), HK-Familienrecht/Pauling, § 1610 BGB Rz. 3 ff. (5; 10). Zum Problem des Tabellenunterhalts für Kinder vgl. *Breithaupt*, Tatsächlicher versus standardisierter Bedarf, in: Scheiwe/Wersig (Hrsg.), Einer zahlt und eine betreut? 2012, 167 ff.

141 Durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz 2009 stieg das sächliche Existenzminimum eines Kindes ab 1.1.2010 von 1.932 € auf 2.184 € an. Der doppelte Kinderfreibetrag beläuft sich somit auf 4.368 €/Jahr bzw. 364 € monatlich. Grundlage für die Anpassung ist das im Existenzminimumbe-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

recht aber nicht nach dem Alter des Kindes differenziert, wurde beim Mindestbedarf im Unterhaltsrecht die frühere Aufteilung nach drei Altersstufen beibehalten: Der Mindestunterhalt in der untersten Einkommensebene betrug 2012-2014 für die 1. Altersstufe (0-5 Jahre) 317 €, für die 2. Altersstufe (6-11 Jahre) 364 € und für die 3. Altersstufe (12-17 Jahre) 426 €. Auf den Unterhaltsanspruch wird das Kindergeld als Einkommen des Kindes angerechnet.[142]

cc) Faktische Durchsetzbarkeit

Bei der Durchsetzung von Ansprüchen auf Kindesunterhalt können alleinerziehende Eltern die Unterstützung des Jugendamtes im Rahmen einer Beistandschaft beantragen. Das Jugendamt als Beistand muss kraft Amtes etwa den Aufenthalt eines unbekannt verzogenen Unterhaltspflichtigen ermitteln und dessen Einkommens- und Vermögensverhältnisse überprüfen. Die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen gegenüber einem abwesenden, nicht sorgeberechtigten Elternteil gestaltet sich zumeist schwierig, teils wegen mangelnder Leistungsfähigkeit, häufig aber auch wegen mangelnder Zahlungsbereitschaft.[143] Nur 69% der nur bei einem Elternteil lebenden Kinder erhalten regelmäßig und in voller Höhe Unterhalt. In etwa der Hälfte der Scheidungsfälle kann der Unterhaltspflichtige den Mindestbetrag für die Kinder nur knapp oder gar nicht aufbringen.

b) Besonderheiten bei volljährigen Kindern

Auch volljährigen Kindern steht Unterhalt zu, der jedoch keinen Betreuungsbedarf mehr beinhaltet. Beide Eltern sind anteilig nach ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen unterhaltspflichtig. Bei der Unterhaltspflicht der Eltern ist zwischen privilegierten volljährigen Kindern unter 21 Jahren und sonstigen volljährigen Kindern zu unterscheiden. Die privilegierten volljährigen Kinder werden als ebenso schutzwürdig wie minderjährige Kinder behandelt, so dass zu ihren Gunsten eine erweiterte Barunterhaltspflicht der Eltern mit begrenztem Selbstbehalt (§ 1603 Abs. 2 BGB) und die erste unterhaltsrechtliche Rangstufe (§ 1609 BGB) gelten. Bei einem Nettoeinkommen unterhaltspflichtiger Eltern bis zu 1.500 € liegt der Mindestunterhalt nach der Düsseldorfer Tabelle für diese Kinder bei 488 € im Monat.

Der Anspruch umfasst auch die Kosten einer angemessenen Berufsausbildung entsprechend den Fähigkeiten des Kindes. Die Rechtsprechung hat den Anspruch auf Ausbildungsunterhalt begrenzt. Die Finanzierung einer Zweitausbildung kann nur unter besonderen Voraussetzungen verlangt werden.[144]

---

richt der Bundesregierung bezifferte Existenzminimum von Kindern, vgl. zuletzt den Neunten Existenzminimumbericht vom 7.11.2012 für das Jahr 2013.

142 § 1612 b BGB.

143 Hierzu *Andreß/Lohmann,* Die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, 2000, S. 134 ff.

144 Zum Ausbildungsbedarf vgl. Schulz/Hauß (Hrsg.), HK-Familienrecht/*Pauling,* § 1610 BGB, Rz.19.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

5. Private Unterhaltsleistungen für betreuende Elternteile

Der Betreuungsunterhalt ist in Deutschland als Unterhaltsanspruch des betreuenden Elternteils konzipiert. Diese Zuordnung hat zur Folge, dass im Mangelfall eine schlechtere Rangstufe als für den Unterhaltsanspruch eines minderjährigen Kindes gilt. Außerdem kommt der Schutzmechanismus der gesteigerten Einstandspflicht nicht zum Tragen. Die Unterhaltsreform von 2008 hat die Bedingungen für Betreuungsunterhalt gegenüber der früheren Rechtslage deutlich verschärft.

a) Betreuungsunterhalt bei Trennung und Scheidung

Der Anspruch auf Trennungsunterhalt setzt voraus, dass der Berechtigte sich nicht selbst unterhalten und zur Deckung des Unterhaltsbedarfs auch nicht auf eigene Erwerbstätigkeit verwiesen werden kann. Ob dem kinderbetreuenden Elternteil während der Trennung eine Erwerbstätigkeit zumutbar ist, hängt im Wesentlichen von den persönlichen Verhältnissen sowie von der Betreuungsbedürftigkeit der Kinder ab.[145] Seit der Unterhaltsreform von 2008 gelten auch beim Trennungsunterhalt weitgehend die verschärften Grundsätze der nachehelichen Erwerbsobliegenheiten nach § 1570 BGB n.F.

Der Anspruch auf nachehelichen Betreuungsunterhalt wurde 2008 erheblich eingeschränkt. Nach § 1570 BGB n.F. haben geschiedene Ehegatten einen Anspruch auf Betreuungsunterhalt für mindestens drei Jahre nach der Geburt eines gemeinschaftlichen Kindes. Nach diesem Zeitpunkt besteht der Anspruch nur noch aus kindbezogenen oder aus ehebezogenen Billigkeitsgründen. Der Betreuungsunterhalt ist als Anspruch des geschiedenen Elternteils ausgestaltet, wird jedoch im Interesse des Kindes gewährt, um dessen Betreuung und Erziehung sicherzustellen. Kindbezogene Verlängerungsgründe sind daher stets vorrangig zu prüfen. Der kindbezogene Billigkeitsunterhalt setzt eine einzelfallbezogene Entscheidung voraus. Schutzbedürftige Belange des Kindes beziehen sich v.a. auf Problemkinder, die Betreuung über das übliche Maß an Pflege und Erziehung benötigen. Grundsätzlich ist nach der Scheidung jeder Elternteil verpflichtet, selbst für seinen Unterhalt zu sorgen (§ 1569 S. 1 BGB) und eine angemessene Erwerbstätigkeit auszuüben (§ 1574 BGB). Die Rechtsprechung akzeptiert Ausnahmen von diesem Grundsatz nur nach konkreten, einzelfallbezogenen Sachverhaltsfeststellungen.[146]

145 Die Zumutbarkeitsprüfung umfasst nicht nur die Betreuung gemeinsamer Kinder, sondern auch die Betreuung nicht gemeinsamer eigener Kinder oder Pflegekinder.

146 Ein abrupter Wechsel von elterlicher Betreuung zu einer Vollzeiterwerbstätigkeit wäre mit dem Kindeswohl nicht vereinbar. Zur Verpflichtung alleinerziehender Eltern, nach dem dritten Lebensjahr des Kindes vollzeitig zu arbeiten vgl. die Grundsatzentscheidung des BGH, Urt. vom 15.6.2011, XII ZR 94/09, NJW 2011, 2646 sowie nachfolgend zur Darlegungslast BGH, Urt. vom 18.4.2012, FamRZ 2012, 1040 (Unterhaltsanspruch bei Betreuung von drei Kindern ab der Altersgrenze von drei Jahren), im Anschluss an BGH, Urt. vom 15.6.2011, FamRZ 2011, 1357.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Betreuungsunterhalt für ledige Mütter und Väter

Ledige Mütter haben gegenüber dem Kindesvater für die Dauer von sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Geburt des Kindes Anspruch auf Unterhalt (sog. Mutterschaftsunterhalt, § 1615 l Abs. 1 BGB). Darüber hinaus haben ledige Mütter und Väter Anspruch auf Betreuungsunterhalt für die Dauer von drei Jahren ab der Geburt (§ 1615 Buchst. l Abs. 2 S. 3; Abs. 4 BGB).[147] Hinzu kommt eine weitere Verlängerungsmöglichkeit aus Billigkeitsgründen. Wie beim nachehelichen Betreuungsunterhalt nach § 1570 BGB sind auch in diesem Fall die Belange des Kindes und die bestehenden Möglichkeiten der Kinderbetreuung maßgeblich, aber auch elternbezogene Gründe wie die Vermeidung einer überobligationsmäßigen Belastung des betreuenden Elternteils sind zu berücksichtigen. Die Neuregelung des Unterhalts hat die Differenzierung zwischen ehelichen und nichtehelichen Verhältnissen weitgehend aufgegeben.

Gleichwohl verbleiben nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten des Betreuungsunterhalts. Sie betreffen die Vorschriften zur Beschränkung und zum Wegfall des jeweiligen Anspruchs[148], die Möglichkeit eines Unterhaltsverzichts, vor allem aber auch die Bemessung des Unterhalts: Der nacheheliche Betreuungsunterhalt richtet sich nach den ehelichen Verhältnissen, der Betreuungsunterhalt einer ledigen Mutter oder eines ledigen Vaters nur nach der persönlichen Lebensstellung.[149]

147 Der mit Wirkung ab Juli 1970 durch das Gesetz über die rechtliche Stellung nichtehelicher Kinder vom 19.8.1969 eingeführte Anspruch auf Betreuungsunterhalt war zunächst deutlich restriktiver als der nacheheliche Betreuungsunterhalt. Die Regelung wurde mehrfach revidiert, zuletzt durch die Unterhaltsrechtsreform von 2008, nachdem das BVerfG die unterschiedliche Ausgestaltung des nachehelichen Betreuungsunterhalts und des Unterhalts wegen der Betreuung eines nichtehelichen Kindes wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 5 GG für verfassungswidrig erklärt hatte, vgl. BVerfG, Beschl. vom 28.2.2007, BVerfGE 118, 45 = NJW 2007, 1735. Zur Rechtsentwicklung vgl. *Dose,* FPR 2012, 129 ff.

148 Vgl. die Herabsetzung und zeitliche Begrenzung des Unterhalts wegen Unbilligkeit nach §§ 1578b, 1579 BGB, die ausdrücklich die Belange des (gemeinschaftlichen) Kindes in der Interessenabwägung aufführen. Demgegenüber sieht § 1611 BGB keine Berücksichtigung der Kindeswohlbelange vor.

149 Zu anhaltenden Differenzierungen nach Art des Kindschaftsverhältnisses vgl. *Niesten-Dietrich*, Das finanzielle Sicherungssystem für Alleinerziehende und ihre Kinder, 2010, S.169 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

B. Die materielle Existenzsicherung von Kindern

I. Allgemeine Leistungen zur Unterstützung der elterlichen Unterhaltsfähigkeit

1. Kindesbegriff im Sozialrecht

Weder der allgemeine Teil des SGB, noch die gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung in Buch 4 des SGB enthalten eine allgemein anwendbare Definition des Kindesbegriffs. Vielmehr enthält jeder Regelungskomplex seine eigene Definition von Kind, wobei je nach Leistungszweck unterschiedliche Altersgrenzen des Kindes festgelegt sind. Das Kinder- und Jugendhilferecht definiert in § 7 SGB VIII als Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist, als Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist, als junger Volljähriger, wer 18, aber noch nicht 27 Jahre alt ist, und als junger Mensch, wer noch nicht 27 Jahre alt ist. Bei Sozialleistungen, die der allgemeinen Unterhaltsentlastung dienen, gilt regelmäßig das Volljährigkeitsalter von 18 Jahren als Altersgrenze, bis zu der ohne besondere Begründung die Leistung gewährt wird. Jenseits dieser Altersgrenze wird für einen begrenzten Zeitraum die Unterhaltsabhängigkeit „als Kind" anerkannt, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Soweit an Altersgrenzen jenseits des Volljährigkeitsalters angeknüpft wird, endet die Berücksichtigung von Kindern in der Regel mit dem Abschluss der Berufsausbildung oder im Fall einer Hochschulausbildung mit dem 25. Lebensjahr.

Daneben finden sich weitere Differenzierungen bei Leistungen für bestimmte Altersgruppen, etwas beim Zugang zu öffentlicher Kindertagesbetreuung.

Hinsichtlich der unterschiedlichen familienrechtlichen Statusverhältnisse knüpft der Kindesbegriff zunächst an die privatrechtliche Unterhaltspflicht für Abkömmlinge im ersten Grad an. Darüber hinaus werden jedoch im Sozialrecht in der Regel auch faktische Erziehungsgemeinschaften und faktische Unterhaltsaufwendungen für andere als leibliche Kinder oder Adoptivkinder berücksichtigt, soweit bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.[150] Eheliche Stiefkinder sowie Enkelkinder sind den leiblichen Kindern im Sozialrecht fast überall gleichgestellt, wobei die Aufnahme in den gemeinsamen Haushalt erforderlich ist.[151] Das Verhältnis zwischen Kind und (nicht verwandtem) Lebenspartner wurde punktuell einem ehelichen Stiefkindverhältnis gleichgestellt.[152]

150 Zur Gleichstellung rechtlicher und tatsächlicher Unterhaltsbeziehungen beim Kindesbegriff im Sozialrecht vgl. *Ruland*, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit, 1973. S. 144 ff.

151 §§ 46 Abs. 2, S. 2 Nr. 1 SGB VI, 48 Abs. 3 Nr. 1 SGB VI, 67 Abs. 2 Nr. 1 SGB VII; 1 Abs. 3 Nr. 2 und Abs. 4 BEEG, 2 Abs. 1 Nr. 1 BKGG, 62 Abs. 1, 63 Abs. 1 S 1 Nr. 2 EStG.

152 § 10 Abs. 4 S. 3 SGB V; § 25 Abs. 3 SGB XI; § 149 Nr. 1 SGB III. Vgl. zu dieser Entwicklung *Dittberner*, Lebenspartnerschaft und Kindschaftsrecht. 2004, S. 139 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ein erweiterter Kindesbegriff ist in § 56 Abs. 2 SGB I angesprochen, der die Sonderrechtsnachfolge für laufende Geldleistungen bei Tod des Berechtigten regelt und auf den teilweise in anderen Leistungssystemen ausdrücklich verwiesen wird.[153] Unterschiedliche Definitionen finden sich im Einkommensteuerrecht. Im Regelungskontext der steuerlichen Kinderfreibeträge in § 32 Abs. 1 Nr. 2 EStG sind Stief- und Enkelkinder ausgenommen,[154] beim Kindergeld nach § 63 EStG gilt dieser Ausschluss nicht.

Besonderheiten finden sich bei Pflegekindverhältnissen (§ 56 Abs. 2 SGB I). Bei Pflegekindern ist neben der Aufnahme in den Haushalt der Pflegeeltern erforderlich, dass diese das Kind zu einem nicht unwesentlichen Teil finanziell unterstützen und dass ein länger dauerndes, familienähnliches Band besteht. Außerdem darf kein Obhuts- und Pflegeverhältnis mehr zu den leiblichen Eltern bestehen. Dieses Kriterium verhindert, dass ein Pflegekindverhältnis angenommen wird, wenn das Kind im Haushalt der Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft lebt. Diese Konzeption des Pflegekindbegriffs, die das Bundessozialgericht zur Rentenversicherung entwickelte, gilt heute einheitlich in allen Sozialleistungssystemen. Die von einem Partner in eine nichteheliche Gemeinschaft eingebrachten Kinder werden daher nur bei dem leiblichen Elternteil als Kind berücksichtigt werden, nicht beim nichtehelichen Partner dieses Elternteils.[155]

2. Kindergeld

Nach einer relativ kurzen, aber äußerst wechselhaften Geschichte[156] wurde das Kindergeld mit Wirkung zum 1.1.1996 aus dem Sozialrecht ausgegliedert und in das Einkommensteuergesetz integriert. Dabei wurden die bislang in zwei getrennten Systemen geregelten Maßnahmen zur monetären Entlastung von Eltern – Kindergeld und Kinderfreibeträge – miteinander verbunden. Das bisherige Kindergeldgesetz wurde aufgehoben. Wichtigste Rechtsgrundlage für die Gewährung von Kindergeld sind § 31, §§ 62-78 EStG.[157] § 31 EStG regelt unter der Überschrift „Familienleistungsausgleich" die steuerliche Freistellung eines Kinderexistenzminimums einschließlich der Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung durch Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG oder durch Kindergeld nach dem X. Abschnitt des EStG. Der Betreuungsfreibetrag wurde ab 2000 aufgrund verfassungsgerichtlicher Vorgaben eingefügt, und ab 2002 zu

153 Vgl. im Rentenrecht § 46 Abs. 2 S. 2; § 48 Abs. 3 Nr. 1 SGB VI (Hinterbliebenenrenten).

154 Unter bestimmten Voraussetzungen ist es jedoch möglich, die Freibeträge auf einen Stiefelternteil oder einen Großelternteil zu übertragen, vgl. § 32 Abs. 6 S. 10 EStG.

155 Zu den Folgen dieses Pflegekindbegriffs für faktische Stiefkindverhältnisse vgl. *Hohnerlein,* FPR 2001, 49, 50 ff.

156 So wurde seit 1983 Kindergeld ab dem zweiten Kind stufenweise bis auf einen Sockelbetrag gekürzt, wenn bestimmte Einkommensgrenzen überschritten wurden. Zur Entwicklung des Kindergeldes in Deutschland vgl. *Wolff*, Die Rechtsgestaltung des Kinderlastenausgleichs, 1995; *Schäfer*, Familienlastenausgleich, 1996.

157 EStG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.10.2009, zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 8.5.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einem Freibetrag für Betreuung und Erziehung ausgeweitet.[158] Damit umfasst der Kinderfreibeitrag eine Komponente zur Freistellung des sächlichen Existenzminimums und eine Komponente zur Freistellung des Erziehungs- und Betreuungsbedarfs oder des Ausbildungsbedarfs. Mit der Komponente zur Freistellung des Erziehungs- und Betreuungsbedarfs wird allerdings – systemwidrig – ein nicht monetärer Aufwand steuerfrei gestellt.[159]

Daneben existiert ein Kindergeld mit begrenztem Anwendungsbereich nach dem neuen Bundeskindergeldgesetz[160], das im Gegensatz zu dem in §§ 62 ff. EStG geregelten Kindergeld immer noch Teil des Sozialgesetzbuches ist (§ 68 Nr. 9 SGB I). Es gilt für Fälle mit Auslandsbezug sowie für die Anspruchsberechtigung von Vollwaisen (§ 2 Abs. 2 BKGG).[161] Hauptanwendungsfall sind Kindergeldleistungen für im Ausland lebende Eltern, die in Deutschland zwar nicht unbeschränkt steuerpflichtig sind, aber dennoch eine besondere Verbindung mit dem Inland aufweisen.[162]

a) Zielsetzung

Das Kindergeld dient dazu, den Unterhaltsaufwand für Kinder zu mindern bzw. die Unterhaltsfähigkeit der Eltern zu stärken. Dieser Regelungszweck ergibt sich aus dem in § 6 SGB I formulierten sozialen Recht, wonach „derjenige, der Kindern Unterhalt zu leisten hat oder leistet, ein Recht auf Minderung der dadurch entstehenden wirtschaftlichen Belastungen hat." Grundsätzlich sind daher nicht die Kinder selbst, sondern diejenigen anspruchsberechtigt, die den Kindern Unterhalt leisten oder unterhaltsverpflichtet sind. Der Regelungszweck „Stärkung der elterlichen Unterhaltsfähigkeit" gilt auch nach 1996 uneingeschränkt für das sozialrechtliche „Restkindergeld" gem. § 1 Abs. 1 BKGG.

Beim steuerrechtlichen Kindergeld steht jedoch nun ein anderer Regelungszweck im Vordergrund: die Freistellung des steuerlichen Existenzminimums für Kinder.[163] Die steuerliche Verschonung des Kindesexistenzminimums ist keine sozialrechtliche Leistung. Sie bewirkt aber ebenfalls eine Stärkung der Unterhaltsfähigkeit, da sich das disponible Familieneinkommen in der Unterhaltsgemeinschaft erhöht. Die Freistellung des

158 BVerfG, Beschl. vom 10.11.1998, BVerfGE 99, 216.

159 Zum Systembruch vgl. zuletzt *Schürmann*, RdJB 4/2011, 486 ff. (490).

160 Bundeskindergeldgesetz (BKGG) vom 11.10.1995, BGBl. I, S. 1250, 1378, neugefasst durch Bekanntmachung vom 28.1.2009, BGBl. I, S. 142, 3177, zuletzt geändert durch Art. 9 Gesetz vom 7.12.2011.

161 Der Anspruch von Vollwaisen auf eigenes Kindergeld wurde mit Wirkung ab 1.1.1986 eingeführt. Der Anspruch ist ausgeschlossen, wenn das antragstellende Kind bei anderen Personen als „Kind" zu berücksichtigen ist.

162 BT-Drs. 13/1558, S. 163. Eine solche Verwurzelung wird in den in § 1 Abs. 1 BKGG genannten Fällen angenommen (z.B. bei Bestehen eines Versicherungspflichtverhältnisses zur Bundesanstalt für Arbeit).

163 BVerfGE 82, 60; BVerfGE 87, 153, BVerfGE 91, 93.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Existenzminimums wird nach dem „Optionsmodell“[164] durch Freibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG) oder durch das Kindergeld nach §§ 33 ff. EStG bewirkt. Im laufenden Jahr erhalten die Eltern ein monatliches Kindergeld mit der Funktion einer vorweggenommenen Steuererstattung. Das Kindergeld dient damit primär dazu, die Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer an die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern anzupassen. Es geht um die sachgerechte Umsetzung des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, nicht um Förderung von Familien. Soweit der gezahlte Betrag am Ende des Jahres für die gebotene Steuerverschonung des Kindesexistenzminimums nicht erforderlich ist, verbleibt er bei den Familien als „Förderleistung“. Entscheidende Parameter hierfür sind Einkommenshöhe und Steuertarif der Kindergeldberechtigten. Je geringer die Steuerbelastung, desto höher liegt der „Förderanteil“.

Gesetzgeberisches Motiv der Reform war darüber hinaus, die besonderen Leistungen der Familien mit Kindern für die Gesellschaft mehr als bisher anzuerkennen und die bisher gewährten Leistungen spürbar aufzustocken. Dieser Zweck zeigt sich insbesondere in der zusätzlichen Freistellung des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs.

b) Leistungsvoraussetzungen und -inhalt

Der Anspruch auf Kindergeld nach § 62 ff. EStG[165] steht grundsätzlich den unterhaltspflichtigen Eltern mit Wohnsitz in Deutschland zu bzw. Personen oder Einrichtungen, die für den Kindesunterhalt aufkommen. Bei Verletzung elterlicher Unterhaltspflichten kommt eine Auszahlung des Kindergeldes an das Kind direkt in Betracht. Der Anspruch besteht unabhängig von der beruflichen oder sozialen Situation der Eltern. Das Kindergeld steht grundsätzlich beiden Elternteilen zu; für jedes Kind wird aber immer nur einer Person das Kindergeld gezahlt. Gleichrangige Leistungsberechtigte, die mit einem Kind zusammen leben, können selbst festlegen, wer von ihnen das Kindergeld erhalten soll. Bei mehreren Berechtigten wird das Kindergeld demjenigen gezahlt, der das Kind in seinen Haushalt aufgenommen hat. Der Ausgleich erfolgt dann über das Unterhaltsrecht. Das Kindergeld ist subsidiär gegenüber vergleichbaren Leistungen für Kinder (§ 65 EStG). Teilweise ist der Bezug anderweitiger äquivalenter Leistungen[166] ein absoluter Ausschlussgrund, teilweise wird ein Differenzbetrag als Teilkindergeld[167] gezahlt.

---

164 Das allerdings in Wirklichkeit keine Wahlrecht gewährt, sondern nur zur Durchführung einer „Günstigerrechnung“ führt.

165 Abgesehen von der Definition des leistungsberechtigten Personenkreises sind die Leistungsvoraussetzungen und die Höhe des Kindergeldes nach dem BKGG im Wesentlichen analog zu den Bestimmungen des steuerrechtlichen Kindergeldes ausgestaltet. Zur Entwicklung der Kindergeldberechtigung vgl. *Bilsdorfer,* NJW, 2011, 2913 ff.

166 Die äquivalenten Leistungen sind in § 65 Abs. 1 EStG abschließend aufgezählt. Dazu gehören Kinderzulagen aus der gesetzlichen Unfallversicherung oder Kinderzuschüsse aus den gesetzlichen Rentenversicherungen (vgl. dazu unten) sowie ausländische Leistungen.

167 § 65 Abs. 2 EStG sieht ein ergänzendes Teilkindergeld nur bei Kinderzulagen aus der gesetzlichen Unfallversicherung oder Kinderzuschüssen aus den gesetzlichen Rentenversicherungen vor, nicht

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Kinderfreibetrag bzw. das Kindergeld wird für minderjährige Kinder, die im Inland wohnen, ohne weitere Voraussetzungen gewährt. Berücksichtigt werden Kinder, die im ersten Grad mit dem Kindergeldberechtigten verwandt sind,[168] sowie Stief-, Enkel und Pflegekinder. Nach Erreichen der Volljährigkeit ist der Kindergeldanspruch an zusätzliche Voraussetzungen gebunden: Berücksichtigt werden Kinder zwischen 18 und 21 Jahren, die als Arbeit suchend gemeldet sind,[169] im übrigen Kinder im Alter zwischen 18 und 25 Jahren[170] in Erstausbildung oder in einem freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr, Kinder in einer Übergangsfrist von vier Monaten zwischen bestimmten Ausbildungsabschnitten sowie Kinder, die mangels Ausbildungsplatz ihre Berufsausbildung nicht beginnen oder fortsetzen können.[171]

Kindergeld wird unabhängig vom Einkommen der Eltern gezahlt. Auch eigenes Einkommen volljähriger Kinder spielt seit 2012 keine Rolle mehr.[172] Die Höhe des Kindergeldes ist nach Anzahl und Reihenfolge der Geburten (Rangstufe) gestaffelt. Für die Ermittlung der Ordnungszahl eines Kindes werden auch Kinder aus früheren Verbindungen der kindergeldberechtigten Elternteile mitgezählt, auch wenn sie nicht selbst, sondern der andere Elternteil vorrangig leistungsberechtigt sind. Für das erste und das zweite Kind wird monatlich je 154 €, für das dritte Kind 190 €, und das vierte und weitere Kinder je 215 € (§ 66 Abs. 1 EStG) gezahlt. Die stärkere Staffelung ab dem dritten Kind wird mit der unterschiedlichen Lebenssituation von Mehrkindfamilien gegenüber Zweikindfamilien begründet.[173] In der Regel deckt das Kindergeld nur etwa ein Drittel der Gesamtkosten für ein Kind ab. Als einmalige Sonderzahlung wurde im Kalenderjahr 2009 für jedes Kind, für das 2009 Anspruch auf Kindergeld bestand, ein Kinderbonus von 100 € gezahlt (§ 66 Abs. 1 S. 2 EStG). Kindergeld wird regelmäßig auf Leistungen der Grundsicherung und auf andere vom Einkommen abhängige Sozialleistungen ange-

jedoch bei ausländischen Leistungen. Nach der Rechtsprechung ist die Teilkindergeldregelung auch in diesen Fällen aus Gründen der Gleichbehandlung analog anzuwenden.

168 D.h. leibliche Abkömmlinge sowie Adoptivkinder (§§ 1741 ff. BGB).

169 Voraussetzung ist, dass das Kind nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht und bei der Bundesagentur für Arbeit als arbeitsuchend gemeldet ist, § 63 iVm § 32 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 EStG idF des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003. Vgl. *Felix*, Kindergeldrecht, § 63 EStG, Rz. 46 ff.

170 Die Altersgrenze für Kindergeld wurde mit Wirkung ab 2007 von zuvor 27 auf 25 Jahre herabgesetzt, Art. Art. 1 Ziff. 11 und Art. 3 Nr. 1 und 2 Steueränderungsgesetz 2007 vom 19.7.2006, BGBl. I, S. 1652.

171 § 32 Abs. 4 EStG; § 2 Abs. 2 BKGG. Bei Ableistung bestimmter Dienste oder Tätigkeiten verschiebt sich die Altersgrenze um den entsprechenden Zeitraum nach hinten, § 32 Abs. 5 EStG; § 2 Abs. 3 BKGG. Behinderte Kinder werden ohne Altersgrenze berücksichtigt, wenn die Behinderung vor dem 25. Lebensjahr eingetreten ist.

172 Die frühere Grenze für unschädliche Einkünfte und Bezüge nach § 32 Abs. 4 S. 2-10 EStG (zuletzt 8004 € pro Kalenderjahr) wurde durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 (BGBl. I, S. 2131) ab 2012 gestrichen.

173 Die Familie benötigt oft eine größere Wohnung oder ein größeres Auto. Vgl. *BMFSFJ*, Dossier Kindergeld in Deutschland, Oktober 2008, S. 36.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rechnet, sodass eine Erhöhung des Kindergeldes bei bedürftigen Familien gerade nicht zu mehr Einkommen führt.[174]

Das Kindergeld genießt erhöhten Pfändungsschutz zur Sicherung der Unterhaltsfunktion (§§ 76; 76a EStG). Nach § 76 EStG kann der Anspruch auf Kindergeld nur wegen gesetzlicher Unterhaltsansprüche eines Zählkindes gepfändet werden.

Das Kindergeld wird aus Steuermitteln finanziert, wobei sich als Kostenträger der Bund und die Länder zu jeweils 42,5%, die Kommunen zu 15% beteiligen. Zuständig für die Auszahlung sind die Familienkassen, die bei den Behörden der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt sind.

Im Jahr 2012 wurde für 14,5 Mio. Kinder Kindergeld mit einem Gesamtvolumen von 33,7 Mrd. € (Förder- und Steueranteil) gezahlt.[175] Knapp die Hälfte entfällt auf den Förderanteil. Für Leistungen nach § 1 BKGG wurden 2010 100 Mio. € aufgewendet (2009: 89 Mio. €).[176]

3. Kindbezogene Unterhaltsbeihilfen im sozialen Entschädigungsrecht

Im Rahmen des Bundesversorgungsgesetzes (BVG)[177] sind in Ergänzung der Beschädigtenrente verschiedene Leistungen für den Unterhaltsbedarf von Kindern vorgesehen. Schwerbeschädigte erhalten für jedes Kind einen Kinderzuschlag, soweit sie für diese nicht Anspruch auf Kindergeld haben oder ein Kinderfreibetrag nach dem Einkommensteuergesetz zusteht (§ 33b BVG). Die kindbezogenen Voraussetzungen sowie die Höhe des Kinderzuschlags entsprechen dem Kindergeld, allerdings wurde die Altersgrenze für volljährige Kinder nicht auf 25 Jahre herabgesetzt.[178] Ein einkommensabhängiger Ehegattenzuschlag von monatlich 74 € (ab Juli 2012)[179] wird auch nach Auflösung einer Ehe oder Partnerschaft gewährt, wenn im Haushalt des Schwerbeschädigten ein Kind versorgt wird (§ 33a Abs. 1 S. 2 BVG). Funktional handelt es sich in

174 Befristete Ausnahmen von der Anrechnung des Kindergeldes auf Sozialhilfe wurden ab Januar 2000 mit der Erhöhung des Erst- und Zweitkindergeldes um 20 DM durch das Gesetz zur Familienförderung vom 22.12.1999 vorgesehen: Gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 5 BSHG blieben bis 30.6.2005 bei einem minderjährigen Kind 10,25 €/Monat anrechnungsfrei, bei zwei oder mehr Kindern 20,50 €/Monat. Ausgenommen wurde außerdem der einmalige Kinderbonus 2009, vgl. Art. 5 Gesetz vom 2.3.2009, BGBl. I, S.416.

175 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2012, S. 62, Tab. 2.6.19 (ohne Angaben für Bedienstete von Bund, Ländern und Gemeinden).

176 *BMFSFJ*, Familienpolitische Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 3.

177 Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz, BVG) vom 20.12.1950 idF vom 22.1.1982, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1.11.2011.

178 *Hase*, § 26, Rz. 91 in: SRH, 2012, S. 1256. Im Gegensatz zu den Kinderzulagen aus der gesetzlichen Unfallversicherung oder den Kinderzuschüssen der gesetzlichen Rentenversicherungen, die nur noch übergangsweise im Rahmen von Bestandsschutzregelungen gezahlt werden, ist der Kinderzuschlag nach dem BVG gegenüber dem Kindergeld nachrangig.

179 Betrag gemäß der 18. KOV-Anpassungsverordnung vom 21.6.2012, vgl. BR-Drs. 228/12 vom 25.4.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

diesen Fällen nicht um eine Betreuungsbeihilfe, sondern um eine Unterhaltsbeihilfe, die auch für volljährige unterhaltsabhängige Kinder zusteht. Anspruchsberechtigt sind Eltern mit einer Schwerbeschädigung gem. § 31 Abs. 2 BVG. Außerdem wird unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der Kriegsopferfürsorgeleistungen eine Erziehungsbeihilfe gewährt, um den angemessenen Bedarf für Erziehung, Ausbildung und Lebensunterhalt von Kindern zu sichern (§ 27 BVG). Anspruchsberechtigt sind Waisen, die Rente oder Waisenbeihilfe nach dem BVG erhalten, und Eltern, die eine Beschädigtengrundrente nach § 31 BVG erhalten. Es handelt sich um eine bedürftigkeitsabhängige Aufstockung der jeweiligen Grundleistung. Die Höhe der Beihilfe berechnet sich nach dem festgestellten Bedarf.[180]

4. Kinderzuschlag, ergänzende Leistungen und kindabhängige Leistungsbemessung im Sozialrecht

Neben dem allgemeinen Kindergeld wurde 2005 ein sozialrechtlicher Kindergeldzuschlag für Niedrigverdiener eingeführt. Er bezweckt, die Unterhaltsfähigkeit der barunterhaltspflichtigen Eltern zu erhalten oder zu verbessern. Eine analoge Funktion erfüllen Regelungen zur kindabhängigen Leistungsbemessung bestimmter Lohnersatzleistungen. Mit der Kürzung zahlreicher Lohnersatzleistungen und der Verweisung auf schlecht entlohnte, nicht existenzsichernde Beschäftigungen wächst der Bedarf an besonderen, auf einkommensschwache Familien zugeschnittenen Kinderzuschlägen mit der Funktion einer Kindergrundsicherung.

a) Kinderzuschlag nach § 6a BKGG

Mit der Reform der Grundsicherung zum 1.1.2005 wurde die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Gleichzeitig mit dieser neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) wurde ein einkommensabhängiger Kinderzuschlag als neue Sozialleistung in § 6a BKGG geregelt.[181] Der neue Kinderzuschlag soll verhindern, dass Eltern allein wegen der Existenz unterhaltsabhängiger Kinder Leistungen nach dem SGB II beziehen müssen. Die Leistung ist als eine dem Arbeitslosengeld II (§§ 19 ff. SGB II) und dem Sozialgeld (§ 28 SGB II) vorgelagerte einkommensabhängige Leistung für gering verdienende Eltern konzipiert und dient in erster Linie der Bekämpfung von Kinderarmut. Der Kinderzuschlag soll ausschließlich die Unterhaltsfähigkeit jener Eltern unterstützen, die mit ihrem Erwerbseinkommen ihren eigenen Unterhaltsbedarf, nicht aber den ihrer Kinder decken können und ohne den

180 Einzelheiten zur Bestimmung des Bedarfs bei *Rohr/Sträßer/Dahm*, Bundesversorgungsgesetz. Kommentar, 91. Lfg. 2010, § 27, S. 5 f.

181 Eingeführt durch Art. 46 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I, S. 2954. Zur Entstehung vgl. *Seewald/Felix*, Kindergeldrecht. Kommentar, BKGG § 6a, Rz. 5 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kinderzuschlag Leistungen nach dem SGB II beziehen müssten. Zusammen mit dem Kindergeld und den auf das Kind entfallenden Wohngeldanteil soll der Kinderzuschlag den durchschnittlichen Bedarf von Kindern gewährleisten. Hinter der Konzeption steht nicht zuletzt der Gedanke, einen einheitlichen Lohnabstand unabhängig von der Zahl der Kinder zu erreichen und so die Arbeitsanreize für die Eltern zu verstärken. Es handelt sich aber nicht um einen pauschalen Zuschlag in Ergänzung des Kindergeldes, sondern um ein eigenes Grundsicherungssystem für die Kinder von Geringverdienern. Seit 2005 wurde der Kinderzuschlag mehrfach nachgebessert, was aber grundlegende Probleme dieser Aufstockungsleistung nicht beseitigen konnte.[182]

Der Anspruch setzt voraus, dass die Eltern (oder Elternteile) mit ihren Kindern zusammen leben, die Kinder unter 25 Jahre alt sind und die Eltern für diese Kinder kindergeldberechtigt sind. Zudem müssen die Eltern über hinreichendes Einkommen oder Vermögen verfügen, um ihren eigenen Bedarf sicherzustellen. Dieser Bedarf wird nach dem Arbeitslosengeld II errechnet. Übersteigen die Erwerbseinkünfte den jeweiligen Eigenbedarf der Eltern, so wird der Kinderzuschlag stufenweise vermindert.[183] Einkünfte und Vermögen der Eltern dürfen daher eine bestimmte Obergrenze nicht überschreiten. Ab 1.10.2008 wurde die Mindesteinkommensgrenze gesenkt und auf einheitliche Beträge von 900 € für Elternpaare und 600 € für Alleinerziehende festgelegt.[184]

Der Kinderzuschlag beträgt bis zu 140 € monatlich jedes Kind und wird seit 1.1.2008 unbefristet zusätzlich zum regulären Kindergeld gezahlt.[185] Der Anspruch auf den Kinderzuschlag entfällt, wenn – trotz des Zuschlags – mit dem Elterneinkommen der nach SGB II definierte Mindestbedarf der Familie nicht gedeckt ist.

Im Jahr 2010 betrugen die öffentlichen Aufwendungen für den Kinderzuschlag 399 Mio. € (2009: 363 Mio. €).[186] Die Zahl der betroffenen Kinder stieg von geschätzten 120.000 im Jahr 2008 auf ca. 314.000 Kinder im Jahr 2010.[187] Allerdings werden gerade Kinder von Alleinerziehenden überproportional häufig nicht durch dieses der Grundsicherung vorgelagerte System der Armutsbekämpfung erfasst: Weniger als 10% der Alleinerziehenden erhalten den Kinderzuschlag, obwohl 45% der Kinder in SGB-II-Bezug bei Alleinerziehenden leben. Dies liegt darin begründet, dass viele Alleinerziehende wegen struktureller Beschränkungen trotz Erwerbstätigkeit die Mindesteinkommensgrenze nicht erreichen, zugleich aber das Einkommen des Kindes (Unterhalt, Un-

182 Vgl. die Änderungen durch die Gesetze vom 2.3.2009,vom 22.12.2009, vom 24.3.2011 und zuletzt vom 7.12.2011. Zum Reformbedarf vgl. *Staiger*, NDV 2/2012, S. 25 ff.

183 Um 5 € je 10 € des den Eigenbedarf übersteigenden Einkommens, § 6a Abs. 4 BKGG. Ursprünglich wurde Erwerbseinkommen zu 70% angerechnet. Anderes Einkommen, das über dem Freibetrag liegt, wird voll auf den Kinderzuschlag angerechnet.

184 Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 24.9.2008, vgl. dazu BT-Drs. 16/8867.

185 Die ursprüngliche Höchstzahlungsdauer von drei Jahren wurde durch Art. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ und zur Entfristung des Kinderzuschlags vom 18.12.2007 aufgehoben.

186 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S.3.

187 *Statistisches Bundesamt*, Soziale Mindestsicherung in Deutschland, 2012, S. 42.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

terhaltsvorschuss oder eine Waisenrente) anders als das Erwerbseinkommen im Fall einer Zweiverdiener-Familie voll auf den Kinderzuschlag angerechnet wird.

b) Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKGG

Eltern, die den Kinderzuschlag nach § 6a BKGG erhalten oder einen Wohngeldanspruch für sich und ihr Kind haben, haben seit 1.1.2011 Anspruch auf zusätzliche Leistungen für Bildung und Teilhabe ihres Kindes gemäß § 6b BKGG.[188] Ziel dieser Leistungen ist es, den Kindern einkommensschwacher Familien die Möglichkeit zu geben, Lern- und Freizeitangebote in Anspruch zu nehmen und ihre Bildungs- und Entwicklungschancen zu verbessern.

Die Leistungen entsprechen inhaltlich den Leistungen für Bildung und Teilhabe aus dem sog. Bildungspaket, die in § 28 Abs. 2 – 7 SGB II vorgesehen sind. Es handelt sich u.a. um die Aufwendungen für Klassenfahrten und Schulausflüge, eine Pauschale zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von 100 € pro Schuljahr, Zuschüsse für Nachhilfe bei gefährdeter Versetzung, Schulmittagessen sowie für sportliche, kulturelle oder Freizeitaktivitäten. Für die begünstigten Kinder gelten die gleichen Altersgrenzen wie im SGB II: 18 Jahre für die Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe, 25 Jahre für die bildungsbezogenen Leistungen. Anspruchsberechtigt sind nicht die Kinder und Jugendlichen, sondern in der Regel die Eltern als Kinderzuschlags- oder Wohngeldberechtigte. Inhalt und Umfang der Leistungen bestimmen sich nach den entsprechenden Regelungen des SGB II und des Regelbedarfsermittlungsgesetzes.[189] Ihnen liegt ein minimalistisches Verständnis der Teilhabebedarfe von Kindern und Jugendlichen zugrunde. Die Leistungen für Teilhabe und Bildung weisen zahlreiche Schnittstellen mit der Kinder- und Jugendhilfe auf. In der Praxis besteht die Tendenz, dass die bisherigen Förderangebote der Jugendhilfe mit ihrem breiteren Bildungsbegriff wegen der „kostengünstigeren" neuen Leistungen nach SGB II verdrängt werden. Der Zugang zu den Leistungen wird durch zusätzliche bürokratische Barrieren erschwert. Hierdurch verschlechtert sich das Förderangebot für Kinder und Jugendliche insgesamt, etwa bei der außerschulischen Lernförderung. Die öffentliche Verantwortung für den Teilhabe – und Bildungsbedarf für Kinder aus ärmeren Familien verschiebt sich von den Kommunen auf den Bund.[190]

Der äußerst bescheidene Umfang der Leistungen, v.a. die restriktive Ausgestaltung bei der „angemessenen Lernförderung", aber auch die Begrenzung auf institutionalisier-

188 Die Vorschrift wurde eingeführt mit Wirkung vom 1.1.2011 durch Art. 5 des Gesetzes vom 24.3.2011. Vgl. *Seewald/Felix*, Kindergeldrecht, BKGG § 6b, Rz 5 ff.

189 Zu den Einzelheiten vgl. *Seewald/Felix*, Kindergeldrecht. Kommentar, BKGG § 6b, Rz. 25 ff. (Stand: 2012).

190 Zu den gravierenden strukturellen Defiziten der neuen Leistungen zu Bildung und Teilhabe vgl. die Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 1 „Grund- und Strukturfragen des Jugendrechts des DIJuF vom 5.2.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

te Angebote lassen es fraglich erscheinen, ob die Chancengleichheit durch diese Maßnahmen tatsächlich verbessert wird.

c) Besondere Kinderzulagen

Das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)[191] enthält verschiedene Vorschriften, die u.a. finanzielle Belastungen durch Kinder ausgleichen oder mindern sollen. Seit 1.1.2002 wurden diese Kinderkomponenten deutlich verstärkt. Der kindbezogene Unterhaltsbedarf für Teilnehmer an einer Vollzeitmaßnahme mit kindergeldberechtigten Kindern wurde zum 1.7.2009 auf 210 €/Monat pro Kind (§ 10 Abs. 2 S. 3 AFBG) erhöht. Die einkommens- und vermögensabhängige Aufstockung wird zu 50% als Zuschuss geleistet. Durch die kindbezogene Erhöhung des Bedarfssatzes haben die Aufwendungen zwischen 2009-2010 von 1,93Mio. € auf 6,4 Mio. € zugenommen.[192]

d) Kindabhängige Leistungsbemessung

Verschiedene Leistungssysteme sehen eine familienbedingte Differenzierung von Einkommensersatzleistungen vor. Beispiele hierfür finden sich bei der Bemessung der Entgeltersatzleistungen im Arbeitslosenrecht oder des Übergangsgeldes bei Rehabilitationsmaßnahmen.

aa) Lohnersatzleistungen nach SGB III

Ursprünglich bestand das Arbeitslosengeld aus der Hauptunterstützung am Maßstab des durchschnittlichen Arbeitsentgelts mit Familienzuschlägen und unterhaltsberechtigten Angehörigen. Ab 1975 wurde der Leistungssatz zunächst auf 68% festgelegt, später auf 63% des maßgebenden Netto-Arbeitsentgelts abgesenkt. Nur bei Arbeitslosen mit mindestens einem Kind blieb es bei dem höheren Satz von 68% als familienbezogener Komponente. Seit 1.1.1994 liegt der reguläre Leistungssatz bei 60% des pauschalierten versicherten Netto-Arbeitsentgelts, mit Kind bei 67%. Diesen Leistungssatz hat das SGB III übernommen (§ 149 SGB III). Das SGB III verweist ausdrücklich auf den Kinderbegriff des § 32 Abs. 1, 3-5 EStG.[193] Entsprechende Kinderkomponenten gibt es auch bei anderen Lohnersatzleistungen des SGB III, z.B. Kurzarbeitergeld (§ 105 SGB III).

---

191 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz vom 23.4.1996, BGBl. I, S. 623 idF vom 18.6.2009, mit nachfolgenden Änderungen (Stand: 2012).

192 *BMFSFJ*, Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 6.

193 Der erhöhte Leistungssatz gilt auch für Arbeitslose, deren Ehegatte/Ehegattin oder Lebenspartner oder Lebenspartnerin ein Kind im Sinne von § 32, Abs. 1, 3 bis 5 EStG hat. Geschützt sind damit Stiefkindkonstellationen durch Ehe oder Lebenspartnerschaft, nicht jedoch „faktische" Stiefkindverhältnisse in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft oder Arbeitslose, die ihre Enkelkinder unterhalten.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Kinderkomponenten für Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung betrugen im Jahr 2010 insgesamt ca. 0,8 Mrd. €. Davon entfielen auf das Arbeitslosengeld 656 Mio. €, auf das Kurzarbeitergeld 151 Mio. €.[194]

bb) Kindbezogene Leistungsdifferenzierung im Rehabilitationsrecht

Auch das Rentenversicherungsrecht enthält Elemente einer familienbezogenen Leistungsdifferenzierung: Versicherte, die Leistungen der Rentenversicherung zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe am Arbeitsleben oder sonstige Leistungen zur Teilhabe erhalten, haben grundsätzlich einen Anspruch auf Lohnfortzahlung, ansonsten auf Übergangsgeld nach § 20 SGB VI. Das Übergangsgeld beträgt für Versicherte ohne Kinder 68% des letzten Nettoarbeitsentgelts, mit einem Kind mit Kindergeldanspruch 75%; bei selbständiger Tätigkeit wird das Übergangsgeld nicht aus dem letzten Nettoarbeitsentgelt, sondern aus 80% des der Beitragsentrichtung im letzten Kalenderjahr zugrunde liegenden Einkommens berechnet.[195]

5. Kinderkomponenten im öffentlichen Besoldungsrecht

Der öffentliche Dienst war der einzige größere Sektor, in dem die Vergütung vom Familienstand und den Familienverhältnissen abhingen. Seit der Reform des öffentlichen Dienstrechts von 2005 wurden diese Vergütungskomponenten für Neueinstellungen abgeschafft.[196] Unverändert bestehen im Besoldungsrecht für Beamte, Soldaten und Richter die tradierten familienbezogenen Komponenten als Teil der Personalkosten.[197]

Das Bundesbesoldungsgesetz regelt im Rahmen der Dienstbezüge der Beamten einen besonderen kindbezogenen Familienzuschlag für unterhaltsberechtigte Kinder (§ 39 BBesG).[198] Der besoldungsrechtliche Familienzuschlag soll die sich aus den Familienverhältnissen ergebenden Belastungen mindern; dies gilt insbesondere hinsichtlich der Stufe 2 des Familienzuschlags (§ 40 Abs. 2 BBesG), deren Höhe sich nach der Zahl der berücksichtigungsfähigen Kinder richtet. Die kindbezogenen Gehaltsbestandteile werden mit den beamtenrechtlichen Grundsätzen amtsangemessener Alimentation – als Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums – begründet. Es handelt sich um zu versteuernde Bruttobeträge.

194 *BMFSFJ,* Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 9.

195 Eine analoge Regelung gilt für die gesetzliche Unfallversicherung, § 50 SGB VII iVm § 46 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 SGB IX.

196 Sie werden nur noch im Rahmen von Bestandsschutzregelungen übergangsweise gezahlt.

197 §§ 39 - 41 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) idF vom 19.6.2009, mit nachfolgenden Änderungen, in Verbindung mit Anlage V. Für die Länder und Kommunen gelten eigene Rechtsgrundlagen.

198 Mit dem Dienstrechtsreformgesetz für Beamtinnen und Beamte vom 24.2.1997 (in Kraft seit 1.7.1997) wurde der bisherige Ortszuschlag durch einen Familienzuschlag ersetzt. Dieser umfasst neben dem Kinderzuschlag auch einen sog. Verheiratetenzuschlag. 2007 entfielen rd. 57% des Gesamtvolumens auf Kinderzuschläge.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Höhe des Familienzuschlags richtet sich nach Familienstand und Zahl der kindergeldberechtigten Kinder, wobei der Zuschlag nach zwei Besoldungskategorien gestaffelt ist. Der Zuschlag beträgt monatlich für die ersten beiden Kinder 102,23 €, ab dem dritten Kind 318,84 €.[199]

Neben den Kinderzuschlägen umfasst die Beamtenbesoldung auch eine Entlastung beim Vorsorgeaufwand für eine Krankenversicherung im Rahmen der Beihilfe. Die Beihilfe ist eine besondere Krankenversorgung für Beamte und ihre Familienangehörigen, bei der ein Teil der Kosten für medizinische Behandlungen durch den Staat übernommen wird. Der verbleibende Anteil wird durch eine private Zusatzversicherung aufgefangen. Es gibt kein bundeseinheitliches Beihilferecht, sondern länderspezifische Beihilfeverordnungen.[200] Die Versorgung von Kindern im Rahmen der Familienregelung der Beihilfe knüpft indirekt an die Kindergeldberechtigung an (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BVO). Der Umfang der Entlastung ergibt sich aus den Bemessungssätzen der beihilfefähigen Aufwendungen, da nur für den nicht abgedeckten Anteil private Vorsorgeaufwendungen anfallen. Der Beihilfeanteil für Kinder beträgt 80%, für berücksichtigungsfähige Ehegatten 70%. Eine weitere Entlastung ist für kinderreiche Familien vorgesehen. Ab zwei berücksichtigungsfähigen Kindern steigt der Beihilfeanteil des beihilfeberechtigten Beamten von 50% auf 70% (§ 14 Abs. 1 BVO).

Die jährlichen Aufwendungen für Kinderzuschläge für Besoldungs- und Versorgungsempfänger des Bundes stiegen im Zeitraum 2007 – 2010 von 230 Mio. € auf 254 Mio. € an (2009: 256 Mio. €), die kindbezogenen Komponenten bei der Beihilfe im Bereich des Bundes stiegen im gleichen Zeitraum von 153 Mio. € auf 170 Mio. €.[201]

II. Sicherung des Kindesunterhalts in besonderen Bedarfslagen

1. Gefährdung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs

Grund für die Einführung einer Leistung zur Sicherung des Kindesunterhalts war die empirisch belegte Beobachtung, dass die Entwicklung von Kindern in Einelternfamilien häufig durch die unzureichende Durchsetzbarkeit ihrer Unterhaltsansprüche gegen den familienfernen Elternteil beeinträchtigt ist. Angesichts der mangelnden Fähigkeit der

199 Diese Erhöhung des Zuschlags ab dem dritten Kind wurde 1999 als Reaktion auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.11.1998, BVerfGE 99, 300 eingeführt. Zu den Beträgen vgl. BBesG Anlage V, Stand: 2012.

200 Rechtsgrundlage im Bereich der Länder sind entweder landesspezifische Beihilfeverordnungen oder die Bundesbeihilfeverordnung vom 13.2.2009, im Bereich des Bundes die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen vom 14.2.2009.

201 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen im Jahr 2010, S.6, 7. Daten zu den Familienkomponenten im Besoldungs- und Beihilferecht der Länder und Kommunen sind nicht verfügbar.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterhaltsberechtigten und ihrer gesetzlichen Vertreter – vor allem allein stehender Mütter – ihre Rechte in zermürbenden Verfahren wahrzunehmen, erwiesen sich die traditionellen Mittel zur Durchsetzung privatrechtlicher Unterhaltsansprüche durch die Zwangsvollstreckung als unzureichend.[202] Die wachsende Zahl allein erziehender Mutter-Kind-Familien machte besondere Maßnahmen erforderlich, „um das doppelte Elend von Rechtsstreitigkeiten und finanzieller Notlage zu vermeiden."[203] Allerdings ist die Unterhaltsleistung nach dem UVG als vorübergehende Leistung gedacht, um kurzfristig den planwidrigen Ausfall von Unterhaltsleistungen abzufedern. Dies entspricht nicht mehr der Lebensrealität der betroffenen Familien.

a) Leistungen nach dem UVG

Seit 1.1.1980 erhalten Kinder von allein Erziehenden als Ausgleich für fehlende oder zu geringe Unterhaltsleistungen des abwesenden Elternteils einen Unterhaltsvorschuss. Rechtsgrundlage ist das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern allein stehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder –ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz).[204] Nach § 68 Nr. 14 SGB I gehört das Unterhaltvorschussgesetz (UVG) zum besonderen Teil des SGB. Die Sozialleistung ist als (originärer) Rechtsanspruch des Kindes ausgestaltet.

Das UVG dient dazu, Kindern allein stehender Elternteile auch ohne gerichtliches Unterhaltsurteil und bei ungeklärter Vaterschaft einen Mindestunterhalt zu sichern. Es wird vermutet, dass gegenwärtig mehr als die Hälfte der zahlungsverpflichteten Elternteile ihren Unterhaltspflichten entweder gar nicht oder nur teilweise nachkommen.[205] Zentrale Funktion der Leistung ist es, den dringendsten Lebensbedarf dieser Kinder ohne Verzögerung zu decken.[206] Außerdem soll der sorgeberechtigte Elternteil von der Beitreibung des Unterhalts entlastetet werden. Damit kombiniert der Gesetzgeber zwei Regelungszwecke: Kompensation des Ausfalls des anderen Elternteils und Milderung der doppelten Belastung des allein stehenden Elternteils. Das Gesetz will einen typisierten Mindestunterhaltsbedarf für Kinder in Einelternfamilien unabhängig von der Höhe des Einkommens des allein erziehenden Elternteils durch eine öffentliche Sozialleistung gewährleisten.[207] Die Sozialleistung ist subsidiär gegenüber dem zivilrechtlichen Un-

202 *Martiny*, 2000, S.1239.

203 *Martiny*, 2000, S. 1239.

204 Gesetz vom 23.7.1979, idF der Bekanntmachung vom 17.7.2007, BGBl. I, S. 1446, geändert zuletzt durch Art. 1 Gesetz vom 3.5.2013 (= Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz), BGBl. I, S. 1108, Geltung ab 1.7.2013.

205 *Meier-Gräwe*, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2011, S. 21 ff.; Deutscher Verein, ZKJ 2012, 64 ff. (65).

206 Die Haushalte von allein Erziehenden sind besonders stark von Einkommensarmut betroffen.

207 Der Verwaltungsaufwand für eine Einkommensprüfung wurde als außer Verhältnis zu der damit möglichen Einsparung angesehen, vgl. BT-Drs. 8/2774.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

terhaltsanspruch oder einem Unterhaltsersatzanspruch (Waisenrente) des Kindes, setzt aber keine Bedürftigkeit des Kindes voraus.[208]

Geschützt werden Kinder, die mit einem ledigen, verwitweten, oder geschiedenen bzw. dauernd getrennt lebenden Elternteil aufwachsen.[209] Der Anspruch auf Unterhaltsleistung besteht nicht, wenn der allein erziehende Elternteil mit dem anderen Elternteil zusammenlebt oder sich weigert, erforderliche Auskünfte zu erteilen oder bei der Feststellung der Vaterschaft mitzuwirken (§ 1 Abs. 3 UVG).[210] Eine eingetragene Lebenspartnerschaft und Wiederheirat schließen den Leistungsanspruch mangels Alleinerziehung ebenfalls aus, obwohl das Kind hierdurch keine zusätzlichen Unterhaltsansprüche erwirbt.[211] Einen Leistungsausschluss wegen fehlender Alleinerziehung hat die Rechtsprechung außerdem bejaht, wenn der andere Elternteil das Kind regelmäßig und verlässlich in einer Weise betreut, die zu einer wesentlichen Entlastung bei Pflege und Erziehung des Kindes führt.[212] Aus den gesetzlichen Regelungen leitete die Rechtsprechung zudem ab, dass der primäre Regelungszweck nicht der bloße Ausfall der Unterhaltsleistungen des abwesenden Elternteils, sondern die Entlastung des allein stehenden leiblichen Elternteils ist.[213] Die Leistungspflicht des Staates ist nach der Rechtsprechung auch in Fällen der anonymen heterologen Insemination ausgeschlossen, da bei der Abstammung von einem anonymen Spender der Ausfall von Unterhaltszahlungen des biologischen Vaters nicht planwidrig eintreten würde.[214]

Die Leistung wird entweder als Unterhaltsvorschuss (bei bestehender Unterhaltspflicht des anderen Elternteils) oder als Ausfallleistung (bei fehlender Unterhaltspflicht wegen mangelnder Leistungsfähigkeit oder wegen Todes des anderen Elternteils) gezahlt. In der Praxis dominiert die Ausfallleistung. Die Leistung entfällt, wenn der allein erziehende Elternteil eine Ehe schließt bzw. eine registrierte Partnerschaft eingeht, während das einfache Zusammenleben mit einem neuen Partner leistungsunschädlich ist. Ursprünglich endete der Leistungsbezug mit dem 6. Lebensjahr des Kindes. Seit 1.1.1993 wird die Leistung für Kinder bis zum 12. Lebensjahr gezahlt, eine weitere Anhebung des Höchstalters auf 14 Jahre wurde zuletzt 2013 unter Verweis auf die Haushaltslage abgelehnt.[215] Auch die Leistungsdauer, die ab 1993 von 36 auf 72 Monate

208 BverwG, Urt. vom 29.11.2011, ZFSH/SGB 2012, 164.

209 Bei Unterbringung für voraussichtlich mindestens sechs Monate in eine Anstalt wegen Krankheit, Behinderung oder aufgrund gerichtlicher Anordnung.

210 Die fehlende Mitwirkung des allein erziehenden Elternteils wird dem Kind zugerechnet.

211 BVerwG, Beschl. vom 2.6.2005, FamRZ 2005, 1742.

212 BVerwG, Urt. vom 11.10.2012, 5 c 20/11 (juris). Eine Betreuung im Wechselmodell gefährdet insoweit den Anspruch auf die UVG-Leistung.

213 VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 3.5.2012, NJW 2012, 3254 ff., Rz. 38 f. (Revision zugelassen).

214 VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 3.5.2012, a.a.O.

215 Vgl. dazu Deutscher Bundestag, BT-Drs. 17/1269 vom 29.3.2010, S. 1, 7; BT-Drs. 17/11326 vom 6.11.2012. Die Anhebung der Altersgrenze und der Bezugsdauer diente der Herstellung der Rechtseinheit zwischen den alten und den neuen Bundesländern, nachdem das Recht der früheren DDR einen Leistungsbezug bis zum 18. Lebensjahr vorgesehen hatte, vgl. Unterhaltssicherungsverordnung vom 19.5.1988, GBl. DDR I, S. 129. Zur Rechtsentwicklung vgl. *Schirrmacher*, Öffentliche Unter-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

angehoben wurde, ist weiterhin auf maximal sechs Jahre (72 Monate) beschränkt. Ein Verbrauch der Leistungsdauer zum Nachteil des Kindes tritt nach der restriktiven Neuregelung von 2013 auch für Monate ein, für die die Unterhaltsleistung ersetzt oder zurückgezahlt wird.[216]

Die Höhe des Unterhaltsvorschusses richtet sich nach dem für die jeweilige Altersstufe festgelegten gesetzlichen Mindestunterhalt gemäß § 1612a BGB, der je nach Alter des Kindes mindestens 317 € (1. Altersstufe 0-5 Jahre) bzw. mindestens 364 € (2. Altersstufe für ältere Kinder) beträgt. Hat der Elternteil, bei dem das Kind lebt, Anspruch auf das volle Kindergeld (derzeit 184 €) – was regelmäßig der Fall ist, so wird das Kindergeld voll angerechnet (§ 2 Abs. 2 S. 1 UVG).[217] Durch den Abzug des Kindergelds beträgt der Vorschuss für jüngere Kinder 133 €, für ältere Kinder 180 € im Monat (Stand: 1/2012). Die Regelung zum Abzug des vollen Kindergeldes steht in Widerspruch zur Funktion des Kindergeldes und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts. Bei getrennt lebenden Eltern sichert der barunterhaltspflichtige Elternteil allein das sächliche Existenzminimum, der betreuende Elternteil den Betreuungs- und Erziehungsbedarf. Der volle Abzug führt im Ergebnis dazu, dass mit dem Unterhaltsvorschuss das sächliche Existenzminimum nicht gedeckt ist.[218] Unterhaltsleistungen des abwesenden Elternteils und etwaige Waisenbezüge des Kindes sind anzurechnen (§ 2 Abs. 3 UVG), nicht aber sonstige Einkünfte des Kindes und Einkünfte des betreuenden Elternteils. Die Verwaltungspraxis weicht teilweise hiervon ab.

Nicht erfüllte Unterhaltsansprüche gegenüber dem getrennt lebenden Elternteil gehen kraft Gesetzes bis zur Höhe des geleisteten Unterhaltsvorschusses auf das Land über, das den Unterhaltsvorschuss erbracht hat. Der Leistungsträger ist verpflichtet, die gezahlten Unterhaltsbeiträge bei dem unterhaltspflichtigen Elternteil zurückzuholen.[219] Dies ist für die künftige Sicherung des Kindesunterhalts nach Auslaufen der UVG-Leistungen bedeutsam.

Seit 2008 wurde die Sicherungsfunktion des Leistungssystems teils durch gesetzliche Änderungen, teils durch die Rechtsprechung mehrfach eingeschränkt. Die anhaltende Armutsgefährdung von Kindern in Haushalten von Alleinerziehenden – mit 37,5% fast dreimal so hoch wie bei anderen Familienhaushalten mit Kindern – wirft die Frage auf,

haltsvorschussleistungen und ihre Grenzen, in: Scheiwe/Wersig (Hrsg.), Einer zahlt und eine betreut?, 2010, S. 235 ff. (237 f.).

216 § 3 S. 1, S. 2 UVG n.F. (ab 1.7.2013). Ein Verbrauch der Leistungszeit ist nur zu vermeiden bei unverzüglicher Mitteilung der Änderungen in den Verhältnissen und vollständiger Ersetzung bzw. Rückzahlung.

217 Bis zur Reform von 2007 wurde bei der Bemessung der Vorschussleistung lediglich das hälftige Kindergeld abgezogen.

218 *Deutscher Verein*, ZKJ 2/2012, S. 66.

219 Die Rückholquote liegt durchschnittlich bei 18% (10% in Bremen, 27% in Bayern), vgl. BT-Drs. 17/7384, 23.10.2012, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

inwieweit das UVG-Leistungssystem die Funktion einer Mindestsicherung noch erfüllt.[220]

Im Jahr 2012 bezogen 487.809 Kinder Leistungen nach dem UVG. Für weitere 184.435 Kinder wurde der Bezug eingestellt, weil sie die Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllten. Ein Großteil der Kinder (ca. 39%) erhält die Leistung für einen Zeitraum zwischen einem bis vierundzwanzig Monaten, bei 22% der Kinder dauert der Bezug von 25 bis 48 Monate und bei 35% von 49 bis 72 Monate. Der Anteil der Kinder mit einer Bezugsdauer von über 4 Jahren steigt kontinuierlich an.[221] Die Kosten werden zu einem Drittel vom Bund erbracht, zu 2/3 von Ländern und Kommunen. 2010 betrugen die Leistungen insgesamt (Bund, Länder, Kommunen) rund 911 Mio. €; im gleichen Jahr konnte ein Betrag von 165 Mio. € durch Regress zurückgeholt werden. Die Nettobelastung lag damit bei 746 Mio. € (2009: 653 Mio. €).

b) Unterstützung und Beratung bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen

Besondere Beratungs- und Unterstützungspflichten des Jugendamtes sind bei Geburt eines nichtehelichen Kindes vorgesehen. Die Pflicht zur Beratung besteht gegenüber der ledigen Mutter unverzüglich nach der Geburt des Kindes und bezieht sich insbesondere auf die Vaterschaftsfeststellung und die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes (§ 52 a SGB VIII). Die Beratung bezieht sich auch auf die Möglichkeit einer Beistandschaft gem. §§ 1712 ff. BGB, die das Jugendamt auf Antrag zur Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen führen kann. Wichtig für die Sicherung von Unterhaltsansprüchen der Kinder ist die dem Jugendamt eingeräumte Befugnis, die Verpflichtung zur Erfüllung von Unterhaltsansprüchen kostengünstig zu beurkunden (§§ 59, 60 SGB VIII). Weitere Rechtsansprüche auf Beratung zugunsten allein erziehender Elternteile ohne Beistandschaft zielen ebenfalls auf die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes (§ 18 Abs. 1 und 2 SGB VIII).

2. Unterhalt bei Bildung und Ausbildung

a) Ausbildungsförderung

In Deutschland gibt es unterschiedliche Formen der Ausbildungsförderung mit zwei Schwerpunkten: die soziale Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)[222] bzw. nach dem AFBG[223] und die berufsbezogene Ausbil-

220 Vgl. für eine kritische Würdigung der Reformvorhaben *Nake*, FPR 2012, 159 ff., sowie das Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes, in: NDV 2012, 51 ff. (53 ff.)

221 *Scheiwe,* Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2011, S. 43 ff.; BT-Drs. 18/1346 vom 7.5.2014, S. 4 ff.

222 Gesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (BAföG) vom 26.8.1971 in der Fassung vom 7.12.2010, zuletzt geändert durch Art. 31 Gesetz vom 20.12.2011.

223 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz vom 23.4.1996.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dungsförderung nach dem SGB III, die nach der Zahl der geförderten Personen vergleichbar sind. Daneben bestehen zwei unterschiedliche Formen kategorialer Ausbildungsförderung (Hochbegabtenförderung und Ausbildungsförderung zugunsten der Behinderten).[224] Die allgemeine öffentliche Verantwortung für das soziale Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung ist in § 3 SGB I umschrieben: Wer an einer Ausbildung teilnimmt, die seiner Neigung, Eignung und Leistung entspricht, hat ein Recht auf individuelle Förderung seiner Ausbildung, wenn ihm die hierfür erforderlichen Mittel nicht anderweitig zur Verfügung stehen.[225]

aa) Ausbildungsförderung nach dem BAföG

Mit der Ausbildungsförderung werden Schüler in bestimmten weiterführenden Schulen ab Klasse 10 und Studenten einkommens- und vermögensabhängig gefördert. Rechtsgrundlage ist das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Es gehört zum besonderen Teil des SGB (§ 68 Nr. 1 SGB I).

Die soziale Ausbildungsförderung ergänzt das Recht des Familienunterhalts.[226] Ihr Kernanliegen ist es, eine mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Auszubildenden und seiner unterhaltsverpflichteten Angehörigen auszugleichen.[227] Mit dem BAföG verfolgt der Staat im Wesentlichen zwei Ziele: Schaffung von Chancengleichheit und Ausschöpfung von Bildungsreserven. Traditionell beschränkte sich der Staat auf eine institutionelle Ausbildungsförderung, in dem er die Ausbildungsstätten bereitstellte.[228] Eine öffentliche Ausbildungsförderung ermöglicht es, die vom Elterneinkommen abhängigen sozialen Bildungsbarrieren zu überwinden.

Die früher vorgesehene breite Förderung der Schülerinnen und Schüler in den weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen wurde mit dem Haushaltbegleitgesetz 1983 aufgegeben. Das BAföG zielt heute im Kern auf die akademische Ausbildung, die Schülerförderung wurde auf besondere, atypische Ausbildungsumstände konzentriert, namentlich bei erhöhten Kosten durch ausbildungsbedingte Unterbringung außerhalb des Elternhauses sowie die Ausbildung über den 2. Bildungsweg. Verschiedene Bundesländer haben eigene Regelungen zur sozialen Ausbildungsförderung für Schüler eingeführt.[229]

Konkret dient die Ausbildungsförderung dazu, den Bedarf des Auszubildenden für seinen Lebensunterhalt, seine Ausbildung und seine Wohnkosten zu sichern (§ 11 Abs.

224 Zur Hochbegabten- wie auch zur Behindertenförderung vgl. *Hebeler*, Ausbildungsförderung, in SRH, 2012, § 31, Rz. 4, 1381 f.; Rz 13, S. 1384.

225 Vgl. zum BAföG *Rothe/Blanke*, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Loseblatt-Kommentar, Stand: Januar 2011; *Hebeler*, Ausbildungsförderung, in SRH, 2012, § 31, S. 1380 ff.

226 Siehe oben B.I. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Eltern oder gegebenenfalls des Auszubildenden selbst, den individuellen Unterhalts- und Ausbildungsbedarf zu decken.

227 Bericht der Bundesregierung vom 27.3.1975, BT-Drs. 7/3438, Teil C 4, S. 28.

228 Zur staatlichen Ausbildungsförderung durch die Bereitstellung des öffentlichen Bildungswesens vgl. BVerfGE 89, 346 (hinsichtlich der Bemessung von Ausbildungsfreibeträgen).

229 Bayern, Brandenburg, NRW und das Saarland. Vgl. *Hebeler*, in SRH, 2012, § 31, Rz. 99 f., S. 1407.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1 BAföG). Die soziale Ausbildungsförderung umfasst zwei Formen der Förderung, die sich in ihrem Verhältnis zum elterlichen Unterhalt unterscheiden. Im Regelfall der elterneinkommensabhängigen Förderung wird die Ausbildungsförderung als Hilfeleistung gewährt, weil die Eltern zwar unterhaltspflichtig, aber nicht genügend leistungsfähig sind. In diesem Fall ersetzt oder ergänzt die öffentliche Ausbildungsförderung die elterlichen Unterhaltsleistungen. Die staatliche Ausbildungsförderung tritt vollständig an die Stelle des elterlichen Ausbildungsunterhalts, wenn die Eltern diesen Unterhalt verweigern.

Bei der sog. elternunabhängigen Förderleistung (§ 11 Abs. 3 BAföG) wird die Ausbildungsleistung gewährt, weil die Eltern nach Privatrecht nicht mehr zum Unterhalt verpflichtet sind, obwohl sie durchaus leistungsfähig wären. In diesem speziellen Fall dient die Förderleistung dazu, bestimmte, als besonders förderungswürdig angesehene Ausbildungen zu ermöglichen. Hierzu gehören Ausbildungen des sog. Zweiten Bildungswegs sowie Zusatz- und Zweitausbildungen nach einer früheren Erwerbstätigkeit.

Gefördert werden Schüler und Schülerinnen beim Besuch von weiterführenden allgemein bildenden Schulen ab Klasse 10, Berufsfachschulen und anderen über die Zeit der Schulpflicht hinausgehenden allgemeinbildenden Ausbildungsgängen; die Leistungsberechtigung setzt besondere Lebensumstände voraus.[230] Ausbildungsförderung erhalten außerdem Studierende an höheren Fachschulen, Akademien und Universitäten. Grundsätzlich wird die Förderung nur bei Eignung und nur bis zu einem Höchstalter (Vollendung des 30. Lebensjahres) gewährt.[231] Die Dauer der Förderung hängt von der Ausbildung ab. Gefördert wird grundsätzlich nur die Erstausbildung bis zu einem berufsqualifizierenden Abschluss. Bei Studierenden ist nur das Erststudium bis zum jeweiligen Ausbildungsabschluss förderfähig, der innerhalb bestimmter Regelzeiten zu erreichen ist (§§ 15, 15a BAföG).

Die Ausbildungsförderung umfasst Mittel für den Lebensunterhalt und die Kosten der Ausbildung (§ 11 BAföG). Die seit 2001 bundesweit vereinheitlichten Leistungssätze sind pauschaliert und richten sich nach der Art der Ausbildungsstätte und den persönlichen Umständen (§ 12 ff. BAföG). Studierende erhalten die Förderleistung zur Hälfte als Zuschuss und zur Hälfte als zinsloses Darlehen, in bestimmten Fällen als verzinsliches Bankdarlehen.[232] Demgegenüber erhalten Schüler die Leistungen ausschließlich als nicht rückzahlbaren Zuschuss.

230 Z.B. dass die Schüler nicht mehr bei ihren Eltern wohnen, verheiratet sind bzw. waren, ein Kind haben, oder wenn die Fahrzeit zwischen Schule und Elternwohnung über eine Stunde in Anspruch nimmt und daher eine auswärtige Unterbringung erforderlich ist. Das Erfordernis der auswärtigen Unterbringung gilt nicht beim Besuch von Fach- und Berufsfachschulklassen, wenn die Ausbildung zweijährig und berufsqualifizierend ist.

231 § 10 BAföG. Es gibt verschiedene Ausnahmen von der allgemeinen Altersgrenze (bei Absolventen des zweiten Bildungsweges, bei Kindererziehungszeiten; für Masterstudiengänge).

232 Seit 1996 gibt es verzinsliche Bankdarlehen (im Gegensatz zu den unverzinslichen Staatsdarlehen), die speziell auf die Förderung von Vertiefungs- und Ergänzungsausbildungen, die Verlängerungs-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verweigern Eltern ihren Kindern den Ausbildungsunterhalt oder verweigern sie ihre Mitwirkung, so können die Kinder Ausbildungsförderung als Vorausleistung erhalten. Der Unterhaltsanspruch geht kraft Gesetzes auf den Träger der Ausbildungsförderung über (§§ 36, 37 BAföG).

Die monatlichen Höchstsätze für Schüler betragen zwischen 192 € und 417 €, für Studierende liegt der Höchstsatz bei 670 € (ab 1.10.2010). Die finanzielle Förderung umfasst neben einem Grundbetrag verschiedene Zuschüsse zu Mietkosten, Kranken- und Pflegeversicherung. Auszubildende, die mit einem Kind unter 10 Jahren zusammen leben, erhalten seit 2008 einen Betreuungskostenzuschuss für das erste Kind in Höhe von monatlich 113 €, und für jedes weitere Kind 85 € (§ 14b BAföG). Die konkrete Höhe der Ausbildungsförderung ergibt sich aus dem gesetzlich bestimmten Bedarf abzüglich des anrechenbaren Einkommens der Eltern. Einkommen der Eltern oder eines Ehepartners oberhalb der festgelegten Freibeträge wird bis zu 50% angerechnet. Eigenes Einkommen von Studierenden oberhalb des Freibetrags (225 € im Monat) wird voll angerechnet. Die Dauer der Ausbildungsförderung richtet sich nach der Regelstudienzeit gemäß dem Hochschulrahmengesetz (§ 15a BAföG).

Die Bedarfssätze, Freibeträge und andere Leistungsparameter sind alle zwei Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls neu festzusetzen.[233]

Die Rückzahlung des staatlichen Darlehens ist ebenfalls einkommensabhängig und kann z.T. aus sozialen Gründen erlassen oder gestundet werden.[234] Die Gesamtbelastung des staatlichen Darlehens ist für Ausbildungsabschnitte, die nach dem 28.2.2001 begonnen haben, auf 10.000 € begrenzt.

Die BAföG-Leistungen werden zu 65% vom Bund und zu 35% von den Ländern erbracht. Die Gesamtausgaben für Bund und Länder stiegen von rd. 1,792 Mrd. € im Jahr 2009 auf 3,278 Mrd. € im Jahr 2012. Davon entfielen knapp 30% auf die Schülerförderung, der Großteil davon in Höhe von 2,365 Mrd. € auf die Studierendenförderung. Die Zahl der geförderten Schüler_innen und Student_innen betrug im Jahr 2012 979.000 (davon waren 671.000 Studierende). Die durchschnittlichen Förderbeträge betrugen im Jahr 2012 448 € für Studierende und 401 € für Schüler.[235] 47% der Geförderten erhielten den gesetzlich vorgesehenen Höchstbetrag.

---

phase nach einem Fachrichtungswechsel sowie die Förderung nach Überschreiten der Förderungshöchstdauer abzielen.

233 § 21 BAföG. Die Bundesregierung ist verpflichtet, über das Ergebnis der Prüfung nach § 35 BAföG dem Bundestag und dem Bundesrat zu berichten, vgl. zuletzt 20. Bericht nach § 35 BAföG vom Januar 2014, (http://www.bmbf.de/pubRD/20_bafoeg-Bericht_Stand_290114.pdf).

234 Eine Stundung der Rückzahlung wegen Bedürftigkeit kann beantragt werden, wenn das Einkommen unter einem Freibetrag (2012 in Höhe von 960 € zuzüglich 435 € für jedes Kind) liegt. Wer wegen der Erziehung eines Kindes unter 10 Jahren oder eines behinderten Kindes nicht oder nur geringfügig erwerbstätig ist und nur wenig verdient, kann die monatliche Rückzahlung für diesen Zeitraum aussetzen.

235 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 243 vom 18.7.2013; *Statistisches Bundesamt*, Jahrbuch 2012, S. 97, Tab. 3.8.1.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Berufsausbildungsbeihilfe nach SGB III

Neben der institutionellen Förderung beruflicher Bildung regelt das Arbeitsförderungsrecht auch die individuelle Förderung der beruflichen Erstausbildung.[236] Es handelt sich dabei typischerweise um eine Leistung für Jugendliche oder junge Erwachsene, die bisher noch nicht im Erwerbsleben standen.

Die Berufsausbildungsbeihilfe ergänzt die Leistungen nach dem BAföG und wird für eine berufliche Ausbildung in betrieblicher und außerbetrieblicher Form oder die Teilnahme an einer sog. berufsvorbereitenden Maßnahme gewährt, die nicht den Schulgesetzen der Länder unterliegt. Rechtsgrundlage sind §§ 56–72 SGB III (Arbeitsförderung).[237] Analog zu den BAföG-Leistungen verfolgt auch die Berufsausbildungsbeihilfe den Zweck, finanzielle Hemmnisse zu beseitigen, die einer Berufsausbildung im Wege stehen können. Die Auszubildenden sollen die Möglichkeit erhalten, unabhängig von ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation bzw. der ihrer Eltern (oder Ehegatten) eine ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung zu absolvieren.

Voraussetzung für den Anspruch auf die Berufsausbildungsbeihilfe ist die Absolvierung bestimmter, im Gesetz als förderfähig festgelegter Ausbildungsformen gem. § 57 Abs. 1 SGB III (sog. anerkannte Ausbildungsberufe) und der in § 51 SGB III als förderfähig festgelegten berufsbildenden Maßnahmen, die der eigentlichen Berufswahlentscheidung typischerweise vorgelagert sind. Für Absolventen einer beruflichen Ausbildung gilt die persönliche Voraussetzung, dass sie 1. außerhalb des Haushalts der Eltern oder eines Elternteils wohnen und 2. die Ausbildungsstätte von der elterlichen Wohnung aus nicht in angemessener Zeit erreichen können (§ 60 Abs. 1 SGB III). Bei Teilnehmern an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ist die Art der Unterbringung nicht Leistungsvoraussetzung, sondern beeinflusst lediglich die Höhe der Förderleistung. Für diesen Adressatenkreis gelten jedoch die zusätzlichen Voraussetzungen der Förderungsbedürftigkeit nach § 52 SGB III.

Die Höhe der Berufsausbildungsbeihilfe ergibt sich aus der Differenz zwischen dem sog. Gesamtbedarf und dem anzurechnenden Einkommen. Der Gesamtbedarf setzt sich zusammen aus dem Bedarf für den Lebensunterhalt (§§ 65, 66 SGB III), den Fahrkosten (§ 63 SGB III) und sonstigen Aufwendungen (§ 64 SGB III) und Lehrgangskosten (§ 69 SGB III). Der typisierte Unterhaltsbedarf richtet sich nach der Art der Unterbringung, dem Alter des Auszubildenden, dem Familienstand und dem Ort der Ausbildung (Inland/Ausland). Die Förderung orientiert sich hinsichtlich der Höhe der jeweiligen Bedarfssätze sowie hinsichtlich des anrechenbaren Einkommens stark an den Regelungen des BAföG. Auch die Anpassung der Bedarfssätze folgt der Dynamisierung der Bedarfssätze des BAföG entsprechend § 35 BAföG.

236 Die berufliche Fortbildung (§ 246 SGB III) bleibt hier ausgeklammert, da sie i.d.R. zu einem Zeitpunkt erfolgt, in dem keine Unterhaltspflicht der Eltern mehr besteht.

237 Das Arbeitsförderungsrecht wurde mit Wirkung ab 1998 als Drittes Buch in das SGB integriert.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Finanzierung der Berufsausbildungsbeihilfen erfolgt aus dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit. Die Aufwendungen für das Jahr 2010 betrugen rd. 996 Mio. € (2009 rd. 1 Mrd. €).[238]

b) Kosten im Zusammenhang mit dem Schulbesuch von Kindern

Landesrechtliche Regelungen entlasten Eltern von Schülerinnen und Schülern allgemein bildender Schulen und anderer Schulen auf Antrag auch bei den Kosten einer erforderlichen Schülerbeförderung und bei den Aufwendungen für Schulbücher im Rahmen der Lernmittelfreiheit. Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede im Umfang der öffentlichen Entlastungen für Familien.[239] In einigen Ländern ist die kostenfreie Schülerbeförderung auf Schüler_innen in Landkreisen begrenzt, andere Länder sehen eine Kostenbeteiligung der Eltern vor.

Rechtsgrundlagen für die Entlastung bei der Schülerbeförderung finden sich in den Schulgesetzen bzw. Schulfinanzgesetzen der Länder und in Durchführungsverordnungen der Länder sowie in Satzungen, welche die Landkreise und kreisfreien Gemeinden als Träger der Schülerbeförderung erlassen können. Die Kostenübernahme erfolgt teils als Sachleistung, teils im Wege der Kostenerstattung und ist abhängig von der Klassenstufe bzw. der Schulart. Ab der gymnasialen Oberstufe ist die Entlastung im Allgemeinen begrenzt auf bedürftige bzw. kinderreiche Familien. Der Rechtsanspruch auf Übernahme der Schülerfahrkosten kann auf die notwendigen Kosten und/oder auf einen monatlichen Höchstbetrag begrenzt sein.[240] Neben die bisherigen Rechtsgrundlagen treten die neuen Leistungen zur Schülerbeförderung als Teil des Teilhabe- und Bildungspakets für Kinder aus ärmeren Familien (§ 28 Abs. 4 SGB II).

Die Kosten übernehmen überwiegend die Gebietskörperschaften bzw. die Schulträger. Für die Schülerbeförderung nach § 45a Personenbeförderungsgesetz und nach § 6 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes wurden seit 2007 auf jährlich rd. 1 Mrd. € geschätzt.[241]

Landesrechtliche Besonderheiten finden sich auch bei der Lernmittelfreiheit, wobei in der Regel kleinere Anschaffungen wie Schreib- und Arbeitshefte oder Literatur für den Sprach- und Deutschunterricht von den Familien selbst zu tätigen sind. Die sächsische Verfassung sieht Lernmittelfreiheit an öffentlichen Schulen vor, die nach Auffassung des Verwaltungsgerichts weit auszulegen ist und auch Kopien umfassen soll, solange die Grenze der Verhältnismäßigkeit und der Leistungsfähigkeit des Staates nicht

238 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 9.

239 Bundesrechtliche Regelungen zur Schülerbeförderung sind im Rahmen des Teilhabe- und Bildungspakets gem. § 28 Abs. 4 SGB II (und entsprechenden Regeln in SGB XII) und § 6) b BKGG vorgesehen und als Bestandteil des Existenzminimums von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen anerkannt. Die landesrechtlichen Regelungen sind vorrangig.

240 NRW sieht bei Schülerfahrkarten einen monatlichen Höchstbetrag von 100 € vor, § 2 Schülerfahrtkostenverordnung vom 16.4.2005 idF durch VO vom 30.4.2010.

241 *BMFSFJ,* Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2009, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

überschritten wird.[242] Einige Bundesländer gewähren Lernmittelfreiheit im Wege der kostenlosen Ausleihe von Schulbüchern (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen).[243] Andere Bundesländer haben die Lernmittelfreiheit durch Eigenbeteiligungen[244] der Eltern an den Schulbuchkosten eingeschränkt. Ausnahmen von dieser Selbstbeteiligung oder Teilbefreiungen sind in der Regel für bedürftige Familien (bei Sozialhilfebezug) oder für kinderreiche Familien vorgesehen.[245]

3. Förderung von familiengerechtem Wohnraum

Die Versorgung von Familien mit angemessenem Wohnraum wird durch eine Reihe sehr unterschiedlicher Maßnahmen unterstützt.[246] Hierzu gehören neben der Gestaltung des Mietrechts[247] und der Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus[248] vor allem direkte Zuschüsse zu den Wohnkosten (Subjektförderung), die steuerrechtliche Förderung von Eigenheimen sowie die Wohnungsbauförderungsprogramme für Familien durch öffentliche Baudarlehen oder zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen nach Landesrecht. Im Folgenden geht es um die finanzielle Unterstützung von Familien durch das Wohngeld, das zum 1. Januar 2009 grundlegend geändert wurde.

a) Wohngeld

Wohngeld ist eine Leistung, die einkommensschwachen Personen helfen soll, die Mietkosten oder die Kosten für Eigenheime zu tragen und so einen familiengerechten Wohnraum zu sichern. Rechtsgrundlage ist das Wohngeldgesetz,[249] das nach § 68 Nr. 10 SGB I zum besonderen Teil des SGB zählt. Anspruchsberechtigt ist der Mieter oder Eigentümer des selbstgenutzten Wohneigentums. Für bestimmte Personengruppen – etwa bei Bezug von Leistungen zur Grundsicherung und bei bestimmten Leistungen

242 VG Dresden, Urt. vom 30.6.2011 – 5 L 1790/08 (zu § 38 Sächsisches Schulgesetz).

243 Die Kosten für Lernmittel tragen in solchen Fällen die Länder und/oder der Schulträger.

244 Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen. Durch kommunale Entlastungsgesetze wurde der Eigenanteil der Eltern teilweise nicht unerheblich erhöht.

245 Z.B. in Brandenburg § 12 Abs. 1 S. 3 und S. 4 Lernmittel-VO vom 14.2.1997, zuletzt geändert durch Art. 1 der VO vom 29.10.2007.

246 Zur zentralen Bedeutung familiengerechter Wohnbedingungen für die Sozialisation von Kindern vgl. bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit von 1974, „Familie und Wohnen", Analysen und Empfehlungen zur Wohnungsversorgung der Familien und zur Förderung familiengerechten Wohnens in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1976.

247 Für Mieter mit Kindern gilt ein besonderer Kündigungsschutz.

248 Vgl. hierzu das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG) vom 13.9.2001, BGBl. I, S. 2376, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 9.12.2010.

249 Wohngeldgesetz vom 24.9.2008, BGBl. I, S. 1856, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.11.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nach SGB VIII – gelten spezialgesetzliche Vorschriften zur Sicherung des Wohnbedarfs.

Das Leistungsrecht berücksichtigt die besonderen wirtschaftlichen Belastungen der Haushalte mit Kindern, insbesondere durch Nichtanrechnung von Kindergeld und Kinderzuschlag und teilweiser Nichtanrechnung von Elterngeld als Einkommen, durch Freibeträge für Alleinerziehende (für jedes Kind unter 12 Jahren) oder für Kinder mit eigenem Einkommen (§ 17 WoGG) sowie durch die Absetzbarkeit von Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen während der auswärtigen Berufsausbildung eines Kindes (§ 18 WoGG). Die familienpolitische Komponente führt dazu, dass der Anteil der von Familienhaushalten selbst zu tragenden Wohnkosten an ihrem verfügbaren Einkommen weit geringer ist als bei kleinen Haushalten.

Der Leistungsanspruch hängt vor allem von der Zahl der Haushaltsmitglieder (Haushaltsgröße), dem tatsächlichen Aufwand für den Wohnraum (Bruttokaltmiete bzw. entsprechende Belastung bei selbstgenutztem Wohneigentum) und dem Familieneinkommen ab. Die Einkommensermittlung knüpft an das Steuerrecht an, enthält jedoch eine Reihe von Modifikationen.[250]

Das Wohngeld wird je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert. Nach der Reform des Wohngeldrechts zum 1.1.2009 stieg die Anzahl der Haushalte mit Wohngeldbezug.[251] 2009 bezogen rund 260.000 Haushalte mit 552.000 Kindern Wohngeld. Die Aufwendungen für Familienhaushalte mit Kindern im Jahr 2010 wurden auf 902 Mio. € (2009: 802 Mio. €) geschätzt.[252]

b) Hilfen beim Zugang zu Wohneigentum und Förderung von Mietwohnraum

Die Länder und örtlichen Gebietskörperschaften unterstützen Familien durch soziale Wohnraumförderung. Auf der Grundlage des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) vom 13.9.2001 oder ihrer eigenen Wohnraumfördergesetze gewähren die Länder Zuwendungen im Rahmen ihrer landesspezifischen Wohnungsbauprogramme.[253] Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Hierzu gehören insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern. Gefördert wird sowohl die Schaffung und Modernisierung von Mietwohnungen als auch Schaffung und Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum durch Familien. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht bei solchen Programmen nicht, die Förderung erfolgt re-

250 §§ 13-18 WoGG. Einzelheiten zum Leistungsanspruch bei *Becker, J.*, Wohngeldrecht, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 5. Aufl. 2012, § 29, Rz. 7 ff.

251 Wohngeld- und Mietenbericht 2010, BT-Drs. 17/6280, S. 30; BT-Drs. 17/11200, S. 45.

252 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 4.

253 Seit der Föderalismusreform 2006 können die Länder eigene Wohnraumfördergesetze erlassen. Sieben Bundesländer haben das Bundesrecht durch Länderregelungen ersetzt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gelmäßig im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.[254] Die Förderung soll bevorzugt kinderreichen Familien und Alleinerziehenden zu Gute kommen. Eine Quantifizierung der Aufwendungen ist nicht möglich.

4. Freizeit- und Erholungsbedarf von Kindern

Kreise, Städte und Gemeinden unterstützen Familien mit Kindern durch diverse Gebührennachlässe oder Gebührenbefreiungen. Hierzu zählen ermäßigte Eintrittspreise oder kostenloser Eintritt bei Schwimmbädern, Bibliotheken und Museen, bei Theater- und Konzertveranstaltungen. Während der Ferienzeit geben viele Gemeinden Ferienpässe aus, die Kinder und Jugendliche zur verbilligten Teilnahme an Freizeitprogrammen berechtigen.

Landesrechtliche Regelungen ermöglichen besondere Formen der Familienerholung in gemeinnützigen Familienferienstätten. Rechtsgrundlage ist § 16 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII in Verbindung mit landesrechtlichen Vorschriften. Ein Rechtsanspruch auf diese Form der Förderung besteht nicht. Voraussetzungen, Adressatenkreis sowie Umfang und Art der Förderung sind von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt.

5. Unterhalt für Kinder mit besonderem Erziehungsbedarf nach SGB VIII

Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe ist es, die Entwicklung junger Menschen zu fördern und die Erziehung in der Familie zu unterstützen und zu ergänzen.[255] Geldleistungen für den kindlichen Unterhaltsbedarf werden nach Kinder- und Jugendhilferecht grundsätzlich nur als Annex-Leistung zu bestimmten Erziehungshilfen außerhalb des Elternhauses gewährt: Erhält ein Kind oder ein Jugendlicher Hilfe zur Erziehung (§ 27 iVm §§ 32 bis 35a SGB VIII), so umfasst diese Hilfe die Sicherstellung des Lebensunterhalts einschließlich der Kosten für Pflege und Erziehung außerhalb des Elternhauses (§ 39 SGB VIII).[256] Die „wirtschaftliche Hilfe“ des Jugendamtes zum Unterhalt des Kindes oder Jugendlichen wird als „Pflegegeld“ bezeichnet. Mit ihm sollen die materiellen Aufwendungen, d.h. die gesamten regemäßig anfallenden Kosten für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Lernmittel, Taschengeld des Pflegekindes ausgeglichen werden.[257]

---

254 Vgl. Gesetz über die Wohnraumförderung in Bayern idF vom 10.4.2007, mit nachfolgenden Änderungen.

255 Vgl. § 8 SGB I, der jungen Menschen und Personensorgeberechtigten ein Recht auf Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe zuspricht.

256 Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) vom 8.9.2005 wurde mit Wirkung vom 1.10.2005 auch die Erstattung von Beiträgen zu einer Unfallversicherung und Alterssicherung der Pflegeeltern dem Pflegeaufwand für das Kind zugeordnet.

257 Zum „Pflegegeld“ nach § 39 SGB VIII s. *Küfner/Eschelbach,* Rz. 16.1., in: Kindler/Helming/Meysen/Jurczyk (Hrsg.), Handbuch Pflegekinderhilfe, 2011, S. 817; *Kunkel*, in LPK-SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 39 , Rz 3 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Anspruchsberechtigung für Leistungen nach § 39 und 40 SGB VIII liegt nicht bei dem Kind oder Jugendlichen, sondern – wie der Hauptanspruch – beim Personensorgeberechtigten. Bei Hilfen für junge Volljährige bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres nach § 41 SGB VIII ist Anspruchsinhaber der junge Volljährige.

Der notwendige Unterhalt umfasst neben den materiellen Aufwendungen für das Pflegekind auch die Kosten der Erziehung. Damit soll der erzieherische Aufwand der Pflegeperson, die zur Betreuung und Erziehung gesetzlich nicht verpflichtet ist, kompensiert werden. Die laufenden Leistungen bei Vollzeitpflege sind speziell geregelt (§ 39 Abs. 4-6 SGB VIII). Die nach Landesrecht zuständigen Behörden setzen nach Altersgruppen differenzierende Pauschalbeträge fest. Als Richtwerte für die Höhe des Pflegegeldes dienen Empfehlungen des Deutschen Vereins.[258]

Der Finanzierungsaufwand für die wirtschaftliche Kinder- und Jugendhilfe nach § 39 SGB VIII ist nicht bekannt.

III. Kindbezogene Entlastungen und Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung

Die Sozialversicherungen enthalten traditionell in all ihren Zweigen familien- und kindbezogene Komponenten. Die soziale Absicherung von unterhaltsabhängigen Kindern in der Sozialversicherung leitet sich in aller Regel aus einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis der Eltern und einem familienrechtlich begründeten Kindschaftsverhältnis ab.

1. Minderung des Unterhaltsaufwands insbes. im Beitragsrecht

a) Gesetzliche Krankenversicherung

Wichtige Entlastungen bei der Absicherung des Krankheitsrisikos für unterhaltsabhängige Kinder bietet der beitragsfreie Versicherungsschutz in der gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen der Familienversicherung. Daneben sind Kinder weitgehend von Zuzahlungen befreit (§ 28 Abs. 4 SGB V), und es werden – abweichend von der allgemeinen Regel – teilweise auch die Kosten für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel (§ 34 Abs. SGB V) übernommen.

Zum Kreis der versicherten Kinder im Rahmen der Familienversicherung zählen nicht nur leibliche Kinder, sondern auch Enkel und Stiefkinder, sofern sie vom Mitglied der Krankenkasse oder Pflegekasse überwiegend unterhalten werden (§ 10 Abs. 4 SGB

258 Für die 1. Altersstufe (0-6 Jahre) 487 €, für die 2. Altersstufe (7-13 Jahre) 564 € und für die 3. Altersstufe (14-17 Jahre) 648 € zuzüglich einer Pauschale für Mietkosten und Heizung von einheitlich 84,93 €/Monat sowie einer einheitlichen Erziehungspauschale von 222 € (Stand: 2012), vgl. *Fischer*, § 39, Rz. 25 ff., in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern (Hrsg.), SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl. 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

V). Nicht erfasst werden Kinder, die in eine nichteheliche Lebensgemeinschaft mitgebracht werden, im Verhältnis zum anderen Partner. Eine beitragsfreie Familienversicherung von Kindern bei einem krankenversicherten Elternteil scheidet jedoch aus, wenn der andere Elternteil nicht Mitglied einer Krankenkasse ist und sein Gesamteinkommen über der Versicherungspflichtgrenze liegt und er regelmäßig mehr Einkünfte bezieht als der in der Krankenkasse versicherte Elternteil (§ 10 Abs. 3 SGB V).[259]

Die Familienversicherung ist eine eigenständige Versicherung, die gleichwertig neben der Versicherung kraft Gesetzes (§ 5 SGB V) und der freiwilligen Versicherung (§ 9 SGB V) steht. Allerdings ist die Familienversicherung an das Mitgliedschaftsverhältnis des Mitglieds gebunden. Die Entlastung durch die beitragsfreie Familienversicherung entfällt, wenn das Kind über ein eigenes Einkommen von mehr als 370 € monatlich verfügt (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB V).[260] Bei geringfügiger Beschäftigung (Mini-Job) erhöht sich die Einkommensgrenze auf 400 €.

Die Familienversicherung für Kinder sieht drei Altersgrenzen vor (§ 10 Abs. 2 Nr. 1-3 SGB V): In der Regel sind Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres mitversichert, bei Erwerbslosigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres. Im Falle einer fortdauernden Schul- oder Berufsausbildung gilt die Familienversicherung bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres.

Die Familienversicherung von Kindern wird aus dem Beitragsaufkommen der Versicherten – also auch der Eltern selbst – finanziert. Das Leistungsvolumen für beitragsfrei versicherte Kinder und Jugendliche bis 20 Jahre wurde für das Jahr 2010 auf ca. 16,141 Mrd. € (2009: 15,7 Mrd. €) beziffert.[261] Im Jahr 2011 bestand für rund 18 Mio. Personen eine Familienversicherung, wovon ca. 13 Mio. Kinder unter 18 Jahren waren.

b) Pflegeversicherung

Die soziale Pflegeversicherung kennt ebenfalls die beitragsfreie Familienversicherung, die den Regeln zur Familienversicherung in der Krankenversicherung folgt (§ 25 SGB XI). Die Familienversicherung für Kinder ist ausgeschlossen, wenn der mit den Kindern verwandte Ehegatte des Mitglieds nach § 22 SGB XI von der Versicherungspflicht befreit oder nach § 23 XI in der privaten Pflegeversicherung pflichtversichert ist, sein Gesamteinkommen eine bestimmte Grenze nicht übersteigt und regelmäßig höher als das Gesamteinkommen des Mitglieds ist (§ 25 Abs. 3 SGB XI). Nach § 110 Abs. 1 Nr. 2 f SGB XI sind die privaten Versicherungsunternehmen verpflichtet, eine beitragsfreie Mitversicherung der Kinder eines Versicherten unter denselben Voraussetzungen

259 Hierzu *Felix,* Die Familienversicherung auf dem Prüfstand – verfassungsrechtliche Überlegungen zu § 10 Abs. 3 SGB V, NZS 2003, 624 ff. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 14.6.2011 – 1 BvR 429/11 – den Ausschluss der Familienversicherung für Kinder verheirateter Eltern mit einem besser verdienenden privatversicherten Elternteil nicht beanstandet.

260 *Schürmann,* RdJB 4/2011, S. 492.

261 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wie in der sozialen Pflegeversicherung zu gewähren. Die Entlastung beim Beitragsaufwand wird damit auf den Geltungsbereich der privaten Pflegeversicherung erstreckt.

In der gesetzlichen Pflegeversicherung waren 2011 von etwa 51 Mio. Versicherten rund 18 Mio. Familienangehörige beitragsfrei mitversichert. Die Aufwendungen für die beitragsfeie Mitversicherung nichterwerbstätiger Kinder und Jugendlicher beliefen sich im Jahr 2010 auf 1,02 Mrd. €.[262]

Neben der Entlastung beim Vorsorgeaufwand für unterhaltsabhängige Kinder enthält die gesetzliche Pflegeversicherung eine weitere Komponente zur Minderung des familiären Beitragsaufwands in Gestalt der kindbezogenen Beitragsdifferenzierung. Diese Entlastung wurde durch Gesetz zur Berücksichtigung von Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung vom 15.12.2004[263] eingeführt. Nach dieser Regelung zahlen Mitglieder der gesetzlichen Pflegeversicherung mit Kindern seit 1.1.2005 einen ermäßigten Beitragssatz in der Pflegeversicherung. Kinderlose Versicherte im Alter zwischen 23 und 65 Jahren zahlen einen um 0,25 % höheren Beitragssatz (§ 55 Abs. 3 und 4 SGB XI).

2. Gesundheitsversorgung von Kindern

a) Gesetzliche Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung gewährt versicherten Kindern bis zur Altersgrenze von 18 Jahren neben den allgemeinen Leistungen spezifische Leistungen präventiver, kurativer und rehabilitativer Art. Diese spezifischen Gesundheitsleistungen umfassen: Untersuchungen zur Verhütung von Zahnerkrankungen (§§ 21, 22 SGB V), medizinische Vorsorge zur Früherkennung von Krankheiten (§ 26), zahnärztliche und kieferorthopädische Behandlung (§ 29 SGB V), bestimmte Arzneimittel zur Behandlung banaler Infekte (§ 34 SGB V), sowie nichtärztliche sozialpädiatrische Leistungen (§43 a SGB V). Nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel werden versicherten Kindern nur bis zum 12. Lebensjahr zur Verfügung gestellt (§ 34 Abs. 1 SGB V); nur Kinder und Jugendliche mit Entwicklungsstörungen haben bis zum 18. Lebensjahr Anspruch auf Versorgung mit nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln. Ein generelles Problem sind Versorgungsdefizite bei kindgerechten Arzneimitteln. Eine besondere Altersgrenze für Kinder gilt bei der Regeldauer medizinisch notwendiger stationärer Vorsorgemaßnahmen nach § 23 SGB V: Vor Vollendung des 14. Lebensjahres sollen solche Vorsorgemaßnahmen in der Regel für vier bis sechs Wochen erbracht werden, ab dem 15. Lebensjahr beträgt die Regeldauer nur noch drei Wochen.

262 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8.

263 Sog. Kinder-Berücksichtigungsgesetz, BGBl. I, S. 3448; zur Begründung vgl. den Gesetzentwurf, BT-Drs. 15/3671 vom 3.9.2004. Die Regelung geht auf das Urteil des BVerfG vom 3.4.2001 zurück.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ab 1.1.2004 wurde durch das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung auch der Anspruch auf Versorgung mit Sehhilfen grundsätzlich auf Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr begrenzt (§ 33 Abs. 2 SGB V). Bei Jugendlichen ab dem vollendeten 14. Lebensjahr besteht ein Anspruch auf eine neue Brille nur noch, wenn sich die Sehfähigkeit um mindestens 0,5 Dioptrien verändert hat, außer in medizinisch zwingend erforderlichen Fällen (§ 33 Abs. 4 SGB V).

Soweit für bestimmte Leistungen der medizinischen Versorgung – einschließlich der verschreibungspflichtigen Arzneimittel sowie der Heil- und Hilfsmittel – eine Eigenbeteiligung der Patienten vorgesehen ist, sind Kinder unter 18 Jahre von der Zuzahlungspflicht ausgenommen.[264] Von der 2004 bis 2012 geltenden Praxisgebühr (§ 28 Abs. 4 S. 1 SGB V) waren Kinder unter 18 Jahre befreit. Keine Befreiung von der Zuzahlung besteht für die Fahrkosten bei einem medizinisch notwendigen Transport (auch bei Rettungsfahrten zum Krankenhaus).

Der Aufwand für die Kostenübernahme verschreibungspflichtiger Arzneimittel für Kinder bis 12 Jahre und für Jugendliche mit Entwicklungsstörungen wird mit 307 Mio. € (2010) beziffert. Die Kosten der Zuzahlungsbefreiungen für Kinder (§§ 10, 61 SGB V) sind nicht quantifizierbar.[265]

b) Kinderheilbehandlungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung gewährt Kindern von Versicherten oder von Rentenbeziehern sowie den Beziehern einer Waisenrente stationäre medizinische Leistungen, wenn hierdurch voraussichtlich eine erhebliche Gefährdung der Gesundheit beseitigt oder eine beeinträchtigte Gesundheit wesentlich gebessert oder wiederhergestellt werden kann (§ 31 SGB VI). Mit diesen Leistungen soll der Gesundheitszustand des Kindes gebessert und die spätere Eingliederung ins Erwerbsleben günstig beeinflusst werden. Die Erbringung von solchen Rehabilitationsleistungen steht im Ermessen des Leistungsträgers. Kinderheilbehandlungen werden grundsätzlich für die Dauer von 6 Wochen bewilligt und in speziellen Rehabilitationskliniken durchgeführt. Der Kinderbegriff umfasst den im Rentenrecht üblichen erweiterten Kinderbegriff (einschließlich der in den Haushalt aufgenommenen Stief- und Pflegekinder). Zuzahlungen sind bei sog. Kinderheilbehandlungen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht vorgesehen (§ 32 SGB VI).

Im Jahr 2012 führten die Rentenversicherungsträger insgesamt 324.103 Kinderheilbehandlungen durch. Das Durchschnittsalter der Leistungsbezieher betrug acht Jahre.[266]

264 § 32 Abs. 2 SGB V (Heilmittel); § 33 Abs. 2 S. 1 SGB V (Sehhilfen).

265 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8.

266 *Deutsche Rentenversicherung* (Hrsg.), Rehabilitation 2012, Statistik der DRV; Bd. 194, S.189.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Unfallversicherung für Kinder

Während Lernende an berufsbildenden Einrichtungen wie Berufs- und Fachschulen bereits seit 1937 in die gesetzliche Unfallversicherung einbezogen waren, wurde eine allgemeine gesetzliche Schülerunfallversicherung erst 1971 eingeführt[267]. Seit 1.1.1997 erstreckt sich der Unfallversicherungsschutz auf sämtliche Kinder in einer Tageseinrichtung (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB VIII), deren Träger für den Betrieb der Einrichtung einer Erlaubnis nach § 45 SGB VIII oder einer Erlaubnis nach Landesrecht bedürfen (§ 2 Abs. 1 Nr. 8a Alt. 1 SGB VII). Kinder in Kindertagespflege nach § 23 SGB VIII sind seit 1.1.2005 ebenfalls geschützt (§ 2 Abs. 1 Nr. 8a Alt. 2 SGB VII). Rechtsgrundlage für die Unfallversicherung der Schüler während des Besuchs einer allgemein- oder berufsbildenden Schule ist § 2 Abs. 1 Nr. 8b SGB VII, für Studierende während der Aus- und Fortbildung an Hochschulen § 2 Abs. 1 Nr. 8c SGB VII. Der Versicherungsschutz besteht automatisch ohne Antrag oder Aufnahmeverfahren und ist für die Familien kostenlos.

Die Unfallversicherung gilt für rd. 17 Mio. Kinder und Jugendliche und umfasst präventive Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen, Heilbehandlungen, Pflegeleistungen und Rehabilitation bis zur Berufshilfe sowie evtl. eine lebenslange Rente.[268]

Die Beiträge für Schüler werden beim Besuch einer öffentlichen Schule durch den Schulträger und im Fall einer Privatschule durch das jeweilige Land übernommen.[269]

Im Jahr 2012 wurden 1.229.546 meldepflichtige Schulunfälle[270] und 110.908 Schulwegunfälle registriert. Die meisten Schulunfälle ereignen sich im Sportunterricht. Die Zahl der tödlichen Schulunfälle hat sich zwischen 2000-2012 von 112 auf 56 halbiert. Insgesamt betrugen die Aufwendungen für Behandlungskosten, Entschädigungen, Rehabilitation und Renten im Jahr 2009 423 Mio. €.[271]

3. Hinterbliebenenleistungen für Kinder

a) Waisenrenten der Rentenversicherung

Bei Tod eines Elternteils, der in der gesetzlichen Rentenversicherung Mitglied war, haben die hinterbliebenen Kinder Anspruch auf eine Waisenrente (§§ 48, 304 SGB VI). Der Kinderbegriff, der zugleich den anspruchsberechtigten Personenkreis bestimmt, ist

267 Gesetz über die Unfallversicherung der Schüler und Studenten vom 18.3.1971, später auf den Kindergartenbesuch ausgeweitet.

268 Vgl. *Schlaeger/Linder*, Unfallversicherung für Kinder in Tagesbetreuung, Schüler und Studierende, 2011, S. 199 ff.

269 Zu den Zuständigkeiten der Unfallversicherungsträger vgl. im Einzelnen *Schlaeger/Linder*, Unfallversicherung für Kinder in Tagesbetreuung, Schüler und Studierende, S. 235 ff.

270 Der Begriff umfasst auch Kindertageseinrichtungen und Hochschulen.

271 Vgl. *Leopold*, Soziale Sicherheit 2011, 230 ff.; zu den Zahlen der Unfallversicherung vgl. www.dguv.de/Inhalt/zahlen/schueler/index.jsp. sowie DGUV, Statistiken für die Praxis 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den Regelungen im Kindergeldrecht und im Beamtenversorgungsrecht angenähert. Erfasst sind neben den leiblichen und durch Adoption gleichgestellten Kindern eines verstorbenen Versicherten auch Stiefkinder und Pflegekinder (§ 56 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB I) oder Enkelkinder, die in den Haushalt des Verstorbenen aufgenommen waren. Der Begriff der „Aufnahme in den Haushalt" ist gleichzusetzen mit Unterhalt gewähren.[272] Der Pflegekindbegriff ist weiter gefasst als der Pflegekindbegriff im Kindergeldrecht. Im Waisenrentenrecht ist nicht erforderlich, dass der verstorbene Pflegeelternteil das Kind „zu einem nicht unwesentlichen Teil" unterhalten hat und dass ein Obhuts- und Pflegeverhältnis zwischen Kind und seinen leiblichen Eltern nicht mehr bestand.

Allgemeine Leistungsvoraussetzung ist die Erfüllung der Wartezeit von fünf Jahren durch den verstorbenen Elternteil. Lebt nach dem Tode des versicherten Elternteils noch ein unterhaltspflichtiger Elternteil, wird Halbwaisenrente gewährt, ist kein unterhaltspflichtiger Elternteil mehr vorhanden, Vollwaisenrente. Der Anspruch besteht grundsätzlich bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, darüber hinaus bis zum 27. Lebensjahr, wenn die Waise sich in Berufs- oder Schulausbildung befindet.[273]

Die Höhe der Waisenrenten ergibt sich aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag. Der beitragsabhängige Grundbetrag beträgt im Fall einer Halbwaisenrente 10%, bei einer Vollwaisenrente 20% der dem verstorbenen Elternteil zustehenden Erwerbsunfähigkeitsrente.[274] Zu diesem aus der Versichertenrente abgeleiteten „Grundbetrag" kommt noch ein Zuschlag (§ 66 Abs. 1 SGB VI) hinzu. Seit der Rentenreform 1992 richtet sich der Zuschlag nach der Anzahl an Kalendermonaten mit rentenrechtlichen Zeiten und dem Zugangsfaktor des Verstorbenen, ist also an die Versicherungsleistung des verstorbenen Elternteils gebunden (§ 78 SGB VI). Bei Waisen über 18 Jahren wird Einkommen, das einen bestimmten Freibetrag übersteigt, zu 40% auf die Renten angerechnet (§ 97 Abs.1 S. 1 Nr. 3; Abs. S.1 Nr. 3, §§ 18 a ff. SGB VI).[275]

Zahlenmäßig fallen Waisenrenten kaum ins Gewicht. Im Rentenbestand 2012 sind rund 357.000 Waisenrenten registriert, davon entfallen rd. 349.000 auf Halbwaisen und rd. 8000 auf Vollwaisen.[276] Der durchschnittliche Zahlbetrag für Waisenrenten im Ren-

272 Vgl. hierzu bereits BSG, Urt. vom 26.6.1969 zur Auslegung von § 1262 Abs. 1 S 1 iVm Abs. 2 Ziff. 2 RVO bzw. § 39 AVG (betr. sog. Kinderzuschuss für Stiefkinder): „In Übereinstimmung mit den Gesetzesmaterialien zum Kindergeldergänzungsgesetz (BT-Drs. II 3490 B zu Nr. 1 S. 10) ist „in den Haushalt aufgenommen" gleichzusetzen mit ‚versorgen'. Dafür ist es unerlässlich, dass der Stiefvater sich durch eigenen Beitrag um das Wohl des Kindes kümmert. Damit ist indessen nicht gesagt, dass der Begriff Haushaltsaufnahme notwendig die volle, überwiegende oder wesentliche Unterhaltsgewährung mit einschließt.

273 Die verlängerte Altersgrenze wurde 1992 vom vollendeten 25. auf das vollendete 27. Lebensjahr angehoben.

274 §§ 66 Abs. 2, 67 Nr. 7; 67 Nr. 8 SGB VI.

275 Der Freibetrag lag ab 1.7.2012 bei 494 € (altes Bundesgebiet) bzw. bei 439 € (Beitrittsgebiet) im Monat. Der Freibetrag erhöhte sich für jedes Kind um 157 € (West) bzw. 140 € (Ost).

276 *Deutsche Rentenversicherung* (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen 2013, S. 197. Die entsprechenden Zahlbeträge im Rentenzugang liegen noch niedriger.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tenbestand 2012 lag bei 157 € für Halbwaisen, 328 für Vollwaisen.[277] Im Jahr 2012 gab die gesetzliche Rentenversicherung 709 Mio. € für Waisenrenten aus.[278]

b) Waisenrenten der Unfallversicherung

Auch die gesetzliche Unfallversicherung sieht Waisenrenten an Kinder eines durch Unfalltod verstorbenen Versicherten vor. Anspruchsberechtigt sind die Kinder des Versicherten (§ 67 Abs. 1 SGB VII). Der Kinderbegriff umfasst die gleichen Kategorien von Kindern wie im Fall der Waisenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung, nämlich die Abkömmlinge und Adoptivkinder des Versicherten sowie die Stief- und Pflegekinder, die in den Haushalt des Versicherten aufgenommen waren.[279] Das Leistungsniveau der Waisenrenten aus der Unfallversicherung liegt jedoch höher als in der Rentenversicherung. Die Halbwaisenrente beträgt 2/10, die Vollwaisenrente 3/10 des Jahresarbeitsverdienstes (§ 68 Abs. 1 SGB VII). Der Anspruch besteht wie in der Rentenversicherung bis zur Volljährigkeit bzw. bei Kindern in Ausbildung bis zum 27. Lebensjahr. Ab Volljährigkeit wird ebenfalls eigenes Einkommen des Waisenkindes auf die Waisenrenten gem. § 68 Abs. 2 SGB VII angerechnet.

Fehlt es an einem Anspruch auf Waisenrente, weil der Tod des Versicherten nicht Folge eines Versicherungsfall im Sinne der Unfallversicherung war, so haben Vollwaisen Anspruch auf eine einmalige Beihilfe von 40% des Jahresarbeitsverdienstes, wenn sie zur Zeit des Todesfalls Anspruch auf Waisenrenten gehabt hätten, mit dem Versicherten in häuslicher Gemeinschaft lebten und überwiegend von ihm unterhalten wurden (§ 71 Abs. 1 und 3 SGB VII). Zusätzlich ist erforderlich, dass der verstorbene Elternteil einen Anspruch auf eine oder mehrere Renten wegen Erwerbsminderung in Höhe von mindestens 50% hatte (§ 71 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB VII). Die Beihilfe bezweckt eine Unterstützung vor dem Hintergrund, dass ein erwerbsgeminderter Elternteil aufgrund der Verletzungen oftmals keine hinreichende Vorsorge für die Familie treffen kann. Bei mehreren Vollwaisen wird die Waisenbeihilfe gleichmäßig verteilt. In Ausnahmefällen gewährt die gesetzliche Unfallversicherung anstelle der einmaligen Beihilfe auch eine laufende Beihilfe für Vollwaisen (§ 71 Abs. 4 SGB VII). Diese setzt voraus, dass der verstorbene Versicherte länger als 10 Jahre eine Renten wegen Erwerbsminderung in Höhe von mindestens 80% bezogen hat, nicht an den Folgen des Versicherungsfalles gestorben ist und infolge des Versicherungsfalles gehindert war, eine entsprechende Erwerbstätigkeit auszuüben und dadurch die Versorgung der Hinterbliebenen um mindestens 10% gemindert ist.

Die Aufwendungen für Waisenrenten aus der gesetzlichen Unfallversicherung beliefen sich im Jahr 2009 auf 107 Mio. € und sanken 2010 auf 102 Mio. €.[280] Die Anzahl

277 Deutsche Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2013, S. 209, 131.

278 Deutsche Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2013, S. 253.

279 Auch hier gilt ein erweiterter Pflegekindbegriff, der auch die in eine eheähnliche Gemeinschaft eingebrachten Kinder umfasst.

280 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Waisenrenten ist rückläufig, im Zeitraum 2000-2012 sanken die Waisenrenten im Rentenbestand von 20.292 auf 12.364.[281]

c) Sonstige Unterhaltsersatzleistungen

Waisenrenten finden sich auch in den Systemen sozialer Versorgung,[282] insbes. in der Kriegsopferversorgung, im Opferentschädigungsrecht sowie im Beamtenbesoldungsrecht[283].

Die Absicherung ist in beiden Systemen günstiger als im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Versorgung der Waisen durch die sozialen Entschädigungssysteme umfasst eine pauschale Grundrente[284] ohne Einkommensanrechnung sowie eine sog. Ausgleichsrente mit Einkommensanrechnung. Die Ausgleichsrente setzt voraus, dass es sich bei dem verstorbenen Unterhaltsschuldner um einen Schwerbeschädigten handelte, der die Voraussetzungen für eine Ausgleichsrente erfüllte.[285] Waisen, die Renten oder Waisenbeihilfe nach dem BVG beziehen, erhalten außerdem eine Erziehungsbeihilfe nach § 27 BVG. Sie soll eine „Erziehung zu körperlicher, geistiger und sittlicher Tüchtigkeit sowie eine angemessene, den Anlagen und Fähigkeiten entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung sicherstellen".

In der Beamtenversorgung des Bundes ist für Halbwaisen ein Versorgungssatz von 12% des Ruhegehalts des verstorbenen Elternteils vorgesehen (§ 23, 24 BeamtVG). Für Vollwaisen beträgt der Versorgungssatz 20% des Ruhegehalts. Das Halbwaisengeld erhöht sich auf den Betrag eines Vollwaisengeldes, wenn der hinterbliebene Elternteil des Kindes nicht zum Bezug von Witwen- oder Witwergeld berechtigt ist und auch keinen Unterhaltsbeitrag als geschiedener Ehegatte des Verstorbenen beanspruchen kann (§ 24 Abs. 2 BeamtVG). Der Versorgungssatz erhöht sich auf 30% für Unfallhinterblie-

281 DGUV-Statistiken für die Praxis 2012, S. 74, Übersicht 32.

282 Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz – BVG) vom 27.6.1960, neugefasst durch Bek. vom 22.1.1982, zuletzt geändert durch Art. 15 Gesetz vom 1.11.2011. Weitere Gesetze wie das Opferentschädigungsgesetz vom 11.5.1976, das Soldatenversorgungsgesetz vom 26.7.1957, das Zivildienstgesetz vom 13.1.1960, das Häftlingshilfegesetz vom 6.8.1955, das Infektionsschutzgesetz vom 20.7.2000 sowie das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz vom 29.10.1992 und das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz vom 23.6.1994 verweisen auf die Vorschriften des BVG.

283 Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (BeamtVG) vom 24.8.1976, neugefasst durch Bek. vom 24.2.2010, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz vom 20.12.2011.

284 Die Waisen-Grundrente beträgt ab 1.7.2012 für Halbwaisen monatlich 113 €, für Vollwaisen 210 € (§ 46 BVG). Waisen, die eine Rente nach dem BVG beziehen, haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf eine ergänzende Erziehungsbeihilfe (§ 27 BVG). Faktische Stiefkinder (d.h. Kinder von Partnern einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft) sind nicht in die Waisenversorgung einbezogen. Vgl. den Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 10.12.2004, Az. 1 BvR 2320/98.

285 Die volle Ausgleichsrente betrug ab 1.7.2012 bei Halbwaisen 198 €/Monat (West), bei Vollwaisen 275 €/Monat, § 47 Abs. 1 BVG.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bene (§ 39 BeamtVG). Die Aufwendungen für Waisengeld nach dem Beamtenversorgungsgesetz betragen jährlich 44 Mio. € (zuletzt 2010).[286]

IV. Grundsicherung für Kinder in einkommensschwachen Familien

1. Das Kinderexistenzminimum nach SGB II und SGB XII

Bedürftige Kinder und Jugendliche werden dem Grundsicherungssystem der Eltern oder eines Elternteils zugeordnet: Erhalten die Eltern Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, so fallen auch Kinder und Jugendliche bis 25 Jahre unter das Leistungssystem des SGB II. Für Kinder unter 15 Jahren, deren Eltern Sozialhilfe nach SGB XII erhalten, erfolgt die Mindestsicherung ebenfalls über das SGB XII, ab dem 15. Lebensjahr fallen sie unter das SGB II, soweit sie als grundsätzlich erwerbsfähig angesehen werden.

Seit 1.1.2005 richtet sich die soziale Grundsicherung für bedürftige Familien mit Kindern zumeist nach dem SGB II, in dem die frühere Arbeitslosenhilfe und die Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige als „Arbeitslosengeld II" zusammengeführt wurden. Bei dieser Strukturreform wurden die Belange von Familien mit Kindern kaum berücksichtigt. Das Leistungssystem dient der Sicherung des sozialen Existenzminimums und basiert überwiegend auf pauschalierten Regelsätzen. In der Praxis treffen die Abschaffung von Einmalleistungen und ihre Substitution durch Darlehen v.a. Kinder und Jugendliche.[287]

Anders als früher wird die für die Leistungserbringung maßgebliche Hilfebedürftigkeit nicht mehr individuell, sondern für die sog. Bedarfsgemeinschaft ermittelt.[288] Die Sozialhilfe nach SGB XII dient als unterstes Netz sozialer Sicherung für bedürftige Personen, die nicht erwerbsfähig sind und daher nicht unter das SGB II fallen, insbesondere Rentner oder längerfristig erkrankte Menschen.

a) Der Existenzbedarf von Kindern nach SGB II

Unterhaltsabhängige Kinder von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gelten bis zu ihrem 15. Geburtstag ex lege als nicht erwerbsfähig und haben daher selbst keinen Anspruch auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Wenn sie mit ihren erwerbsfähigen Eltern (bzw. einem erwerbsfähigen Elternteil) in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten sie Sozialgeld gem. § 19 Abs. 1 S. 2 SGB II. Das Sozialgeld umfasst die Regel-

286 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 7.

287 Vgl. Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) vom 24.3.2011, BGBl. I, S. 453. Zum Kinderexistenzminimum im Detail vgl. BVerfG Urt. vom 9.2.2010, BVerfGE 125, 175, Rz.197.

288 Zu Funktion und Bedeutung der Bedarfsgemeinschaft nach § 7 Abs. 3 SGB II vgl. *Knickrehm/Krauß,* § 24 Grundsicherung, Rz. 44, in: Von Maydell et al. (Hrsg.), SRH 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 20, § 23 SGB II), Leistungen für Mehrbedarf beim Lebensunterhalt (§ 21 SGB II), Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) sowie weitere Leistungen für Sonderbedarfe nach §§ 24-27 SGB II. Für Kinder und Jugendliche besonders bedeutsam ist der individuelle Rechtsanspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 19 Abs. 2, § 28 SGB II).

Die Regelleistung soll das „sozio-kulturelle" Existenzminimum[289] für Kinder sicherstellen. Sie ist nach Altersstufen gestaffelt. Er beträgt ab Januar 2014 für die 1. Altersstufe (0-5 Jahre) 229 €, für die 2. Altersstufe (6-13 Jahre) 261 €, für die 3. Altersstufe (14-17 Jahre) 296 €. Kinder von 18-24 Jahre erhalten als Regelbedarf 313 € (= 80%)[290] der Regelleistung für alleinstehende Erwachsene oder Alleinerziehende von derzeit 391 € (§ 23 SGB II).

Alleinerzieherfamilien haben Anspruch auf einen Mehrbedarfszuschlag (§ 21 Abs. 3 SGB II). Voraussetzung ist die alleinige Pflege und Erziehung eines minderjährigen Kindes. Die Höhe des Mehrbedarfszuschlags richtet sich nach Alter und Zahl der Kinder und beträgt zwischen 12% und 60% der jeweiligen Regelleistung.

Sonderleistungen zusätzlich zum Regelbedarf werden in bestimmten Fällen gezahlt, z.B. die Erstausstattung bei Geburt eines Kindes, bestimmte medizinische Hilfsmittel, oder Fahrtkosten zu getrennt lebenden Kindern. Die Anerkennung eines Sonderbedarfs für Fahrtkosten und eines Bedarfs an Leistungen zum Lebensunterhalt während des Aufenthalts bezweckt, den Kontakt zwischen Eltern und Kind zu ermöglichen. Die Aufrechterhaltung dieser Kontakte ist grundrechtlich geschützt und begründet einen Mehrbedarf.[291]

Zusätzliche Leistungen sind für Kinder im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets nach § 28 SGB II vorgesehen. Dazu zählen Schulausflüge und Klassenfahrten und entsprechende Aktivitäten in Kindertagesstätten, persönlicher Schulbedarf, Kosten für Schülerbeförderung, Lernförderung und gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sowie die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Anspruchsberechtigt für die Leistungen im Zusammenhang mit Bildung sind Schülerinnen und Schüler, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten.[292] Hinsichtlich der Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe gilt als Altersgrenze die Vollendung des 18. Lebensjahres. Die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaktes (ausgenommen das Schulstarterpaket) sind gesondert von den Grundleistungen zu beantragen und sollen überwiegend als

289 BT-DRs. 15/1516, 56.

290 Volljährigen Partnern innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft wird hingegen eine höherer Bedarf (90%) zuerkannt, § 20 Abs. 4 SGB II.

291 BVerfG, Urt. vom 9.2.2010, BVerfGE 125, 175.

292 Die Leistungen zur Bildungsteilhabe nach § 34 SGB XII sind nicht an die genannte Altersgrenze gebunden.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sachleistung erbracht werden.[293] Die nachträglich eingefügten Leistungen des Bildungs- Teilhabepakets überschneiden sich mit bisher im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe erbrachten Leistungen und Angeboten, teilweise auch mit institutionellen Angeboten der Schule. Im Ergebnis wird der Zugang zu den Teilhabe- und Bildungsleistungen nicht nur erschwert, sondern bisherige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe mit einem umfassenderen Bildungsbegriff werden aus Kostengründen reduziert, sodass sich die Situation der Kinder und Jugendlichen und ihre Chancen auf soziale Inklusion durch diese Teilreform tendenziell verschlechtert hat.[294]

Anspruchsberechtigt sind die Kinder und Jugendlichen selbst.[295] Einkommen der Hilfebedürftigen oberhalb eines Freibetrags wird auf die Grundsicherung angerechnet. Dieser Freibetrag erhöht sich um 30 €, wenn ein Einkommensbezieher mit Kindern im Haushalt zusammen lebt oder ein Kind hat (§ 11 Abs. 3 S. 3 SGB II). Die Erhöhung des Freibetrags besteht unabhängig von einer Unterhaltspflicht.

Die Finanzierung der Leistungen nach dem SGB II wird aus Bundesmitteln getragen, soweit die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden (§ 46 SGB II). Für Mehrbedarfszuschläge zugunsten von Alleinerziehenden und ihren Familien wurden 2010 690 Mio. €, für kindbezogene Einmalleistungen 79 Mio. € und für Ausstattung mit Schulbedarf 91 Mio. € aufgewendet.[296]

b) Der Existenzbedarf von Kindern nach SGB XII

Ab 2005 gilt die (Rest-)Sozialhilfe nach SGB XII weiterhin für Menschen im erwerbsfähigen Alter, für die vorübergehend oder dauerhaft keine Erwerbstätigkeit möglich ist. Dazu gehören auch junge Menschen, die in stationären Einrichtungen der Sozialhilfe untergebracht sind. Die Leistungen nach dem SGB XII sind nachrangig und setzen Bedürftigkeit voraus.

Hilfe zum Lebensunterhalt wird analog zum SGB II nach Regelsätzen gewährt. Für Alleinerziehende sind ebenfalls Mehrbedarfszuschläge vorgesehen (§ 30 Abs. 3 SGB XII).

2. Ergänzende freiwillige Leistungen durch öffentliche Stiftungen

Eine 1984 gegründete Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ dient dem Ziel, werdenden Familien in Konfliktsituationen zu helfen, materiel-

293 Zur Kritik an der Umsetzung vgl. *Armborst*, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 44 ff. Zu den einzelnen Bildungs- und Teilhabeleistungen vgl. *Becker*, *P.,* SGb 2012, 185 ff.

294 Zur Gesamtproblematik vgl. die Stellungnahme des DIJuF vom 5.2.2013.

295 Für 2012 wurde für den Bildungs- und Teilhabebedarf von Kindern ein durchschnittlich zu berücksichtigender Betrag von 228 €/Jahr (19 €/Monat) ermittelt, vgl. Bundesministerium der Finanzen, Achter Existenzminimumbericht, S. 7.

296 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates für das Jahr 2010, S. 4 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

le Notlagen von werdenden Müttern zu überwinden und eine Perspektive für ein Leben mit ihrem Kind zu entwickeln.[297] Es handelt sich vorwiegend um geburtsbezogene Hilfen für schwangere Frauen und Mütter nach der Entbindung, aber auch um Hilfen zur Beschaffung, Einrichtung und Erhaltung einer familiengerechten Wohnung sowie um Hilfen im Zusammenhang mit der Pflege und Erziehung eines Kleinkindes, die über den Bedarf rund um die Geburt hinausgehen. Stiftungsleistungen sind grundsätzlich freiwillige Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht; die Beihilfen sind auf die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt. Die Leistungen bleiben als Einkommen bei bedürftigkeitsabhängigen Leistungen unberücksichtigt. Im Vergleich zu Sozialhilfeleistungen zur Sicherung des Existenzminimums gelten weniger strenge Anforderungen bei der Bedürftigkeitsprüfung.[298] Der jährliche Etat der Bundesstiftung, mit dem auch entsprechende Landesstiftungen finanziell unterstützt werden, betrug seit 1998 jeweils 92 Mio. € und wurde 2009 auf 97 Mio. € aufgestockt.[299] Jährlich werden hierdurch etwa 150.000 Schwangere und Mütter unterstützt.

Alle Bundesländer haben entweder Landesstiftungen errichtet oder verfügen über wohlfahrtsverbandliche Einrichtungen, die ergänzende finanzielle Leistungen für Familien in außergewöhnlichen Notlagen erbringen.[300]

V. Der Unterhaltsbedarf von Kindern im Einkommensteuer- und Abgabenrecht

Das Einkommensteuergesetz und andere Steuergesetze enthalten vielfältige kindbezogene Regelungselemente sowie Elemente, die in unspezifischer Weise auch Familien mit Kindern zu Gute kommen. Die längste normative Tradition haben die verschiedenen steuerrechtlichen Freibeträge für Kinder, die dem Familienlastenausgleich zugerechnet werden. Die Entwicklung der Familienbesteuerung wurde stark durch die Verfassung und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. In ihrer jetzigen Ausgestaltung verfolgen die steuerrechtlichen Kinderkomponenten das Ziel, die verminderte Leistungsfähigkeit von Familien im Verhältnis zu Kinderlosen auszugleichen und eine Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, d.h. nach dem disponiblen Einkommen sicher zu stellen. Dabei müssen Belastungen durch Kinder angemessen und realitätsgerecht berücksichtigt werden.

297 Gesetz zur Errichtung einer Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens" vom 13.7.1984, zuletzt geändert durch Art. 7 Abs. 6 des Gesetzes vom 7.7.2009.

298 Vgl. § 3 der Richtlinien für die Vergabe und Verwendung der Stiftungsmittel in der Fassung der letzten Änderung durch Beschluss des Stiftungsrates vom 24.5.2007 (Vergaberichtlinie), vertiefend dazu und zur Abgrenzung zu anderen Sozialleistungen vgl. *Klesse/Gutheil*, NDV 2/2012, S. 83 ff. (86 f.)

299 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates für das Jahr 2009, S.3.

300 Zu den einzelnen Landesstiftungen s. *Becker*, BEEG, Vor §§ 1-14, in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngesetz und Elternzeitgesetz, 8. Aufl 2008, S. 753, Rz. 32-34; *Klesse/Gutheil*, NDV 2012, S. 85.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Kinderfreibeträge

a) Allgemeine Kinderfreibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG)

Die Mehrbelastung von Eltern im Vergleich zu kinderlosen Steuerpflichtigen wird durch das Kindergeld oder die Freibeträge ausgeglichen.[301] § 31 EStG sieht die Entlastung der Eltern alternativ durch ein monatliches Kindergeld oder durch eine jährliche von der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage abzusetzende Entlastung in Höhe des Kinderfreibetrags vor. Der Kinderfreibetrag wird nach § 32 Abs.1 EStG für die Belastung der Eltern aus ihrer rechtlichen Unterhaltspflicht gewährt. Er gilt – insoweit enger als das Kindergeld – nur für eine rechtliche Unterhaltsverpflichtung, also gegenüber ehelichen und gleich gestellten Kindern. Personen, die ein Stiefkind in ihren Haushalt aufnehmen und tatsächlich auch unterhalten, können sich jedoch den Kinderfreibetrag nach § 32 Abs. 6 S. 7 EStG übertragen lassen. Eine entsprechende Übertragungsmöglichkeit besteht zugunsten eines Großelternteils, der ein Enkelkind in seinen Haushalt aufgenommen hat. Der Kinderfreibetrag wird vom zu besteuernden Einkommen abgezogen und verringert damit die Bemessungsgrundlage, auf welche der Steuertarif angewendet wird.

Aufgrund verfassungsgerichtlicher Vorgaben wurde der Kinderfreibetrag ab dem Jahr 2000 konzeptionell erweitert: Beim Unterhaltsaufwand eines Kindes wird nicht mehr nur der existenzielle Sachbedarf angesetzt, sondern dieser wird um einen Betreuungsfreibetrag ergänzt, der zunächst auf Kinder unter 16 Jahre beschränkt war[302] und ab dem Jahr 2002 zu einem Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf erweitert wurde.[303] An die Stelle des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs tritt bei volljährigen Kindern der Ausbildungsbedarf. In diesem neuen Freibetrag ging ein Teil des früher ergänzend zu Kinderfreibetrag bzw. Kindergeld gewährten Ausbildungsfreibetrags sowie später auch der frühere Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende auf.

---

301 Allgemein zur steuerlichen Berücksichtigung von Kindern vgl. *Kulmsee,* Die Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuergesetz, 2002; zu Entwicklung der Kinderfreibeträge seit 1945 vgl. Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (Hrsg.), Familienbesteuerung und Familienförderung in einer Zeit gesellschaftlichen und demographischen Wandels, 2003, S. 24 ff.; *Möller*, Generationengerechtigkeit im Steuerrecht, 2005, S. 326 ff.

302 Diese Altersbegrenzung, die der Regelung über die Berücksichtigung der Aufwendungen für Dienstleistungen zur Betreuung eines Kindes unter 16 Jahren als außergewöhnliche Belastung für Alleinerziehende dem aufgehobenen § 33c EStG entlehnt war, galt nur für die Jahre 2000 und 2001. Sie beruhte auf der Erwägung, dass bei älteren Kindern ein zusätzlicher zwangsläufiger Betreuungsaufwand wie bei jüngeren Kindern typischerweise nicht mehr anfällt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht diese Altersgrenze in seinem Beschluss in BVerfGE 99, 216 nicht beanstandet hatte, verneinte der Bundesfinanzhof eine Verfassungswidrigkeit der Altersgrenze auch in § 32 Abs. 6 S. 1 EStG idF des FamilienförderG vom 22.12.1999, vgl. Bundesfinanzhof (BFH), Urt. vom 24.8.2004, DStRE 2004, 1337 ff.

303 Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16.8.2001, BGBl. I, S. 2074.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2012 wurde für das Kinderexistenzminimum ein Betrag von insgesamt 7.008 € im Jahr steuerfrei gestellt.[304] Die steuerliche Entlastung durch die Freibeträge wird bei der Steuerveranlagung mit dem ausgezahlten Kindergeld verglichen. Reicht das im Lauf des Jahres gezahlte Kindergeld nicht zur Steuerfreistellung des notwendigen Lebensbedarfs des Kindes, so werden von Amts wegen die Freibeträge abgezogen und das Kindergeld verrechnet.

Der Kinderfreibetrag gem. § 32 Abs. 6 EStG ist für zahlreiche andere steuerliche Vorschriften relevant, soweit diese ihre Bemessungsgrundlage am Maßstab der Einkommensteuer ausrichten. So wird der Kinderfreibetrag des Einkommenssteuerrechts durch Verweisungen im Kirchensteuerrecht sowie beim Solidaritätszuschlag (§ 51a EStG) herangezogen.

Im Jahr 2010 wurden für Kinderfreibeträge ohne Solidaritätszuschlag 1,13 Mrd. € aufgewendet, weitere 1,23 Mrd. € entfielen auf die Freibeträge bei der Ermittlung des Solidaritätszuschlags gem. § 3 Abs. 2 SolZG.[305]

b) Entlastung für allein erziehende Eltern

Alleinerziehende hatten seit 1982 Anspruch auf den sog. Haushaltsfreibetrag, der eingeführt worden war, um Einelternfamilien, die nicht vom Ehegattensplitting profitieren konnten, einen Ausgleich für ihre höheren Haushaltsführungskosten wegen der Kinder zu garantieren.[306] An seine Stelle ist seit 2004 der pauschale Entlastungsbetrag für Alleinerziehende in Höhe von 1.308 € im Jahr getreten (§ 24 b EStG). Der Entlastungsbetrag setzt voraus, dass „keine Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen Person" gebildet wird. Ausgenommen sind lediglich andere Kinder, für die der allein erziehende Elternteil Kindergeld bezieht oder für die ein Kinderfreibetrag zusteht. Der Entlastungsbetrag soll einem nicht näher quantifizierten Mehraufwand in Einelternfamilien Rechnung tragen. Bei durchschnittlichem Einkommen mindert sich die monatliche Steuerlast um 30 bis 40 €.[307]

Nach der Neuregelung von 2004 reduzierten sich die steuerlichen Mindereinnahmen erheblich. Sie wurden für das Jahr 2010 mit 355 Mio. € beziffert.[308]

c) Schulgeld

Die schulische Erziehung findet in der Regel kostenfrei in öffentlichen Schulen statt. Beim Besuch einer Privatschule sind 30% des Schulgelds (maximal 5000 €) als Sonder-

304 Davon entfallen 4.368 € auf das sächliche Existenzminimum, 2.640 € auf den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf, vgl. Achter Existenzminimumbericht, S. 9.

305 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 1.

306 Der Haushaltsfreibetrag nach § 32 Abs. 7 EStG ging auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Einkommensbesteuerung von Familien zurück und wurde als Gegenstück zum Ehegattensplitting (siehe untenV.3.) verstanden.

307 *Schürmann*, RdJB 4/2011, 491.

308 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausgabe absetzbar (§ 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG). Ausgenommen sind Kosten für die Beherbergung, Betreuung und Verpflegung. Die Regelung bezweckt in erster Linie die Förderung anerkannter und genehmigter Schulen und dient damit nur indirekt auch der Entlastung der Eltern. Die damit verbundenen steuerlichen Mindereinnahmen beliefen sich im Jahr 2010 auf 70 Mio. €.[309]

d) Allgemeine Kinderkomponente bei den außergewöhnlichen Belastungen

Wenn einem Steuerpflichtigen außergewöhnliche Aufwendungen (z.B. bei Krankheit) entstehen, so berücksichtigt das Steuerrecht die dadurch geminderte steuerliche Leistungsfähigkeit durch den Abzug der entstandenen Aufwendungen, soweit sie die zumutbare Belastung übersteigen (§ 33 Abs. 3 EStG). Als zumutbare Belastung wird ein bestimmter Prozentsatz des Gesamtbetrags der Einkünfte angesetzt. Dieser Prozentsatz ist nach der Höhe der Einkünfte gestaffelt, und vermindert sich, wenn Kinder zu berücksichtigen sind. Während bei Steuerpflichtigen ohne Kinder die Grenze je nach Einkommensklasse zwischen 4 und 7 % der Gesamteinkünfte liegt, sinkt die Zumutbarkeitsgrenze bei Steuerpflichtigen mit bis zu 2 Kindern auf 2 – 4%, bei drei oder mehr Kindern auf 1 – 2% der Gesamteinkünfte. Die damit verbundenen Mindereinnahmen sind nicht quantifizierbar.

e) Atypische Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastungen

Im Rahmen der außergewöhnlichen Belastungen sind auch besondere, atypische Fälle eines Unterhaltsbedarfs geregelt. Wenn kein Anspruch auf die Kinderfreibeträge oder auf Kindergeld besteht, können Aufwendungen für den Unterhalt und eine etwaige Berufsausbildung eines unterhaltsberechtigten Kindes des Steuerpflichtigen oder seines Ehegatten als außergewöhnliche Belastung nach § 33 a Abs. 1 EStG vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden. Voraussetzung ist, dass der geltend gemachte Aufwand nicht bereits anderweitig steuerlich berücksichtigt wird. Derzeit können tatsächlich nachgewiesene Aufwendungen bis zu einer Höhe von 8.354 € abgezogen werden. Regelungszweck auch dieser Vorschrift ist die Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit im Fall existenzsichernder Aufwendungen für unterhaltsberechtigte Kinder. In diesem Fall wird keine zumutbare Eigenbelastung angerechnet. Eigene Einkünfte des zu unterhaltenden Kindes, die einen Freibetrag von 624 €/Jahr übersteigen, werden angerechnet. Die Steuermindereinnahmen wegen des Unterhaltsfreibetrags wurden für 2010 mit 560 Mio. € beziffert.[310]

309 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 2.

310 *BMFSFJ,* Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

f) Berufsausbildung mit auswärtiger Unterbringung

Nach der Neuregelung der Kinderfreibeträge ab dem Jahr 2002 wurde die steuerliche Anerkennung von ausbildungsbedingten Aufwendungen für erwachsene Kinder als gesonderter Bedarf deutlich reduziert. Ein Sonderbedarf für die Ausbildung volljähriger Kinder wird nur noch dann als außergewöhnliche Belastung anerkannt, wenn diese sich in Berufsausbildung befinden und auswärts untergebracht sind. Rechtsgrundlage ist § 33 a Abs. 2 EStG. Danach steht den Eltern ein Freibetrag in Höhe von 924 € je Kalenderjahr als außergewöhnliche Belastung zu. Der Freibetrag vermindert sich, sobald das Kind eigene Einkünfte oder nicht steuerpflichtige Einnahmen von mehr als 1.848 € im Jahr hat. Der über diesem Freibetrag liegende Anteil ist auf den Ausbildungsfreibetrag anzurechnen. Damit entfällt der Freibetrag bereits bei Einkünften von rd. 230 € im Monat.[311]

Die Steuermindereinnahmen aufgrund des Ausbildungsfreibetrags lagen im Jahr 2010 bei 150 Mio. €.[312]

2. Kinderkomponente bei staatlichen Zulagen

Besondere Kinderkomponenten durch staatliche Zulagen waren früher Bestandteil der Eigenheimförderung Familien mit Kindern: Dieses Fördermodell zur Eigenheimfinanzierung wurde 2006 abgeschafft und läuft Ende 2014 aus.[313]

Neue kindbezogene Förderkomponenten in Gestalt von Zulagen wurden im Zusammenhang mit der Förderung der sog. Riesterrenten (§§ 79-99 EStG) eingeführt.[314] Eine spezielle Kinderzulage (§ 85 EStG) soll Familien, die durch ihre Unterhaltsleistungen an die Kinder in ihrer Vorsorgefähigkeit eingeschränkt sind, beim Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge unterstützen.

Seit 2008 beträgt die Kinderzulage 185 €/Jahr pro kindergeldberechtigtem Kind, für ab 2008 geborene Kinder jeweils 300 €. Die volle Zulage wird allerdings nur gezahlt, wenn ein sog. Sockelbetrag (Mindesteigenbetrag) gemäß § 86 EStG nicht unterschritten wird. Der Finanzaufwand für die Altersvorsorgezulage wird vom Bund getragen. Das Finanzvolumen der Kinderzulage im Rahmen der Altersvorsorge betrug im Jahr 2010 insgesamt 470 Mio. €.[315]

311 *Schürmann*, RdJB 4/2011,S. 491.

312 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2009, S. 2.

313 Eigenheimzulagengesetz vom 30.1.1996, zuletzt geändert durch Art. 6 Haushaltsbegleitgesetz 2004.

314 §§ 83 – 86 EStG idF durch das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 26.6.2001.

315 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S.2.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Unspezifische Entlastung durch das Splitting-Verfahren

Unter den unspezifischen Komponenten des Steuerrechts, die auch Familien mit Kindern zu Gute kommen, ist besonders das Ehegattensplitting hervorzuheben. Rechtsgrundlage ist § 32 a iVm §§ 26, 26 b EStG. Das Splitting-Verfahren wurde nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7.5.2013, das den Ausschluss eingetragener Partnerschaften vom Ehegattensplitting für verfassungswidrig erklärt hatte, auf eingetragene Lebenspartner ausgeweitet.[316]

Das Splitting-Verfahren führte traditionell zu einer steuerlichen Entlastung in Ehepaarfamilien, in denen ein Ehepartner ganz oder weitgehend auf eigene Erwerbstätigkeit verzichtet und damit ein großer Einkommensunterschied zwischen den beiden Ehepartnern besteht. Beim Splitting werden die Einkünfte der Ehepartner zusammengerechnet und (nach Abzug von Kinderfreibeträgen, Sonderausgaben und sonstigen Abzügen) dann dem sog. Splitting-Tarif unterworfen.[317] Hierdurch wird die Steuerprogression gemindert, was zu einer Verringerung der Steuerschuld gegenüber zwei Einzelveranlagungen der Partner führt, soweit die versteuernden Einkünfte – vor der Zusammenveranlagung – nicht gleich hoch sind oder nicht bereits aufgrund ihrer außerordentlichen Höhe ohnehin in der Proportionalzone des Steuergrundtarifs verlaufen. Das Splittingverfahren erlaubt es bestimmten Unterhaltsgemeinschaften, die Effekte eines progressiv verlaufenden Steuertarifs zu kompensieren, ohne dass es auf die Erziehung von Kindern ankommt. Eine Ergänzung des Splitting-Verfahrens um ein Familiensplitting, dessen Verteilungswirkungen zu einer zusätzlichen Entlastung für Gutverdienende mit mehreren Kindern führen würden, steht nicht auf der Reform-Agenda.[318]

Die finanzielle Auswirkung des *Splittings* ist zwar rückläufig, wurde jedoch für 2010 immer noch auf 18,9 Mrd. € taxiert.[319] Nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums entfallen rund 62% des Gesamtvolumens auf gemeinsam veranlagte Ehepaare mit Kindern, für die aktuell ein Anspruch auf Kindergeld oder Kinderfreibetrag besteht. Zudem entfielen bisher rd. 29% des Gesamtvolumens auf Ehegatten, die Kinder haben, für die aktuell kein Kindergeld (mehr) bezogen wird. Lediglich etwa 9% des Gesamtvolumens (1,7 Mrd. €) entfallen auf kinderlose Ehepaare. Das Gewicht dieser Gruppe könnte mit der Einbeziehung der ca. 34.000 eingetragenen Partnerschaften zunehmen.

Die finanzielle Entlastung durch Splitting-Vorteile bleibt auf bestimmte Ehepaarfamilien und eingetragene Partnerschaften beschränkt, während andere Familienkonstella-

316 Die Ausweitung erfolgte rückwirkend ab der Einführung des Lebenspartnerschaftsgesetzes zum 1.8.2001.

317 Nach dem Splitting-Tarif beträgt die Einkommensteuer das Doppelte des Steuerbetrags, der sich für die Hälfte des gemeinsam zu versteuernden Einkommens nach der Einkommensteuergrundtabelle ergibt, § 32 a Abs. 5 EStG.

318 Zum Familiensplitting vgl. die Kleinen Anfragen in BT-Drs. 16/6277 vom 27.8.2007; BT-Drs. 17/12937 und die Antwort der Bundesregierung in BT-Drs. 17/13044 vom 11.4.2013.

319 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2009, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tionen, insbes. Alleinerziehende mit Kindern keine vergleichbar wirksame Entlastungsmöglichkeit haben.[320]

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung

I. Unterstützung elterlicher Betreuung und Erziehung

1. Arbeitsrechtliche Unterstützung durch Zeitrechte für Eltern

Für die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Betreuungspflichten spielen Zeitrechte für Eltern eine wichtige Rolle. Die Bedeutung der Familienzeitpolitik unterstrich auch der 8. Familienbericht, der Fragen der Zeitsouveränität, der Zeitsynchronisation und der Zeitumverteilung behandelte.[321] Zur Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt versucht der Staat, Unternehmen auf freiwilliger Basis für die Entwicklung familienverträglicher Beschäftigungsmodelle zu gewinnen. Dazu gehören neben flexiblen Arbeitszeiten und moderner Arbeitsorganisation auch Beurlaubungsmodelle mit Rückkehrgarantie, die Eltern eine Auszeit zur Kinderbetreuung ermöglichen. Neben diesen betrieblichen Maßnahmen gibt es auch gesetzlich verankerte Ansprüche zur Freistellung von der Arbeitspflicht bei Fortdauer des Arbeitsverhältnisses. Nach dem Schutzzweck der einzelnen Freistellungsansprüche lassen sich drei „kindbedingte" Zeitrechte unterscheiden: Freistellung für Mütter ab der Geburt während obligatorischer Beschäftigungsverbote; Freistellung im Rahmen der Elternzeit und Freistellung zur Betreuung eines kranken Kindes.

a) Betreuungszeit im Rahmen des nachgeburtlichen Mutterschutzes

Die Freistellung aufgrund des Beschäftigungsverbots während der obligatorischen Mutterschutzfristen nach der Geburt verfolgt neben dem Schutz der Mutter auch den Zweck, „es der Mutter in der ersten Lebensphase des Kindes zu ermöglichen, dieses ungehindert durch Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis zu pflegen, Kontakt zu dem Kind herzustellen und zu vertiefen".[322] Das absolute Beschäftigungsverbot nach § 6 Abs. 1 MuSchG dauert bis zum Ablauf von 8 Wochen, bei Früh- und Mehrlingsgeburten bis zum Ablauf von zwölf Wochen nach der Geburt. Dieser Zeitraum verlängert sich

320 Zur Problematik und den Wirkungen des Ehegattensplittings vgl. *Spangenberg*, Mittelbare Diskriminierung im Steuerecht, S. 109 ff.

321 *BMFSFJ* (Hrsg.), Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik (Achter Familienbericht), Berlin, Mai 2012.

322 Vgl. BAG, Urt. vom 16.6.2005, BAGE 115, 113, *Buchner*, § 6 Mutterschutzgesetz, in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngesetz und Elternzeitgesetz, 8.Aufl. 2008, S. 270 f. , Rz. 1, 3.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bei vorzeitigen Entbindungen zusätzlich um nicht verbrauchte vorgeburtliche Schutzfristen nach § 3 Abs. 2 MuSchG. Bei Tod des Kindes kann die Zeit des absoluten Beschäftigungsverbotes mit ärztlichem Attest verkürzt werden (§ 6 Abs. 1 S. 3 MuSchG). Diese Regelung bestätigt den kindbezogenen Schutzzweck der arbeitsrechtlichen Freistellung. Die Dauer der Freistellung kann sich während der Stillzeit durch individuelle Beschäftigungsverbote (§ 6 Abs. 3 MuSchG) verlängern.

b) Elternzeit nach dem BEEG

Erweiterte Zeitrechte zur Entwicklung und Vertiefung der Eltern-Kind-Beziehung in der ersten Lebensphase werden durch die Elternzeit nach §§ 15 ff. BEEG[323] gewährt. Bei der Elternzeit handelt es sich um eine Ausweitung der arbeitsrechtlichen Freistellungen, die 1979 mit dem Mutterschaftsurlaub eingeführt und 1985 mit dem Elternurlaub ausgebaut worden waren. Rechtsgrundlage ist seit 2007 das Bundeselterngesetz, das an die Stelle des früheren Bundeserziehungsgeldgesetzes trat. [324]

Anspruchsberechtigt sind nicht nur personensorgeberechtigte Elternteile, sondern auch nichteheliche Väter ohne Sorgerecht mit Zustimmung der sorgeberechtigten Mutter. Auf Elternzeit besteht Anspruch auch zur Betreuung der Kinder des Ehepartners (Stiefkinder) oder des Lebenspartners, Kinder, die in Adoptionspflege aufgenommen wurden, bei schwerer Krankheit, Schwerbehinderung oder Tod der Eltern auch zur Betreuung von Geschwistern, Nichten und Neffen sowie Enkelkindern. Großeltern können Elternzeit für die Betreuung eines Enkelkindes außerdem beantragen, wenn der Elternteil des Kindes minderjährig ist oder sich in der Ausbildung befindet, die vor dem 18. Lebensjahr begonnen wurde, und keiner der Elternteile selbst Elternzeit beansprucht (§ 15 Abs. 1a BEEG).[325] Elternzeit setzt voraus, dass die Berechtigten mit dem Kind zusammen leben und überwiegend selbst betreuen und erziehen, wobei eine Erwerbstätigkeit bis zu 30 Wochenstunden unschädlich ist. Der Anspruch auf Elternzeit kann vertraglich nicht ausgeschlossen oder eingeschränkt werden (§ 15 Abs. 2 S. 6 BEEG).

Der Anspruch auf Elternzeit beträgt grundsätzlich drei Jahre ab Geburt, im Fall einer Adoption, der Adoptionspflege oder der Vollzeitpflege bis zu drei Jahre ab der Aufnahme des Kindes. Mit Zustimmung des Arbeitsgebers kann ein Anteil von bis zu zwölf Monaten in der Zeit bis zur Vollendung des achten Lebensjahres in Anspruch genommen werden (§ 15 Abs. 2 BEEG). Die Verschiebung des Zeitraums soll den Eltern die Möglichkeit geben, ihr Kind beim Schuleintritt und im ersten Schuljahr intensiv be-

323 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit vom 5.12.2006, BGBl. I, S. 2748, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.2.2013, BGBl. I, S. 254. Die Elternzeit für Beamte, Richter und Soldaten richtet sich abweichend von den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen nach den Elternzeitverordnungen des Bundes und der Länder.

324 Gesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.2.2004, BGBl. I, S. 206. Ursprünglich war der Erziehungsurlaub an den Bezug des Erziehungsgeldes geknüpft.

325 Zur Kritik an der Großelternzeit, die nicht mit einem Anspruch auf Elterngeld flankiert ist, vgl. *Genenger*, ZRP 2008, 180 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

treuen zu können.[326] Bei mehreren Kindern besteht der Freistellungsanspruch für jedes Kind.

Bei vollständiger Freistellung während der Elternzeit ruht das Arbeitsverhältnis. Eine teilzeitige Beschäftigung bis zu 30 Wochenstunden ist gestattet. Der Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit ist jedoch an Voraussetzungen gebunden: Es muss eine bestimmte Betriebsgröße vorliegen (mehr als 15 Beschäftigte)[327], das Arbeitsverhältnis muss mindestens sechs Monate bestanden haben und es dürfen keine dringenden betrieblichen Gründe entgegenstehen (§ 15 Abs. 7 BEEG).[328] Die Gerichte legen bei der Überprüfung solcher dringender betrieblicher Gründe in der Regel einen strengen Maßstab an die von den Arbeitgebern verlangten Nachweispflichten an. Insbesondere ist es den Arbeitgebern nicht möglich, sich auf eine grundsätzliche unternehmerische Entscheidung gegen eine Teilzeitbeschäftigung oder auf den finanziellen Aufwand aufgrund der Teilung eines Arbeitsplatzes zu berufen.[329]

Während der Elternzeit besteht Kündigungsschutz nach § 18 BEEG. Das Arbeitsverhältnis kann erst zum Ende der Elternzeit und unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist (§ 19 BEEG) gelöst werden. Befristete Verträge verlängern sich durch die Elternzeit grundsätzlich nicht.[330] Die soziale Absicherung ist während der Elternzeit gewährleistet.[331]

Mütter und Väter nehmen Elternzeit in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch, Mütter zu 95%, Väter zuletzt zu 27,3%. Insgesamt ist die Beteiligung der Väter an der Elternzeit, die im Jahr 2001 bei nur 1,5% lag, seit der Novelle von 2007 deutlich angestiegen. Nach der amtlichen Statistik nutzen Mütter die mögliche Elternzeit von einem Jahr fast voll aus (11,7 Monate), während Väter im Durchschnitt nur für 3,3 Monate Elternzeit nehmen.[332] 2010 haben mehr als die Hälfte der Paare (60%) das Elterngeld zeitweise gemeinsam bezogen.

326 Vgl. BT-Drs. 14/3553, S. 21; *Becker*, § 15 BEEG, Rz. 15, in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 8. Aufl. 2008.

327 Aufgrund dieser Kleinbetriebsregelung sind etwa 68% der Betriebe von der Regelung ausgenommen.

328 Zudem sind bestimmte Mitteilungspflichten zu beachten.

329 Zur Entscheidungspraxis der Arbeitsgerichte vgl. insbes. *Kohte*, §§ 15 und 16 im Spiegel der arbeitsgerichtlichen Praxis, in: BMFSFJ, Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 des Bundeserziehungsgeldgesetzes, 2004, S. 107-132. Akzeptiert wird die Ablehnung von Teilzeitarbeit im Allgemeinen, wenn eine Ersatzkraft fehlt und eine Besetzung nicht möglich ist bzw. eine Umorganisation innerhalb des Betriebs nicht in Betracht kommt, z.B. bei umfassendem Personalabbau.

330 Ausnahmen bestehen bei Verträgen wissenschaftlicher Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

331 Vgl. *Becker*, Vor §§ 15-21 BEEG, Rz. 49 ff., in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 8. Aufl. 2008,S. 933 ff.

332 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 406 vom 22.11.2012; zur Ausweitung der von Vätern in Anspruch genommenen Elternzeit vgl. *BMFSFJ*, Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, S. 18, Schaubild 6; *BMFSFJ/DIW*, Elterngeld-Monitor 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Freistellung zur Betreuung erkrankter Kinder

Nach § 616 S. 1 BGB hat ein Arbeitnehmer gegen seinen Arbeitgeber Anspruch auf bezahlte Freistellung von der Arbeit, wenn er unverschuldet für eine verhältnismäßig nicht erhebliche Zeit durch einen in seiner Person liegenden Grund an der Arbeitsleistung verhindert ist. Diese Voraussetzungen sind auch erfüllt, wenn der Arbeitnehmer nach ärztlichem Zeugnis ein krankes Kind betreuen muss und die Betreuung durch eine andere Person nicht möglich oder nicht zumutbar ist.[333] Ein Anspruch auf bezahlte Freistellung kann sich auch ergeben, wenn ein Arztbesuch oder eine Heilbehandlung des Kindes eine Begleitung erfordern oder das Kind, ohne erkrankt zu sein, infolge besonderer Umstände lediglich beaufsichtigt werden muss. Als verhältnismäßig nicht erheblich wird von der Rechtsprechung ein Zeitraum bis zu fünf Arbeitstage für die Betreuung eines erkrankten Kindes angesehen. Im Einzelfall ist auch ein längerer Anspruch denkbar. Der Anspruch entsteht bei wiederholten Erkrankungen für jeden Verhinderungsfall neu. Für das Alter des Kindes gibt es keine gesetzlich oder von der Rechtsprechung ausdrücklich festgelegte Grenze. Das Bundesarbeitsgericht hat bisher nur Fälle von Kindern bis zu acht Jahren entschieden.

§ 616 S. 1 BGB kann durch spezialgesetzliche Vorschriften für einzelne Dienstverhältnisse verdrängt und durch Tarif- oder Arbeitsvertrag vollständig abbedungen werden.[334]

Die Frage des Vergütungsanspruches während der Freistellung richtet sich nach § 616 S. 1 BGB bzw. nach Tarif- oder Arbeitsvertrag.[335] Bei Fehlen eines arbeitsrechtlichen Vergütungsanspruchs kommt eine sozialrechtliche Absicherung nach § 45 SGB V gegen die Krankenversicherung in Betracht.[336] Den Beschäftigten steht, auch wenn sie nicht gesetzlich krankenversichert sind, ein unmittelbar gegen ihren Arbeitgeber gerichteter arbeitsrechtlicher Freistellungsanspruch zu, sofern sie nicht auf einer anderen Rechtsgrundlage Anspruch auf bezahlte Freistellung haben (§ 45 Abs. 3, 5 SGB V).

Für Bundesbeamte und Landesbeamte gelten wie auch bei der Elternzeit eigene Rechtsvorschriften über Sonderurlaub zur Betreuung eines kranken Kindes unter 13 Jahren. Sonderurlaub unter Weitergewährung der Bezüge soll bei schwerer Erkrankung eines Kindes gewährt werden, soweit eine andere Person zur Pflege und Betreuung nicht zur Verfügung steht und die Notwendigkeit der Anwesenheit der Beamtin/des Beamten zur Pflege ärztlich bescheinigt wird. Die regelmäßige Höchstdauer dieses Sonderurlaubs variiert zwischen 4 Tagen (nach Bundesrecht) und 10 Tagen, bei Alleinerziehung verlängert sich der mögliche Sonderurlaub.[337]

333 BAG, Urt. vom 20.6.1979, NJW 1980, 903.

334 *Bordet,* Familienfreundliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen und Instrumente, 2009, 104 f.

335 Z.B. § 29 TVöD: 4 Tage für ein Kind unter 13 Jahren.

336 Grundsätzlich ist der Arbeitgeber vorrangig vor der Krankenkasse zur Entgeltfortzahlung nach § 616 S. 1 BGB verpflichtet.

337 Vgl. § 12 Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamtinnen, Bundesbeamte, Richterinnen und Richter des Bundes (23.2.2006); für Niedersachsen § 9a der niedersächsischen Sonderurlaubsver-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) Sonderurlaub zur Betreuung von Kindern

Ein Rechtsanspruch auf unbezahlten Sonderurlaub außerhalb einer Elternzeit kann sich aus gesetzlichen Regelungen, Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen ergeben.[338] Gesetzliche Regelungen bestehen im Rahmen des Beamtenrechts (§ 72 a Abs. 4 BBG).[339] Sektorale tarifvertragliche Vereinbarungen zur Gewährung von Sonderbeurlaubung für Eltern bestehen z.B. auch im Einzelhandel, Groß- und Außenhandel, in der Metallindustrie, in der Eisen- und Stahlindustrie sowie im privaten Versicherungs- und Bankgewerbe. Auch einige Großunternehmen sehen erweiterten „Elternurlaub" durch Firmentarifverträge oder Betriebsvereinbarungen vor.

e) Arbeitszeitgestaltung und -organisation

Familienfreundliche Regelungen von Arbeitszeit und Arbeitsorganisation sind für erwerbstätige Eltern von essentieller Bedeutung, um ihre Erziehungs- und Betreuungspflichten gegenüber ihren Kindern neben ihren beruflichen Aufgaben verantwortlich wahrnehmen zu können. An erster Stelle der betrieblichen Maßnahmen steht die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Arbeitsabläufen. Die wichtigsten rechtlichen Instrumente zur simultanen Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind zum einen Verkürzung der Arbeitszeit (Teilzeit), zum anderen Formen der Arbeitszeitflexibilisierung durch Gleitzeit in Verbindung mit unterschiedlichen betrieblichen Arbeitszeitkontenmodellen.

aa) Teilzeit

Rechtlicher Rahmen und Voraussetzungen des Anspruchs auf eine teilzeitige Beschäftigung sind im Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21.12.2000 geregelt. Der Teilzeitanspruch nach § 8 TzBfG gibt erwerbstätigen Eltern die Möglichkeit, ihre vereinbarte Arbeitszeit und die Verteilung der Arbeitszeit ihren familiären Bedürfnissen entsprechend zu verringern, wobei auch eine unwesentliche Arbeitszeitverkürzung denkbar ist.

Für den allgemeinen Teilzeitanspruch nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz gelten teilweise andere Regeln als bei der Teilzeit während der Elternzeit nach § 15 Abs. 7 BEEG.[340] Wie bei der Elternzeit muss das Arbeitsverhältnis länger als sechs Monate bestehen und der Arbeitgeber muss regelmäßig mehr als 15 Arbeitnehmer – einschließ-

---

ordnung in der Fassung vom 16.1.2006 (Sonderurlaub bei Kinderkrankenpflege Alleinerziehender bis zu 16 Arbeitstagen im Jahr); Baden-Württemberg, Verordnung vom 29.11.2005, § 29 idF von 2011: 7 Arbeitstage pro Kind im Jahr, für Alleinerziehende bis zu 14 Arbeitstage pro Kind (maximal 36 Tage).

338 Vgl. § 28 TVöD. Zu Modellen zur Regelung von Elternurlaub per Tarifvertrag *Bordet*, Familienfreundliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen und Instrumente, 2009, S. 107.

339 Einem Beamten ist unbezahlter Sonderurlaub zur Betreuung eines Kindes unter 18 Jahres für eine Dauer von bis zu 12 Jahren zu gewähren, soweit keine zwingenden dienstlichen Belange entgegenstehen.

340 Zu den Unterschieden und ihre Bedeutung für die Unterstützung von Familien vgl. *Hannawald*, NZA 2002, 1385.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lich der Teilzeitkräfte (auch geringfügig Beschäftigte) – beschäftigen.[341] Der Arbeitnehmer muss die Verringerung der Arbeitszeit und deren Umfang jedoch mit einem größeren Vorlauf, nämlich spätestens drei Monate vor ihrem Beginn, geltend machen. Anders als bei der Elternzeit kann der Arbeitgeber die Teilzeitbeschäftigung aus betrieblichen Gründen ablehnen (§ 8 Abs. 4 S. 1 TzBfG). Solche Gründe liegen vor, wenn die Verringerung der Arbeitszeit die Organisation, den Arbeitsablauf oder die Sicherheit im Betrieb wesentlich beeinträchtigt oder unverhältnismäßige Kosten verursacht. Die Gerichte verlangen von den Arbeitgebern bei einer Verweigerung von Teilzeitarbeit aus betrieblichen Gründen stimmige, plausible und nachvollziehbare Gründe. Eine allgemeine Organisationsentscheidung aufgrund der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit, bestimmte Arbeitsbereiche nicht für Teilzeitarbeit zuzulassen, genügt nicht dem gesetzlichen Begründungsgebot.[342] Im Einzelnen können die Ablehnungsgründe auch tarifvertraglich festgelegt werden.[343] Nach der Gesetzesbegründung dürfen keine unzumutbaren Anforderungen an die Ablehnung durch den Arbeitgeber gestellt werden. Rational nachvollziehbare Gründe sollen genügen.[344]

Eine befristete Arbeitszeitverringerung ist – anders als nach § 15 BEEG – nicht vorgesehen. Es handelt sich daher grundsätzlich um eine dauerhafte Maßnahme ohne Anspruch auf Rückkehr auf einen vollzeitigen Arbeitsplatz. Gem. § 9 TzBfG hat der Arbeitgeber allerdings einen teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer bei der Besetzung eines entsprechenden freien Arbeitsplatzes bei gleicher Eignung bevorzugt zu berücksichtigen, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe oder aber Arbeitszeitwünsche anderer teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer entgegenstehen.[345] Die Rückkehroption ist deutlich schwächer als im Fall der Elternzeit. Im Beamtenrecht gelten eigene Regelungen zur Förderung der Teilzeitarbeit (§ 72 a BBG).[346]

Auch zahlreiche Tarifverträge enthalten Regelungen über einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit neben dem allgemeinen gesetzlichen Teilzeitanspruch.[347]

---

341 Durch die Kleinunternehmerklausel in § 8 Abs. 7 TzBfG sind ca. 87% der Betriebe und ca. 25% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen, vgl. *Bordet*, 2009, S. 228.

342 Vgl. BAG, Urt. vom 30.9.2003, DB 2004, 709; LAG Köln, Urt. vom 9.4.2003, Az. 3 Sa 975/02, MDR 2004, 102 f.

343 BAG, Urt. vom 18.2.2003, NJW 2004, 386.

344 Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/4374, S. 17.

345 Tatsächlich ist die spätere Rückkehr auf einen Vollzeitarbeitsplatz oder, auf eine Erhöhung der Arbeitszeit oft schwer zu realisieren. Insbesondere in Ostdeutschland ist die Ablehnungsquote hoch. Vgl. IAB-Kurzbericht, Nr. 18-2012.2004.

346 Einem Beamten ist auf Antrag, soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen, Teilzeitbeschäftigung ohne zeitliche Begrenzung hinsichtlich der Dauer bis zu Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit zu bewilligen, § 72 a Abs. 1 BBG. Eine Teilzeitbeschäftigung von weniger als 50% der regelmäßigen Arbeitszeit kann aus familiären Gründen bis zur Dauer von insgesamt 12 Jahren bewilligt werden, soweit zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen (§ 72 a Abs. 5 iVm Abs. 4 BBG).

347 Zu den Gestaltungsoptionen und der Regelungspraxis vgl. *Bordet,* 2009, S. 200 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Flexibilisierung der Arbeitszeit

Eine der wenigen ausdrücklichen Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmern mit Erziehungspflichten findet sich in § 6 Abs. 4 ArbZG[348]: Danach hat der Arbeitgeber den Nachtarbeitnehmer auf dessen Verlangen auf einen für ihn geeigneten Tagesarbeitsplatz umzusetzen, wenn „im Haushalt des Arbeitnehmers ein Kind unter zwölf Jahren lebt, das nicht von einer anderen im Haushalt lebenden Person betreut werden kann, sofern dem nicht dringende betriebliche Erfordernisse entgegenstehen."

Der Arbeitgeber kann kraft seines Direktionsrechts (§ 106 GewO) die Lage der Arbeitszeit nach billigem Ermessen näher bestimmen, soweit darüber keine kollektiv- oder individualvertraglichen Vereinbarungen bestehen. Bei der Ermessensentscheidung sind die beiderseitigen Interessen angemessen zu berücksichtigen. Zu den schutzwürdigen familiären Belangen gehören insbesondere auch die erforderliche Beaufsichtigung und Betreuung von Kindern.[349]

In der Praxis stellen kollektivvertragliche Gleitzeitregelungen in Verbindung mit Arbeitszeitkonten die wichtigste Maßnahme familienfreundlicher Arbeitsgestaltung dar. Teilweise ist die Flexibilisierung der Arbeitszeit auch mit einer Dezentralisierung des Arbeitsortes gekoppelt, vor allem durch unterschiedliche Formen der Telearbeit bzw. durch „mobiles Arbeiten".[350]

2. Geldleistungen zur Unterstützung der Elternzeit

Als Geldleistungen sind nach geltendem Recht das Elterngeld und Leistungen nach Landesrecht vorgesehen. Die landesrechtlichen Regelungen werden teilweise davon abhängig gemacht, dass für das Kind kein Platz in einer Kindertageseinrichtung beansprucht wird. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das ab 2013 geplante Betreuungsgeld gemäß § 16 Abs. 4 SGB VIII, das als neuer § 4a in das BEEG eingegliedert ist.

a) Bundeselterngeld

Für Geburten (und Adoptionen) ab dem 1.1.2007 wurde das Bundeserziehungsgeld[351] durch das neue Elterngeld abgelöst.[352] Das gesetzgeberische Ziel des Elterngeldes ist

348 Gesetz zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts (Arbeitszeitgesetz) vom 6.6.1994, idF durch Gesetz vom 20.4.2013.

349 BAG, Urt. vom 23.9.2004 – 6 AZR 567/03, in: AuR 10/2004, 392.

350 Zu den verschiedenen Erscheinungsformen vgl. *Bordet*, 2009, S. 66 ff.

351 Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub vom 6.12.1985, BGBl. I, S. 2154.

352 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) vom 5.12.2006, BGBl. I, S. 2748, zuletzt geändert durch Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs vom 10.9.2012, BGBl. I, S. 1878. Die Regelungen über das Elterngeld gehören zum Besonderen Teil des Sozialgesetzbuches (§ 68 Nr. 15 SGB I). Zur Neukonzeption des Elterngeldes mit seinem elitären Steuerungsansatz vgl. *Felix*, Das Kind im Sozialrecht, in: Bork/Repgen (Hrsg.), Das Kind im Recht, 2009, S. 111 ff., 115.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

es, den Eltern eines neugeborenen Kindes einen finanziell gesicherten Schonraum für die Betreuung und Erziehung des Kleinkindes in der entscheidenden ersten Lebensphase zu geben. Der gleiche Schonraum ist bei Aufnahme eines Adoptivkindes vorgesehen, da diese erste Phase ebenfalls entscheidend für die Integration des Kindes in die Ersatzfamilie ist. Vor allem die Mütter sollen die Chance haben, trotz einer Elternzeit ihre wirtschaftliche Existenz mittel- und langfristig eigenständig zu sichern, während es umgekehrt den Vätern ermöglicht bzw. erleichtert werden soll, vorübergehend ganz oder teilweise auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten. Damit geht es auch um eine „größere Wahlfreiheit zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf."[353] Trotz des Bekenntnisses zur Wahlfreiheit verfolgt die Neuregelung des Elterngeldes mit der Verkürzung der Leistungsdauer im Vergleich zum früheren Erziehungsgeld einen edukatorischen Zweck: Die Mütter sollen die Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung kurz halten und möglichst schnell in den Beruf zurückzukehren.[354]

Für Geburten ab 2007 übernimmt das Elterngeld primär die Funktion einer Lohnersatzleistung, deren Höhe sich am vorangegangenen Nettoeinkommen des betreuenden Elternteils orientiert und keine Bedürftigkeit voraussetzt. Mit dieser Funktionsänderung war für erwerbstätige Eltern eine deutliche Erhöhung der Sozialleistung verbunden.[355] Als Lohnersatzleistung soll das Elterngeld insbesondere die Väter stärker in die frühkindliche Betreuung einbinden. Weitere Funktionen des Leistungssystems, insbesondere die gesellschaftliche und finanzielle Anerkennung der Erziehungsleistungen junger Familien sowie die Funktion einer Mindestleistung spielen nur eine nachgeordnete Rolle.[356]

Anspruch auf Elterngeld haben die leiblichen Eltern, Adoptiveltern, Stiefeltern und eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sowie in Ausnahmefällen weitere Verwandte des Kindes. Grundlegende Leistungsvoraussetzungen für das Elterngeld sind die Betreuung und Erziehung eines Kindes, verbunden mit einem jedenfalls teilweisen Verzicht auf Erwerbstätigkeit: Die Eltern müssen ihr Kind selbst betreuen, eine Teilzeittätigkeit bis zu 30 Wochenstunden ist erlaubt. Pflegeeltern, die ein Kind auf der Grundlage des SGB VIII aufgenommen haben, haben keinen Anspruch auf Elterngeld. Durch

353 *Becker,* Vor §§ 1-14 BEEG, in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 2008, S. 738.

354 Vgl. *Röhl*, NJW 2010, 1418. Zum Systemwechsel beim neuen Elterngeld vgl. auch *Brosius-Gersdorf*, FPR 2007, 334 ff.; *Jung,* WzS 2012, 38 ff.

355 Bei maximaler Bezugsdauer ergibt sich ein möglicher Höchstbetrag von 25.200 € gegenüber einem Höchstbetrag von 7.200 € nach der Rechtslage vor 2007. Vgl. *Becker*, Vor §§ 1-14 BEEG, in: Buchner/Becker, 2008, S. 739. Wegen der strikten Einkommensgrenzen nach dem früheren Recht entfiel die Leistung für normal verdienende Eltern in aller Regel bereits nach dem sechsten Bezugsmonat, so dass die staatliche Unterstützung bei 1.800 € endete. Das BVerfG hat die Ausgestaltung als Einkommensersatzleistung mit Beschluss vom 9.11.2011 bestätigt, NJW 2012, 214.

356 BT-Drs. 10/3792, S. 13; BT-Drs. 11/4509. Der Wegfall der Funktion einer eigenständigen Honorierung der Erziehungsarbeit der Eltern betrifft vor allem die Eltern, bei denen das Elterngeld wegen voller Anrechnung auf Mindestsicherungsleistungen (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag) nach der ab 2011 geltenden Neuregelung entfällt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Modifikation der Leistungsvoraussetzungen ab 2011 verengte sich der Adressatenkreis: Ausgeschlossen sind einerseits Eltern, die im Jahr vor der Geburt gemeinsam über 500.000 € zu versteuerndes Einkommen bezogen hatten, andererseits aber auch Eltern, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren und auf bestimmte Sozialhilfeleistungen angewiesen sind (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag).[357]

Das Elterngeld wird an Mütter und Väter für maximal 14 Monate gezahlt. Bei Bezug von Mutterschaftsgeld reduziert sich die Höchstzahl der Elterngeldmonate, in der Regel um zwei Monate. Beide Elternteile können den Zeitraum – bis auf 2 Monate – frei unter sich aufteilen.[358] Ein Elternteil kann mindestens zwei, maximal 12 Monate Elterngeld beziehen. Es besteht die Möglichkeit, die Bezugszeit durch Halbierung der Elterngeldbeträge auf bis zu 24 bzw. 28 Monate zu verlängern (§ 6 S. 2 BEEG). Bei Zwillingsgeburten können beide Elternteile parallel Elterngeld beziehen, da der Elterngeldanspruch für das jeweilige Kind begründet wird.[359]

Alleinerziehende können die vollen 14 Monate Elterngeld in Anspruch nehmen.[360] Eine Übertragung der zwei Partnermonate ist auch gestattet, wenn die Partnerbeteiligung entweder objektiv unmöglich ist (wegen schwerer Krankheit oder Schwerbehinderung) oder wenn eine attestierte Kindeswohlgefährdung dagegen steht.

Als Lohnersatzleistung beträgt das Elterngeld 65% - 67% des Durchschnittsnettoeinkommens aus Erwerbstätigkeit der letzten 12 Monate vor der Geburt, maximal 1.800 € im Monat (§ 2 Abs. 1 BEEG). Im Einzelnen gelten differenzierte Lohnersatzquoten, die bei geringeren Verdiensten auch 100% erreichen können.[361] Bei der Berechnung des Elterngeldes wird ein modifizierter steuerrechtlicher Einkommensbegriff zugrunde gelegt, der auf das tatsächlich erzielte Erwerbseinkommen während des Bemessungszeit-

357 § 10 Abs. 5 S.1 BEEG, eingefügt durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011. Der Ausschluss ergibt sich durch die neue Anrechnungsvorschrift, die auch den Sockelbetrag von 300 € nicht ausnimmt. Ausnahmsweise entfällt die Anrechnung für Eltern, die vor der Geburt erwerbstätig waren: Bei ihnen ist ein Freibetrag anrechnungsfrei, der dem Einkommen vor der Geburt, bis zur Höhe des Sockelbetrags von 300€ entspricht. In den Gesetzesmaterialien wird die Anrechnung damit begründet, dass der Bedarf des betreuenden Elternteils und des Kindes durch Regelsätze, Zusatzleistungen und den Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende umfassend gesichert sei, BT-Drs. 17/3030. S.14. Kritisch zu den teilweise erheblichen Änderungen ab 2011 vgl. *Dau*, SGb 2011, 198 ff.

358 Die jeweiligen Monatsbeträge können abwechseln oder gleichzeitig bezogen werden. Bei gleichzeitigem Bezug verbrauchen die Eltern zusammen jedoch jeden Monat zwei Monatsbeträge, so dass sich die finanziell geschützte Betreuungsphase entsprechend vermindert. Dieselbe Bezugsdauer gilt bei der Adoption eines Kindes, allerdings endet die kindbezogene Altersgrenze nicht bei 14 Monaten, sondern mit dem achten Lebensjahr des aufgenommenen Kindes.

359 BSG, Urt. vom 27.6.2013, B 10 EG 3/12 R; B 10 EG 8/12 R. Allerdings konnte der Vater insgesamt nur für 11 Monate Elterngeld erhalten, da drei Monate Mutterschutzzeiten allein bei der Mutter angerechnet wurden.

360 Voraussetzung ist eine Minderung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit.

361 Bei einem Voreinkommen zwischen 1.000 und 1.200 € beträgt die Ersatzquote 100% des wegfallenden Erwerbseinkommens. Für Nettoeinkommen zwischen 1.200 € und 1.240 € vor der Geburt des Kindes sinkt ab 2011 die Ersatzquote schrittweise von 67% auf 65%. Die ursprüngliche Leistungsbemessung von 67% orientierte sich am Arbeitslosengeld.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

raums abstellt.[362] Arbeitslosengeld oder sonstige Lohnersatzleistungen bleiben bei der Berechnung ausgeklammert.[363] Bei Teilzeittätigkeit wird das Elterngeld entsprechend reduziert.

Eltern, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren und somit kein steuerpflichtiges Einkommen bezogen, haben Anspruch auf ein Mindestelterngeld von 300 € im Monat (§ 2 Abs. 5 BEEG).[364] Dazu gehören Studierende, Hausfrauen und Hausmänner und Eltern, die wegen der Betreuung älterer Geschwisterkinder nicht gearbeitet haben.[365] Aus dem Adressatenkreis ausgeschlossen sind seit 2011 jedoch Eltern, die Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag nach § 6 a BKGG beziehen, wenn sie vor der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig waren. In diesen Fällen wird das Elterngeld vollständig auf die Mindestsicherungsleistungen angerechnet (§ 10 Abs. 5 S. 1 BEEG). Eine Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes wird jedoch durch einen Elterngeldfreibetrag honoriert. Die Höhe des Freibetrags entspricht dem vor der Geburt bezogenen Einkommen, jedoch höchstens 300 € (§ 10 Abs. 5 S. 2 BEEG).

Leben in der Familie zwei Kinder unter drei Jahren oder drei oder mehr Kinder unter sechs Jahren – das Neugeborene mitgezählt – so erhöht sich das Elterngeld um einen Geschwisterbonus. Er beträgt 10% des Elterngeldes, mindestens 75 €. Dieser Ansatz, die Mehrbelastung von Mehrkindfamilien auszugleichen, gilt als unzureichend.[366] Bei einer Mehrlingsgeburt erhöht sich das Elterngeld um 300 € für das zweite und jedes weitere Mehrlingskind. Elterngeld ist nicht zu versteuern, allerdings wird das Elterngeld bei der Ermittlung des persönlichen Steuersatzes berücksichtigt.[367] Eine Dynamisierung ist weder für das Mindestelterngeld und den Höchstbetrag, noch für weitere Schwellenwerte oder Freibeträge vorgesehen.

362 Die für Geburten ab 2013 eingeführte Vereinfachungsnovelle bei der Berechnungsweise (Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs vom 10.9.2012) führt zumeist zu geringeren Elterngeldansprüchen. Ein Wechsel in eine für die Elterngeldberechnung günstigere Steuerklasse wurde ab 2013 erheblich erschwert.

363 Ausnahmsweise bleiben bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens bestimmte Zeiträume unberücksichtigt. Dazu gehören Zeiten der Elternzeit mit Elterngeldbezug für ein älteres Kind, Monate mit Bezug von Mutterschaftsgeld und Monate mit schwangerschaftsbedingten Erkrankungen, die zu einer Einbuße oder zum Wegfall des Erwerbseinkommens geführt haben (§ 2 Abs. 7 S. 5 und 6 BEEG). Vgl. *Felix,* Familienlastenausgleich im Sozialrecht, in: SRH, 5. Aufl. § 30, Rz. 86 ff., 89. Eine weitere Ausnahme besteht für Zeiten des Wehrdienstes oder Zivildienstes.

364 Dieser Sockelbetrag, dessen Höhe dem Regelsatz des früheren Erziehungsgeldes entspricht, wurde vor 2011 nicht auf andere Sozialleistungen angerechnet.

365 Davon betroffen sind auch Eltern, die ein älteres Geschwisterkind in Elternzeit, aber ohne Elterngeldbezug betreuen. Das Bundesverfassungsgericht hat die entsprechende Regelung zur Elterngeldberechnung in§ 2 Abs. 7 S. 5 und S. 6 BEEG nicht beanstandet, vgl. Beschluss des BVerfG vom 6.6.2011, 1BvR 2712/09, NJW 2011, 2869 (Nichtannahmebeschluss), ebenso zuvor BSG, Urt. vom 12.2.2009, NJW 2010, 1478.

366 Zur finanziellen Benachteiligung von Mehrkindfamilien bei der Elterngeldberechnung, wenn ein weiteres Kind während einer elterngeldlosen Elternzeit geboren wird, vgl. *Salaw-Hanslmaier*, ZRP 2008, 140 ff.

367 Sog. Progressionsvorbehalt, § 32 b EStG.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das Elterngeld wird aus Bundesmitteln finanziert (§ 12 Abs. 2 BEEG). Die jährlichen Aufwendungen sind seit 2008 von ca. 4,2 auf ca. 4,7 Mrd. € im Jahr 2010 angestiegen.[368] 2010 bezogen rund 824.000 Mütter und Väter Elterngeld. 38% der Eltern erhielten nur den Mindestbetrag von 300 €. Das durchschnittliche Elterngeld betrug im Jahr 2010 699 € im ersten Bezugsmonat, in der Gruppe der erwerbstätigen Eltern war der Durchschnittsbetrag für Väter 1.201 €, für Mütter 878 €. Der Väteranteil ist zwischen 2008 und 2011 von 20,8% auf 27,3% gestiegen. Bei Müttern liegt die Inanspruchnahme des Elterngeldes im Durchschnitt bei über 96%.[369]

b) Betreuungsgeld ab August 2013[370]

Das Betreuungsgeld (§ 4 a BEEG n.F.) ist eine neue, im Regelfall einkommensunabhängig gewährte Familienleistung. Sie soll Eltern, die ihr Kind im Alter zwischen 15 bis 36 Monaten selbst betreuen und erziehen und gleichzeitig keine Betreuung in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder durch eine öffentlich geförderte Tagespflegeperson in Anspruch nehmen, einen Ausgleich für den Verzicht auf den ab 1. August 2013 verankerten Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz gewähren. Eine zeitgleiche Erwerbstätigkeit ist anders als beim Elterngeld unbegrenzt möglich. Spitzenverdiener mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von über 250.000 € (bzw. bei zwei berechtigten Elternteilen, wenn die Summe des zu versteuernden Einkommens 500.000 € übersteigt) sind wie beim Elterngeld nicht leistungsberechtigt. Adoptiveltern und Adoptivpflegeeltern erhalten Betreuungsgeld ab dem 15. Monat nach Aufnahme des Kindes in die Familie und höchstens bis zur Vollendung des 36. Lebensmonats. Vor dem 15. Lebensmonat wird Betreuungsgeld nur gewährt, wenn der Elterngeldanspruch bereits erschöpft ist (z.B. weil beide Eltern zeitgleich Elterngeld für dasselbe Kind bezogen haben). Gemäß einer Härteklausel führt die Inanspruchnahme eines Krippenplatzes nicht zum Leistungsausschluss, wenn eine persönliche Betreuung unmöglich ist und der Kita-Besuch des Kindes den Umfang von maximal 20 Wochenstunden im Monatsdurchschnitt nicht übersteigt.

Das Betreuungsgeld verfolgt sehr unterschiedliche Zielsetzungen. An vorderster Stelle soll es die Anerkennung und Unterstützung der elterlichen Erziehungsleistung und

368 *Statistisches Bundesamt,* Jahrbuch 2012, S. 226.

369 Die höchsten Väterquoten werden in Bayern (32,9%), Sachsen (32,7%) und Berlin (31,2%) registriert, die niedrigsten im Saarland (15,3%) und in Bremen (18,6%), vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2012, S. 63, Tab. 2.6.20.

370 Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes vom 15.2.2013, BGBl. I, S.254. Zu den Motiven des Gesetzgebers vgl. Gesetzentwurf zur Einführung eines Betreuungsgeldes, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 17/9917 vom 12.06.2012; Beschlussempfehlung vom 7.11.2012, BT-Drs. 17/11404. Die Einführung des Betreuungsgeldes war politisch umstritten und wird als verfassungsrechtlich problematisch bewertet, vgl. *Schuler-Harms*, Verfassungsrechtlich prekär. Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes, http://library-fes-de/pdf-files/wiso/05040.pdf; *Sacksofsky*, Streit 4/2010, S. 167 ff.; *Ewer,* NJW 2012, 2251. Der Bundesrat hat am 17.4.2013 einen Gesetzentwurf zur Aufhebung des Betreuungsgeldgesetzes eingebracht, vgl. Bundestag, BT-Drs. 17/13112.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Wahlfreiheit bei der Form der Kleinkindbetreuung im privaten Umfeld vergrößern. Inwieweit eine „Vergrößerung" der Wahlfreiheit angesichts teilweise fehlender Betreuungsmöglichkeiten in den westlichen Bundesländern möglich ist, bleibt offen. Widersprüchlich unter dem Gesichtspunkt der Anerkennung innerfamiliärer Erziehungsleistungen erscheint auch der Ausschluss von Eltern, die Leistungen nach SGB II oder andere Mindestsicherungsleistungen beziehen. Das Betreuungsgeld sollte ursprünglich auch den Aufbau einer privaten Altersvorsorge der betreuenden Eltern oder alternativ den Aufbau eines Kapitalstocks zum Bildungssparen zugunsten des Kindes unterstützen. Beide Kapitalbildungsmodelle scheiterten im Gesetzgebungsverfahren vor dem Bundesrat.[371] Die Eltern entscheiden, ob sie das Betreuungsgeld entweder für die eigene private Altersvorsorge oder für Bildungskosten des Kindes ab dessen 14. Lebensjahr verwenden. Beim Bildungssparen ist das Kind Vertragspartner. Die Regelung zum Bildungssparen ist nicht frei von inneren Widersprüchen, wenn sie einerseits ein Modell des Bildungssparens für Kinder vorsieht, andererseits im Gegenzug verlangt, dass die Kinder auf öffentlich geförderte frühkindliche Bildungsangebote verzichten.

Das Betreuungsgeld wurde ab 1. August 2013 bis 31.7.2014 in Höhe von 100 €/Monat gezahlt, ab 1.8.2014 in Höhe von 150 €/Monat (§ 4 b BEEG n.F.). Für jedes Kind wird für höchstens 22 Monate Betreuungsgeld gewährt (§ 4 d BEEG n.F.). Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist unschädlich. Eine vollständige Anrechnung der neuen Leistung auf Leistungen der Grundsicherung ist vorgesehen, sodass Eltern, die Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe nach SGB XII oder Kinderzuschlag erhalten, ebenso ausgeschlossen sind wie beim Elterngeld. Etwas anderes gilt bei den beiden Kapitalbildungsmodellen: Im Hinblick auf die strenge Zweckbindung beim Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge oder beim Bildungssparen steht das Betreuungsgeld und der Bonus nicht für den Lebensunterhalt der Familie zur Verfügung, sondern wird direkt an den Anbieter gezahlt. Damit entfällt auch die Begründung für die Anrechnung des Betreuungsgeldes bei Bezug von Leistungen der Grundsicherung oder des Kinderzuschlags. Die Verwendung des Betreuungsgelds (und des Erhöhungsbetrags) für eine zusätzliche private Altersvorsorge oder für das Bildungssparen gilt insofern auch für Bezieher von Leistungen nach SGB II. Offen bleibt, wie und durch wen die antragsberechtigten Eltern informiert oder bei der Antragstellung unterstützt werden.

Die Kosten für das Betreuungsgeld werden für 2013 mit 400 Mio. €, ab 2014 mit 1,2 Mrd. € p.a. veranschlagt. Die Kosten für den neuen Bonus bei Wahl einer Vorsorgevariante sollen zusätzliche Belastungen des Haushalts von Bund und Ländern in den nachfolgenden Jahren (2014-2016) von jeweils 5 Mio. € nach sich ziehen. Zwischen 1.8. – 31.12.2013 wurde deutschlandweit für knapp 65.000 Kinder Betreuungsgeld in An-

371 Vgl. Gesetzentwurf zur Ergänzung des Betreuungsgeldes gemäß Beschlussempfehlung Bericht des Familienausschusses, BT-Drs. 17/14198 vom 26.6.2013, ursprüngliche Fassung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 17/11135 vom 6.11.2012. Das Gesetz hätte am 1.1.2014 in Kraft treten sollen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

spruch genommen. Dabei waren Leistungsbeziehende überwiegend Mütter (ca. 61.500 Mütter, ca. 3.400 Väter).[372]

c) Landesrechtliche Leistungen

Bei Einführung des neuen Elterngeldes zum 1.1.2007 gab es in den vier Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen ein Landeserziehungsgeld, allerdings hat Baden-Württemberg die landesrechtliche Leistung für Geburten ab 1.10.2012 abgeschafft.[373] Die landesrechtlichen Leistungen wurden so modifiziert, dass sie an den Leistungszeitraum des Bundeselterngeldes nahtlos anschließen. Allerdings verfolgen die landesrechtlichen Leistungen eigenständige Zielsetzungen und weichen insofern in ihren Zugangsvoraussetzungen erheblich voneinander wie auch vom bundesgesetzlichen Elterngeld sowie auch vom Betreuungsgeld ab.[374] In Bayern und Sachsen zielt das einkommensabhängige Landeserziehungsgeld auf die Unterstützung einkommensschwacher Familien ab und wird nicht auf Leistungen der Grundsicherung angerechnet, während Thüringen das Erziehungsgeld einkommensunabhängig gewährt, aber auf Leistungen der Grundsicherung anrechnet. Teilweise werden mit der Leistung Ziele des präventiven Kinderschutzes verbunden (Bayern, Thüringen).[375] Die Leistungsberechtigung entfällt in Sachsen und Thüringen, wenn das Kind einen Platz in einer staatlich geförderten Kindertagesstätte oder in staatlich geförderter Tagespflege beansprucht.[376] Teilweise setzt die Leistung eine Verringerung der eigenen Erwerbstätigkeit voraus, wobei analog zum Bundeselterngeld eine Beschäftigung von maximal 30 Wochenstunden erlaubt ist (Sachsen); demgegenüber ist in Thüringen auch eine vollzeitige Beschäftigung neben dem Leistungsbezug möglich.

Die Leistungshöhe ist zumeist nach der Kinderzahl gestaffelt, wodurch Mehrkindfamilien verstärkt gefördert werden.[377] Die Leistungshöhe kann jedoch auch an die Dauer des Leistungsbezugs gebunden sein (Sachsen).[378]

---

372 *Destatis*, Sozialleistungen – Betreuungsgeld, 2014.

373 Vgl. Bayern: Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz vom 9.7.2007 (GVBL. 2007, 442), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.7.2012, GVBl. 2012, 391; Sachsen: Sächsisches Erziehungsgeldgesetz idF der Bek. vom 7.1.2008, rechtsbereinigt mit Stand vom 1.1.2011; Thüringen: Thüringisches Erziehungsgeldgesetz vom 3.2.2006 idF durch Gesetz vom 4.5.2010 (für Geburten ab 1.8.2009).

374 Der in Bayern jahrelang praktizierte Ausschluss von Nicht-EU-Ausländern vom bayerischen Landeserziehungsgeld wurde mit Beschluss des BVerfG vom 7.12.2012 als verfassungswidrig beanstandet, NJW 2012, 1711.

375 Leistungsvoraussetzung ist der Nachweis der Früherkennungsuntersuchungen der U6 zwischen 9. – 14. Lebensmonat (Thüringen) bzw. der U 7 bei Leistungsantrag ab dem 25. Lebensmonat.

376 In Thüringen entfällt die Leistung, wenn die tägliche Betreuungszeit in einer Kindertagesstätte fünf Stunden übersteigt, bei einer geringeren Betreuungszeit wird die Leistung jeweils um 75 € verringert. Bei einer Betreuung von über fünf Stunden täglich besteht ein Anspruch auf Erziehungsgeld in Höhe von 50 € als sog. Erhöhungsbetrag für jedes ältere kindergeldberechtigte Geschwisterkind.

377 Der ungekürzte Monatsbetrag reicht von 150 bis 300 €. Bayern und Sachsen zahlen 150 € für das erste Kind, 200 € für das zweite und 300 € für das dritte und jedes weitere Kind. In Thüringen be-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In Bayern wird das Landeserziehungsgeld nicht auf Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), dem SGB XII (Sozialhilfe) oder dem § 6 a BKKG (Kinderzuschlag) angerechnet. Darüber hinaus ist der Bezug in Bayern nicht auf das 3. Lebensjahr begrenzt, kann also bei Verschiebung der Elternzeit bis zum 8. Lebensjahr des Kindes genutzt werden.

3. Auswirkung der Elternzeit auf die Sozialversicherungen

Während der Erziehung von Kindern unter drei Jahren gelten besondere Regelungen zur Absicherung von Erziehenden gegen soziale Risiken. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die soziale Sicherung des Erziehenden durch die Betreuung und Erziehung des Kindes nicht beeinträchtigt werden.[379] Entsprechende Regelungen finden sich bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentensystem, aber auch in den anderen Vorsorgesystemen mit Ausnahme der Unfallversicherung, die keinen Versicherungstatbestand für Pflege und Erziehung eines Kindes kennt. Funktional betrachtet handelt es sich um Leistungen, die erziehungsbedingte „Lücken" in der Sicherungsbiographie von Eltern überbrücken oder kompensieren. Soweit eine beitragsfreie Versicherungszeit fingiert wird, ersparen sich die Eltern dadurch eigene Vorsorgeaufwendungen. Aus diesem Grund haben diese Maßnahmen eine monetäre Komponente. Anders als beim Beitragsnachlass in der gesetzlichen Pflegeversicherung steht hier jedoch nicht die finanzielle Entlastung, sondern ein spezieller Nachteilsausgleich bei persönlicher Betreuung und Erziehung im Vordergrund.

a) Krankenversicherung und Pflegeversicherung

Nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGB V genießen Eltern, die zuvor in der gesetzlichen Krankenversicherung Pflichtmitglied waren, beitragsfreien Krankenversicherungsschutz während der Elternzeit sowie bei Bezug von Elterngeld (§ 224 Abs. 1 S.1 SGB V). Allerdings ruht während dieser Zeit der Anspruch auf Krankengeld (§ 49 Abs. 1 Nr. 2 SGB V). Wird während der Elternzeit eine Teilzeittätigkeit oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze nach § 8 SGB IV ausgeübt, so besteht aufgrund dieser Tätigkeit eine eigenständige Versicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V.[380]

---

trägt das Erziehungsgeld monatlich 150 €, wobei sich der Betrag für kindergeldberechtigte Geschwisterkinder um jeweils 50 € bis auf höchstens 300 € im Monat erhöht.

378 In Sachsen beträgt die Leistungsdauer im 2. Lebensjahr eines Kindes zwischen 5 und 7 Monaten, im 3. Lebensjahr zwischen 9 und 12 Monaten. Falls ab dem 14. Lebensmonat eine Kinderbetreuung in einer staatlich geförderten Kindertagesstätte oder Kindertagespflege beansprucht wurde, vermindert sich die Bezugsdauer im 3. Lebensjahr des Kindes auf 5 bis 7 Monate.

379 BT-Drs. 10/3792, S. 32; *Becker,* Vor §§ 15-21 BEEG Rz. 49 ff., S.933 ff.

380 Liegt des Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers über der Jahresarbeitsentgeltgrenze und ist er privat krankenversichert, so erhält er während der Elternzeit gem. § 257 Abs. 1 SGB V keinen Arbeitgeberzuschuss zu der Versicherungsprämie, da dieser einen Anspruch auf Entgelt voraussetzt. Allen-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Vorschriften der gesetzlichen Pflegeversicherung entsprechen weitgehend denen der Krankenversicherung. Die Versicherung besteht für die Zeit der Inanspruchnahme von Elternzeit beitragsfrei fort (§ 49 Abs. 2; § 56 Abs. 3 SGB XI iVm § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGB V).

Die Einnahmeausfälle der gesetzlichen Krankenversicherung für die beitragsfreie Versicherung während des Bezugs von Erziehungsgeld und Mutterschaftsgeld sowie während der Elternzeit wurden für das Jahr 2010 mit 1,34 Mrd. € beziffert; die entsprechenden Kosten in der gesetzlichen Pflegeversicherung mit 173 Mio. €.[381]

b) Arbeitslosenversicherung

Der Erwerb eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird ab 1.1.2003 dadurch erleichtert, dass Zeiten der Betreuung und Erziehung eines Kindes unter drei Jahren in die Versicherungspflicht der Arbeitslosenversicherung einbezogen sind (§ 26 Abs. 2a SGB III). Bei gemeinsamer Erziehung besteht die Versicherungspflicht nur für den Elternteil, dem die Kindererziehung nach Rentenversicherungsrecht zugeordnet ist (§ 26 Abs. 2a S. 3 SGB III). Die Kindererziehung in den ersten drei Lebensjahren hat damit eine anwartschaftsbegründende Funktion.[382] Wichtige Voraussetzung ist, dass unmittelbar vor dem Beginn der Kindererziehung eine Versicherungspflicht bei der Bundesagentur für Arbeit bestand oder Arbeitslosengeld gewährt wurde bzw. eine nach SGB III geförderte Beschäftigung vorlag. Besondere Vorschriften zur Berücksichtigung von Kindererziehung gelten auch bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage für den Bezug von Arbeitslosengeld. Normalerweise bemisst sich das Arbeitslosengeld nach dem beitragspflichtigen Arbeitsentgelt während der letzten 52 Wochen vor Entstehung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Dabei bleiben jedoch Zeiten mit Bezug des Elterngeldes oder Elternzeit außer Betracht, soweit wegen der Betreuung oder Erziehung eines Kindes das Arbeitsentgelt oder die Arbeitszeit gemindert war (§ 150 Abs. 2 Nr. 3 SGB III).

4. Geldleistung bei Betreuung eines kranken Kindes

Erwerbstätige Versicherte haben nach § 45 Abs. 1 SGB V einen Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld, sofern ein ärztliches Zeugnis bestätigt, dass die Beaufsichtigung, Betreuung und Pflege eines erkrankten Kindes ein Fernbleiben von der Arbeit erfordert und der Versicherte keinen Lohn erhält. Gesetzgeberisches Motiv für die Einführung der Leistung ab 1.1.1974 war es, dem Versicherten die Möglichkeit zu geben, das kranke Kind selbst zu betreuen und nicht Dritten überlassen zu müssen. Ursprüng-

---

falls kommt ein Beitragszuschuss gem. § 257 Abs. 2 SGB V über den Arbeitgeber des Ehegatten in Betracht.

381 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates für das Jahr 2010, S. 8.

382 Die Regelung wurde – anders als die Regelungen zur Elternzeit – nicht auf Fälle der Betreuung älterer Adoptivkinder erstreckt. Eine entsprechende Ungleichbehandlung bestand schon nach der Regelung zur früheren Verlängerung der Rahmenfrist nach § 124 Abs. 3 Nr. 2 SGB III a.F.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lich galt der Anspruch nur für Kinder bis zum achten Lebensjahr, seit dem 1.1.1992 sind Kinder bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres umfasst. Keine Altersbeschränkung besteht bei behinderten und auf Hilfe angewiesenen Kindern. Ein sog. Kinderverletztengeld ist auch in der gesetzlichen Unfallversicherung vorgesehen. Ein Elternteil ist anspruchsberechtigt, wenn das Kind durch einen Versicherungsfall nach SGB VII verletzt wurde und dadurch Beaufsichtigung, Betreuung oder Pflege des Kindes erforderlich sind (§ 45 Abs. 4 SGB VII).

Es muss sich um ein versichertes Kind handeln, wobei die Versicherung auf einer Familienversicherung nach § 10 Abs. 4 SGB V oder auf eigener Versicherung (z.B. als Waisenrentner oder als freiwillig Versicherter) beruhen kann.[383] Als Kinder zählen neben leiblichen Kindern auch Stiefkinder, Enkel- und Pflegekinder im Sinne von § 10 Abs. 4 SGB V. Der Anspruch setzt voraus, dass die Beaufsichtigung und Betreuung des kranken Kindes nicht durch eine andere im Haushalt lebende Person übernommen werden kann und dass der versicherte Elternteil Anspruch auf Krankengeld nach § 44 Abs. 2 SGBN V hat. Höhe und Berechnung des Krankengeldes richten sich nach § 47 SGB V. Es ist nur für Arbeitstage zu zahlen. Die Höhe des Krankengeldes beträgt 70% des Regelarbeitsentgelts, maximal 90% des Nettoarbeitsentgelts. Es wird für längstens 10 Tage je Elternteil, bei Alleinerziehenden für längstens 20 Tage pro Kind gezahlt. Diese mit Wirkung ab 1.1.1992 eingeführten Leistungsausweitungen waren mit einer Begrenzung des Gesamtanspruchs gekoppelt: In einem Kalenderjahr ist der Gesamtanspruch für alle Kinder auf 25 Tage, bei allein erziehenden Versicherten auf 50 Tage begrenzt.[384]

§ 45 Abs. 3 SGB V räumt dem versicherten Elternteil einen unabdingbaren Anspruch auf unbezahlte Freistellung von der Arbeitsleistung ein, wenn der Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld besteht. Gegenüber dem Anspruch auf unbezahlte Freistellung ist ein Anspruch auf bezahlte Freistellung aus dem gleichen Grund nach anderen Vorschriften vorrangig.[385]

Ein eigenständiger Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld ohne zeitliche Befristung besteht seit dem 1.8.2002 nach § 45 Abs. 4 SGB V bei schwerstkranken Kindern mit begrenzter Lebenserwartung.[386] Dieser unbeschränkte Anspruch steht jedoch nur einem Elternteil zu (§ 45 Abs. 4 S. 2 SGB V).

383 *Hauck/Noftz*, SGB V, § 45, Rz 6; *Joussen*, § 45, Rz. 3, in: Becker/Kingreen, SGB V, Kommentar, 3. Aufl. 2012. Die Versicherteneigenschaft beim Kind war nach § 185 c RVO nicht erforderlich.

384 Vgl. hierzu BT-Drs. 12/1154, 12/1363, 12/1387 und 12/1392.

385 Etwa aus § 63 Abs1 S. 1 HGB, § 133c S. 1 GewO sowie v.a. aus § 616 Abs. 1 S. 1 BGB. Bei einem arbeitsrechtlichen Anspruch auf Weiterzahlung des Arbeitsentgelts ruht der gleichzeitig bestehende Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld. Vgl. die Nachweise bei *Hauck/Noftz*, SGB V, K § 45, Rz. 18 ff.

386 *Joussen,* § 45, Rz. 7, in: Becker/Kingreen (Hrsg.), SGB V, 3. Aufl. 2012. Die Ausweitung des Leistungsanspruchs in diesen Fällen wurde durch Gesetz zur Sicherung der Betreuung und Pflege schwerstkranker Kinder vom 26.7.2002, BGBl. I, S. 2872 eingeführt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Aufwendungen für Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes beliefen sich 2010 auf 142 Mio. €.[387]

5. Unterstützung elterlicher Kinderbetreuung durch Renten im Todesfall

a) Rentenversicherung

aa) Erziehungsrente

Zur Existenzsicherung der geschiedenen, allein erziehenden Witwen oder Witwer führte der Gesetzgeber die sog. Erziehungsrente nach Scheidung ein. Sie soll die Sicherungslücke zwischen Versorgungsausgleich und Geschiedenenunterhalt speziell in der Form des Betreuungsunterhalts schließen. Allerdings ist die Erziehungsrente unabhängig vom Bestehen eines Unterhaltsanspruchs gegenüber dem geschiedenen Ehegatten. Die Leistung passt schlecht in die Systematik der herkömmlichen Hinterbliebenenrenten. Sie knüpft an das Aufziehen von Kindern an und reflektiert dadurch die zunehmende Anerkennung von Kindererziehung als Leistungsgrund in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Anspruchsberechtigt sind geschiedene allein erziehende Elternteile nach dem Tod des geschiedenen Ehepartners, die ein eigenes Kind oder ein Kind des geschiedenen Ehegatten unter 18 Jahren erziehen und nicht wieder geheiratet haben.[388] Vor dem Bundesverfassungsgericht ist ein Verfahren zur Frage anhängig, ob der Ausschluss hinterbliebener Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft von der Erziehungsrente verfassungskonform ist oder gegen allgemeine oder besondere Gleichstellungsgebote verstößt, insbes. gegen Art. 6 Abs. 5 GG.[389] Es gilt der weite rentenrechtliche Kindesbegriff nach § 46 Abs. 2 SGB VI. Die Leistung setzt also nicht voraus, dass das in der Einelternfamilie aufwachsende Kind in einer familienrechtlichen Beziehung zu dem verstorbenen Ex-Ehegatten stand. Weitere Voraussetzungen für die Erziehungsrente sind, dass der allein erziehende Elternteil unter 65 Jahre alt ist und bis zum Tod des geschiedenen Ehegatten die allgemeine Wartezeit von 5 Jahren im *eigenen* Versicherungsverhältnis erfüllt hat. Durch die Rentenreform von 1992 wurden die Anspruchsvoraussetzungen für diese Rentenart erleichtert. Eine Erwerbstätigkeit des Erziehenden oder die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit des erziehenden Elternteils tangiert nicht den Leistungsanspruch dem Grunde nach. Das mit der Rentenreform von 2001 eingeführte Rentensplitting unter Ehegatten schließt den Anspruch auf Erziehungsrente eben-

387 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8.

388 Die Rente setzt voraus, dass die Ehe nach dem 30.6.1977 geschieden, für nichtig erklärt oder aufgehoben wurde.

389 BVerfG, Beschl. vom 2.5.2012, 1 BvL 20/09 betr. den Normenkontrollantrag des Bayerischen LSG zu § 47 SGB VI. Zur verfassungsrechtlichen Bewertung und einer möglichen Neuordnung in Anpassung an die Entwicklungen beim Recht des Betreuungsunterhalts vgl. *Scheiwe/Schuler-Harms/Wallrabenstein*, NZS 2012, 601 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

falls nicht aus, soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen für die Erziehungsrente erfüllt sind.

Die Höhe der Erziehungsrente wird – anders als bei den „echten" Hinterbliebenenrenten – aus den persönlichen Entgeltpunkten des überlebenden geschiedenen Einelternteils ermittelt. Da die Erziehungsrente nicht aus den Anwartschaften des Verstorbenen abgeleitet wird, wird sie als Vollrente gewährt. Eigenes Einkommen wird jedoch wie bei den Hinterbliebenenrenten angerechnet.

Die Verbreitung der Erziehungsrente hat nach der Wiedervereinigung zunächst etwas zugenommen, in den letzten Jahren ist die Zahl der Leistungsfälle deutschlandweit wieder rückläufig. Wegen der hohen Lebenserwartung kommt es heute nur noch selten vor, dass ein Elternteil stirbt, wenn das Kind seine schulische und berufliche Ausbildung noch nicht abgeschlossen hat. Im Jahr 2012 wurden im Rentenbestand rund 9.500 (2005: knapp 11.000) Erziehungsrenten gezahlt, im Rentenzugang 2012 insgesamt 1.383 Erziehungsrenten. Der durchschnittliche Zahlbetrag im Rentenbestand lag bei 742 €, im Rentenzugang bei 663 €.[390] Die Aufwendungen der Rentenversicherung betrugen 2010 noch 93 Mio. €.[391]

bb) Witwen-/Witwerrenten

Versicherungsfall der in § 46 SGB VI geregelten Witwen- und Witwerrente ist der Tod des Familienernährers. Kindererziehung wird bei der sog. großen Witwenrente nach § 46 Abs. 2 SGB VI in zweifacher Hinsicht berücksichtigt: zum einen legitimiert die Erziehung eines Kindes unter 18 Jahren die Gewährung einer langfristigen Leistung bereits vor dem 47. Lebensjahr,[392] zum anderen bestimmt die Kinderziehung auch die Höhe der Hinterbliebenenrente nach § 78 a SGB VI.

Die Hinterbliebenenrenten sind als Unterhaltsersatzleistung konzipiert und gehen von einer typischen Unterhaltsbedürftigkeit Kinder erziehender Hinterbliebener aus. Die Kindererziehung wird als Erwerbshinderungsgrund auf der gleichen Ebene wie eine Erwerbsminderung (Invalidität) oder die Vollendung des 47. Lebensjahres gewertet.

Der Anspruch auf Witwen/Witwerrente setzt voraus, dass zum Zeitpunkt des Todes eine rechtsgültige Ehe mit dem Versicherten bestand und dass seither keine neue Ehe geschlossen wurde. Das Bestehen einer nicht-ehelichen Lebensgemeinschaft ist – unabhängig von ihrer Dauer und dem Vorhandensein gemeinsamer Kinder- nicht ausreichend. Die Ehe muss mindestens ein Jahr gedauert haben.[393] Der Anspruch auf die

390 *Deutsche Rentenversicherung*, Rentenversicherung in Zahlenreihen, 2013, S. 209, 131.

391 *BMFSFJ*, Familienbezogenen Leistungen, Bestandsaufnahme 2010, S. 10.

392 Nach der Rentenreform von 2001 erhalten jüngere Witwen oder Witwer unter 45 Jahren ohne Erziehungspflichten, die arbeitsfähig sind, eine sog. kleine Witwenrente in Höhe von 25% der Rente des Verstorbenen nur noch für einen begrenzten Zeitraum von 24 Monaten und nicht mehr als Dauerleistung, § 46 Abs. 1 S. 2 SGB VI.

393 Bei einer Ehedauer von weniger als einem Jahr gilt die widerlegliche Vermutung, dass es sich um eine Versorgungsehe handelt, durch welche ein Rentenanspruch nicht begründet wird (§ 46 Abs. 2a

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„große“ Hinterbliebenenrente setzt die Erfüllung der allgemeinen Wartezeit von fünf Jahren durch den verstorbenen Versicherten voraus. Geschützt sind nicht nur Teilfamilien, die durch Tod des Ehepartners entstanden sind, sondern auch die Teilfamilie, die entsteht, wenn zunächst kinderlose Hinterbliebene später ein Kind aus einer anderen nicht ehelichen Verbindung erziehen. Das Kind, welches erzogen wird, muss nämlich nicht in einer familienrechtlichen Beziehung zum verstorbenen Versicherten stehen. Kinder i.S. der Renten wegen Todes sind im Übrigen auch im Haushalt lebende Stiefkinder und Pflegekinder sowie Enkel und Geschwister, sofern sie entweder in den Haushalt des überlebenden Ehegatten aufgenommen sind oder von der Witwe oder dem Witwer überwiegend unterhalten werden (§ 46 Abs. 2 S. 2 SGB VI).[394]

Nach der Reform von 2001 (für Neuehen ab 1.1.2002 und für jüngere Eheleute) entfällt der Anspruch auf Witwen/Witwerrente für Ehegatten, die ein Rentensplitting durchgeführt haben (§ 46 Abs. 2a und 2b SGB VI).[395]

Mit der Rentenreform 2001 verringerte sich das Sicherungsniveau von früher 60% auf 55% der Vollrente des Versicherten. Diese Kürzung wurde indes durch eine neue Kinderkomponente kompensiert: Witwen und Witwer, die mindestens ein Kind für drei Jahre erziehen oder erzogen haben, erhalten einen Kinderzuschlag. Die Kinderkomponente beträgt für das erste Kind zwei Entgeltpunkte, für jedes weitere Kind einen zusätzlichen Entgeltpunkt.[396] Der Zuschlag bezweckt eine Umverteilung innerhalb der Hinterbliebenensicherung zugunsten von Personen, die Kinder erzogen haben. Witwen und Witwer, die zwei oder mehr Kinder erzogen haben, sind im Vergleich zum früheren Recht besser gestellt.

Eigenes Einkommen der Hinterbliebenen, das einen dynamischen Freibetrag übersteigt, wird zu 40% angerechnet und kann zum Ruhen der Hinterbliebenenrente führen.[397]

Im Jahr 2012 waren im Rentenbestand rd. 4,8 Mio. große Witwenrenten und 0,6 Mio. Witwerrenten registriert.[398] Der durchschnittliche Zahlbetrag der Witwenrenten betrug 581 € und bei den Witwerrenten 262 € im Rentenbestand 2012.[399] Die Ausgaben

---

SGB VI). Bei gemeinsamen Kindern oder der Schwangerschaft der Witwe gilt die Vermutung typischerweise als widerlegt, ebenso bei Tod infolge eines Unfalls oder Verbrechens.

394 Bei Enkeln und Geschwistern genügt die Leistung des überwiegenden Unterhalts.

395 Das neue Rechtsinstitut des Rentensplittings unter Ehegatten wurde als Alternative zur bisherigen abgeleiteten Hinterbliebenensicherung eingeführt. Nach der Neuregelung haben Eheleute künftig ein Wahlrecht zwischen beiden Formen der Absicherung. Weiterführend hierzu *Ruland*, Das Rentensplitting zwischen Ehegatten, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer (Hrsg.), Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Festschrift für von Maydell, 2002, 575 ff.

396 Der Zuschlag beträgt für das erste Kind 3,636 Entgeltpunkte (ab 1.7.2012 = 56,13 €/Monat (West) bzw. 48,26 € (Ost), für jedes weitere Kind zusätzlich jeweils rd. 28 €/Monat (West) bzw. 24,14 € (Ost), vgl. *Ruland*, in: SRH, 5. Aufl. 2012, § 17, Rz. 116, S. 885).

397 Der Freibetrag beträgt monatlich ab 1.7.2012 in Westdeutschland 741 € zuzüglich 157 € pro Kind mit Anspruch auf Waisenrente (Ostdeutschland: 658 €; 140 € pro Kind).

398 *Deutsche Rentenversicherung*, Rentenversicherung in Zeitreihen 2013, S. 197.

399 *Deutsche Rentenversicherung*, Rentenversicherung in Zeitreihen 2013, S. 209.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Rentenversicherung für große Witwen- und Witwerrenten beliefen sich 2010 insgesamt auf 38 Mio. €.

b) Unfallversicherung und Opferentschädigung

Auch die gesetzliche Unfallversicherung sowie das System der sozialen Entschädigung nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG[400]) kennen Unterhaltsersatzleistungen für hinterbliebene Ehegatten und Kinder des Verstorbenen. Im Unfallversicherungsrecht ist jedoch der Leistungszweck, nämlich Absicherung des Unterhaltsausfalls, wesentlich deutlicher als in der gesetzlichen Rentenversicherung. Alleinerziehende Witwen oder Witwer haben Anspruch auf eine Dauerleistung, wenn sie ein waisenrentenberechtigtes Kind erziehen (§ 65 Abs. 2 Nr. 3a SGB VII). Bei Erziehung eines Kindes ohne Anspruch auf Waisenrente gilt für jüngere bzw. erwerbsfähige Witwen und Witwer nur noch übergangsweise (maximal für 24 Kalendermonate) ein Anspruch auf eine Hinterbliebenenleistung. Diese Übergangsleistung beträgt 30%, die volle Dauerrente beträgt 40% des Jahresarbeitsverdiensts des Verstorbenen (§ 65 Abs. 2 SGB VII). Eigenes Einkommen der Hinterbliebenen ist anrechenbar nach den gleichen Grundsätzen wie in der gesetzlichen Rentenversicherung. War der Tod nicht durch einen Arbeitsunfall im Sinne der gesetzlichen Unfallversicherung ausgelöst, so leistet die Unfallversicherung eine einmalige Abfindung in Höhe von 40% des Jahresarbeitsverdiensts.

Für die „große" Witwen- und Witwerrente wendete die Gesetzliche Unfallversicherung im Jahr 2010 insgesamt 1,359 Mrd. auf.[401]

Die entschädigungsrechtliche Hinterbliebenenversorgung von Witwen und Witwern[402] sowie Lebenspartnern umfasst eine Grundrente (§ 40 BVG) sowie unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausgleichsrente (§ 41 BVG) und einen zusätzlichen Schadensausgleich (§ 40 a BVG). Eine Ausgleichsrente wird an Witwen, Witwer oder hinterbliebene Lebenspartner gezahlt, die für mindestens ein Kind des Verstorbenen sorgen.[403] Auf die Ausgleichsrente wird jedoch eigenes Einkommen über einem Freibetrag angerechnet. Die Versorgungsleistung ist auch möglich, wenn es sich um eigene Kinder der Witwe oder des Witwers handelt. Erforderlich ist dann zusätzlich, dass das betreute Kind selbst eine Waisenrente erhält. Es muss sich daher entweder um ein Pflegekind des Verstorbenen im Sinn des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BKGG oder um sein in den Haushalt aufgenommenes Stiefkind handeln (§ 45 Abs. 2 Nr. 2 und 1 BVG).

400 Zu den Hinterbliebenenrenten, die sich für hinterbliebene Alleinerziehende sowie für Halbwaisen aus einer Grundrente und einer Ausgleichsrente zusammensetzt, vgl. §§ 38 ff. BVG. Die Grundrente wie die Ausgleichsrente bestehen aus einem festen Geldbetrag. Die Hinterbliebenenversorgung im Beamtenversorgungsgesetz ist an die Witwenrentenregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen, vgl. Art. 19 – 21 BVG, wobei jedoch eine Mindestleistung vorgesehen ist.

401 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 9. Der genannte Betrag umfasst auch kinderunabhängige Leistungsfälle der großen Witwen-/Witwerrente.

402 Witwer sind versorgungsrechtlich nach § 43 BVG den Witwen gleichgestellt.

403 § 41 Abs. 1 BVG.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die einkommensunabhängige Grundrente beträgt ab 1.7.2012 400 €, die volle Ausgleichsrente bis zu 442 € im Monat. Die Grundrente wird ohne Prüfung der Bedürftigkeit gewährt, während die Ausgleichsrente voraussetzt, dass die Witwe oder der Witwer aus eigener Kraft weniger als die Hälfte des fiktiven Einkommens des Getöteten erreicht. Bei der Einkommensanrechnung gelten unterschiedliche Freibeträge je nachdem ob es sich um Einkünfte aus eigener Erwerbstätigkeit bzw. um sonstige Einkünfte handelt.

Diese Formen der Hinterbliebenenversorgung waren traditionell ehegebunden. Ausnahmsweise wurde in besonderen Härtefällen mit Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eine Ausgleichsrente bereits vor einer Eheschließung gewährt.[404] Partner aus einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft waren nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht geschützt, selbst wenn sie unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit gemeinsame Kinder betreuten. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2004[405] den absoluten Ausschluss der Eltern nichtehelicher Kinder von Hinterbliebenenleistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz für verfassungswidrig erklärt hatte, wurde die Regelung 2006 korrigiert. Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft sind nun während der ersten drei Lebensjahre des Kindes leistungsberechtigt, sofern ein Partner an den Schädigungsfolgen verstorben ist und der andere unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit die Betreuung eines gemeinschaftlichen Kindes ausübt (§ 1 Abs. 8 S. 4 OEG iVm §§ 40, 40 a und 41 BVG). Die Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs blieb jedoch auf die Opfer von Gewaltverbrechen beschränkt.

c) Hinterbliebenenversorgung nach Beamtenrecht

Das Beamtenrecht sieht eigenständige Versorgungsansprüche für hinterbliebene Ehepartner eines Beamten vor. Sie sind an die Witwenrentenregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen, enthalten allerdings eine Mindestsicherungskomponente. Das Witwengeld (§ 19 BeamtVG) setzt neben den dienstrechtlichen Kriterien voraus, dass keine Versorgungsehe vorliegt. Außerdem muss die Ehe vor dem Eintritt des Beamten in den Ruhestand geschlossen worden sein und der Beamte darf bei Heirat die Regelaltersgrenze für den Ruhestand noch nicht erreicht haben. Geschiedene Ehepartner, die ein waisengeldberechtigtes Kind erziehen, haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag (§ 22 Abs. 2 BeamtVG).

Für das rein ehebezogene Witwengeld der Beamtenversorgung wurde 2010 2,741 Mrd. € aus Bundesmitteln gezahlt.[406]

404 Die Härtefallregelung (§ 89 BVG) wurde im Rahmen der sog. Brautversorgung für die Verlobten gefallener Soldaten nach dem Zweiten Weltkrieg angewendet. Im Übrigen wurde ein Härtefall nur dann angenommen, wenn die geplante Eheschließung selbst durch opferentschädigungsrechtlich relevante Umstände verhindert worden war.

405 BVerfG, Beschl. vom 9.11.2004, Az. 1 BvR 684/98, BVerfGE 112, 50 ff. (betr. eine Versorgung nach dem OEG).

406 *BMFSFJ,* Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

6. Kindererziehung in der gesetzlichen Alterssicherung

Seit den 1950er Jahren wird eine stärkere Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht diskutiert. Zur Begründung wird teilweise darauf verwiesen, „dass die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Umlageverfahren die niedrige Geburtenrate mit verursacht habe, da Kinderlose im Alter von den Beitragszahlungen der nachwachsenden Generation profitierten, ohne selbst durch Erziehungsleistungen zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes beigetragen oder den fehlenden generativen durch einen höheren monetären Beitrag kompensiert hätten."[407] Eine rentenbegründende und rentensteigernde Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung wurde erstmals 1986 zeitgleich mit der Reform des Hinterbliebenenrentenrechts eingeführt.[408] Seither ist in der gesetzlichen Rentenversicherung der Umfang erziehungsbedingter Leistungen mehrfach ausgebaut worden. Während die Kindererziehung während der ersten drei Lebensjahre des Kindes als Pflichtversicherungszeit anerkannt wird, folgt die Absicherung weiterer erziehungsbedingter Lücken im Versicherungsverlauf einem anderen Regelungsmuster.

a) Kindererziehung als Pflichtbeitragszeit

Bei Geburten ab 1992 werden Zeiten der Erziehung eines Kindes in dessen ersten drei Lebensjahren als „Kindererziehungszeit" einem Elternteil gem. § 56 SGB VI angerechnet.[409] Während dieser Zeit besteht Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 56 SGB VI). Diese Versicherungspflicht kraft Gesetzes wird allein durch den Tatbestand der Erziehung ausgelöst.

Die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten verfolgt vor allem den Zweck, Elemente einer eigenständigen Alterssicherung wegen Familienarbeit in das erwerbsarbeitsbezogene Rentensystem zu integrieren. Dabei ging es dem Gesetzgeber darum, Nachteile abzumildern, die Kindererziehende in ihrer Alterssicherung aufgrund erziehungsbedingter Unterbrechungen oder Erwerbseinschränkungen auf sich nehmen und die Kindererziehung zudem als besonders für die Rentenversicherung wichtige Leistung anzuerkennen. Die zunächst gegenüber anderen zeitgleichen Versicherungszeiten subsidiär gehaltenen Kindererziehungsjahre wurden durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgewertet und einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt.[410]

---

407 Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2003, Rz. 56.

408 HEZG vom 11.7.1985, BGBl. I, S. 1450. Zur Problematik der Bewertung von Erziehungszeiten im Vorsorgesystem der Rentenversicherung vgl. *Zacher,* Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung, Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993, 566.

409 Für Geburten vor 1992 wurden bis 2013 nur 12 Monate je Kind als Versicherungszeit anerkannt. Durch das Gesetz über Leistungsverbesserung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23.6.2014 besteht auch für Geburten vor 1992 Anspruch auf eine zusätzliche Kindererziehungszeit von 12 Monaten (sog. Mütterrente).

410 BVerfG, Beschl. vom 12.3.1996, BVerfGE 94, 241.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Erziehungszeiten sind Pflichtbeitragszeiten, für die der Bund die Beiträge zahlt (§ 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Die Versicherungspflicht betrifft Mütter oder Väter der Geburtsjahrgänge ab 1921.[411] Grundsätzlich werden die Kindererziehungszeiten für ein Kind innerhalb desselben Zeitraums immer nur einer Person zugeordnet, im Regelfall der Mutter.[412] Die Pflichtversicherung beginnt mit Ablauf des Geburtsmonats. Werden in einem Zeitraum mehrere Kinder gleichzeitig erzogen, verlängert sich die Versicherungszeit entsprechend.

Seit dem Rentenreformgesetz 1999 werden Kindererziehungszeiten zusätzlich zu bereits vorhandenen (zeitgleichen) Beitragszeiten bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze angerechnet.[413] Ihre Bewertung stieg von ursprünglich 75% auf 100% des Durchschnittsentgelts aller Versicherten.[414] Für je 12 Monate anerkannter Kindererziehungszeit erhöht sich die monatliche Rente um ca. 28 € (bzw. um ca. 26 € in den neuen Bundesländern). Für ein ab 1992 geborenes Kind werden 36 Monate Kindererziehungszeit angerechnet, was die Rente in den alten Bundesländern um rund 84 €/Monat und um rund 77 €/Monat in den neuen Bundesländern erhöht (Werte seit 1.7.2014). Die Aufwendungen des Bundes für die Anrechnung dieser Pflichtbeitragszeiten beliefen sich 2010 auf 11,637 Mrd. €.[415]

b) Aufstockung geringer Pflichtbeitragszeiten während der Kindererziehung

Die Rentenreform von 2001 brachte zusätzliche Verbesserungen vor allem für Eltern mit unterdurchschnittlichen Verdiensten im Anschluss an die dreijährige Kindererziehungszeit (§ 70 Abs. 3a SGB VI). Die Neuerung bezweckt eine kindbezogene Höherbewertung (Aufstockung) der Rentenanwartschaften Kinder erziehender Mütter und Väter, die während des vierten und zehnten Lebensjahres ihres Kindes (Berücksichtigungszeit) oder während einer Kinderpflegezeit z.B. wegen Teilzeitarbeit unterdurchschnittlich verdienen. Durch die Anknüpfung an Pflichtbeitragszeiten wollte der Gesetzgeber rentenrechtliche Anreize zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit ab dem Kindergartenalter setzen. Die Höherbewertung ist auf Berücksichtigungszeiten ab 1992 beschränkt.[416]

---

411 Erfasst sind neben den leiblichen und den Adoptiveltern auch Stief- und Pflegeeltern. Bei nichtehelichen Vätern muss die Vaterschaft anerkannt oder festgestellt sein.

412 Auch eine gemeinsame Erziehungszeit wird einem Elternteil zugeordnet; in diesem Fall können die Eltern die Zuordnung durch gemeinsame Erklärung bestimmen, § 56 Abs. 2 S.3 SGB VI. Für Geburten ab 1992 ist eine Aufteilung der Erziehungszeiten unter den Elternteilen möglich.

413 Ab 1.1.2014 beträgt die Beitragsbemessungsgrenze West in der allgemeinen Rentenversicherung 5.950 €/Monat (71.400 €/Jahr) und die Beitragsbemessungsgrenze Ost 5.000 €/Monat (60.000 €/Jahr). In der Rentenversicherung der Knappschaft gelten niedrigere Werte.

414 Das vorläufige durchschnittliche Bruttojahresarbeitsentgelt beträgt 2014 34.857 €.

415 *BMFSFJ*, Familienpolitische Leistungen und Maßnahmen 2010, S. 3.

416 Zu den Berücksichtigungszeiten vgl. *Ruland*, Rentenversicherung, in: SRH, 5. Aufl. 2012, S. 880, Rz. 94.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Anspruch auf die kindbezogene Höherbewertung von Pflichtbeitragszeiten durch Zuerkennung zusätzlicher Entgeltpunkte hat, wer nach der dreijährigen Kindererziehungszeit bis zum 10. Lebensjahr erwerbstätig ist und während dieser Zeit weniger als den Durchschnittsverdienst erzielt, sei es wegen Teilzeitarbeit oder wegen schlechter Bezahlung. Die Rentenanwartschaften aus der Erwerbstätigkeit werden hierbei um jeweils 50% auf maximal 100% des Durchschnittsverdienstes[417] aufgewertet. Bei einem Verdienst von z.B. 1000 €/Monat werden für die spätere Rente 1500 €/Monat berücksichtigt. Voraussetzung für diese Aufstockung ist, dass für die Mutter oder den Vater die ab 1992 eingeführten Kinderberücksichtigungszeiten vorgemerkt sind und eine Versicherungszeit von insgesamt 25 Jahren erfüllt ist.

Mütter oder Väter, die wegen gleichzeitiger Erziehung von zwei und mehr Kindern unter 10 Jahren nicht erwerbstätig sind, werden ebenfalls durch zusätzliche Rentenansprüche gefördert: Der Wert dieser Gutschrift entspricht einer (fiktiven) Beitragsleistung in Höhe von 1/3 des Durchschnittseinkommens pro Jahr, in dem die entsprechenden Erziehungsvoraussetzungen erfüllt sind.[418]

Der Finanzierungsaufwand für die verschiedenen Formen der Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung lässt sich nicht genau beziffern. Die Aufstockung bei gleicher Kinderzahl hängt in hohem Maß von individuellen Umständen ab. So ist der Zuwachs bei zweiten und weiteren Kindern v.a. von der zeitlichen Lage der Geburten und den sich überschneidenden Berücksichtigungszeiten abhängig.[419] Nach Berechnungen des VDR werden die in der Erziehungsphase je Kind eingesparten Vorsorgeaufwendungen mit 41.600 € beziffert.[420]

c) Übertragung von Rentenanwartschaften zwischen Ehepartnern

Mit der Übertragung von Anwartschaften auf den Ehepartner kennt das Rentensystem eine weitere Möglichkeit, erziehungsbedingte Lücken in der Alterssicherung abzumildern. Eine Teilhabe an den ehezeitlichen Anwartschaften eines Ehepartners beim Versorgungsausgleich nach Scheidung knüpft allerdings ohne jede kausale Betrachtung allein an der unterschiedlichen Höhe der ehezeitlichen Rentenanwartschaften an, nicht an Kindererziehung als Ursache einer lückenhaften Rentenbiographie. Bei der Auflösung einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft findet kein Versorgungsausgleich statt, wohl aber bei der Auflösung einer eingetragenen Lebenspartnerschaft. Gleiches gilt für

417 Ab Januar 2014 34.857 €/Jahr (vorläufiger Wert).

418 § 55 Abs. 1, S. 3, 70 Abs. 3a SGB VI. Der Wert beträgt in diesem Fall 0,3334 Entgeltpunkte je Berücksichtigungsjahr. Dies führte ab 1.7.2012 zu einem Zuschlag von monatlich 9,36 € für jedes berücksichtigte Jahr (maximal 65,52 €/Monat). Vgl. *Ruland*, Rentenversicherung, in: SRH, 5. Aufl. 2012, Rz. 107, S. 883.

419 Die Ausgestaltung ist v.a. aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisiert worden, vgl. *Borchert,* Der „Wiesbadener Entwurf" einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, in: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!, 2003, S. 80 f. mwN.

420 Vgl. *VDR*, Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung, S. 29, Fn. 113.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

das mit der Rentenreform 2001 eingeführte Splitting, das nach entsprechender Option die Witwen- oder Witwenrente ersetzt. In beiden Fällen handelt es sich um unspezifische Maßnahmen zur Alterssicherung Erziehender, die keine zusätzliche finanzielle Verantwortung des Staates implizieren, da es sich um eine Umschichtung von Anwartschaften zwischen den Partnern handelt.

7. Medizinische Vorsorge und Rehabilitation für Eltern

Auf den Rechtsgrundlagen von §§ 24 und 41 SGB V gewähren die gesetzlichen Krankenkassen spezielle medizinisch erforderliche Leistungen zur Vorsorge und Rehabilitation von Versicherten in Elternverantwortung. Mit Wirkung ab 1.1.1989 führte die gesetzliche Krankenversicherung besondere medizinische Vorsorgeleistungen für Mütter in Einrichtungen des Müttergenesungswerks[421] und gleichartigen Einrichtungen ein. Ab 1.1.2002 wurden die ursprünglich für überlastete Mütter vorgesehenen Mütterkuren als Teil der medizinischen Vorsorgeleistungen neu gefasst und mit Wirkung ab 1.8.2002 auf Väter-Kind-Maßnahmen[422] erweitert. Die Zielgruppe der Maßnahme sind alle Versicherten, die aufgrund ausgeübter Erziehungsverantwortung in besonderer Weise belastet sind, also Ehegatten und Lebenspartner von Eltern, Pflegeeltern, gegebenenfalls auch Großeltern.[423]

Die medizinischen Vorsorgemaßnahmen nach § 24 SGB V werden stationär erbracht und zielen darauf ab, eine Schwächung der Gesundheit, die in absehbarer Zeit voraussichtlich zu einer Krankheit führen würde, zu beseitigen, einer Gefährdung der gesundheitlichen Entwicklung des Kindes entgegenzuwirken, Krankheiten zu verhüten oder deren Verschlimmerung zu vermeiden oder Pflegebedürftigkeit zu vermeiden. Die Leistungen unterscheiden ein spezifisches Vorsorgeangebot für Mütter und sog. „Mutter-Kind-Maßnahmen“, die v.a. für Mütter konzipiert sind, die minderjährige und/oder behinderte Kinder versorgen. Auch bei den Mutter-Kind-Maßnahmen steht die medizinische und sozialtherapeutische Hilfe für die Mutter im Vordergrund, während die Anwesenheit des Kindes entweder aus medizinischen Gründen oder den persönlichen Umständen des Einzelfalles erforderlich sein kann.

Seit 1.8.2002 ist eine Vollfinanzierung der Maßnahmen sichergestellt und die bisherige Möglichkeit der Leistungseinschränkung durch Satzungsrecht auf eine bloße Zu-

421 In Trägerschaft der fünf Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritasverband, Diakonisches Werk, Paritätischer Wohlfahrtsverband, DRK) betreibt das Deutsche Müttergenesungswerk 107 Einrichtungen.

422 Gesetz zur Verbesserung der Vorsorge und Rehabilitation für Mütter und Väter (11. SGBH-V Änderungsgesetz) vom 26.7.2002, BGBl. I, S. 2874.

423 Nach Auffassung des BSG sind wegen der amtlichen Überschrift von § 24 SGB V nur Mütter und Väter anspruchsberechtigt (Nichtzulassungsbeschluss vom 18.7.2006, B 1 KR 62/06 B). Vor allem der Normzweck spricht für einen funktionalen Elternbegriff, vgl. insbes. *Welti*, § 24 Rz. 5 ff.; ebenso § 41 Rz.3, in: Becker/Kingreen (Hrsg.), SGB V, 3. Aufl. 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schussleistung aufgehoben.[424] Das Gesetz sieht eine Zuzahlung für volljährige Mütter und Väter vor; sie entspricht – abweichend von der Regelung für allgemeine Vorsorgemaßnahmen nach § 23 SGB V – der Zuzahlung bei einer Krankenhausbehandlung und beträgt seit 1.1.2004 10 € pro Tag (§ 61 S. 2 SGB V).[425]

Analog zu den Vorsorgeleistungen gibt es spezielle Rehabilitationsleistungen für Mütter und Väter (§ 41 SGB V). Auch für diese Leistungen wurde zuletzt eine Vollfinanzierung durch die Krankenkassen eingeführt, die mit einer Zuzahlung verknüpft ist.

Die Aufwendungen der gesetzlichen Krankenversicherung sind tendenziell rückläufig und betrugen 2010 289,4 Mio. € (gegenüber 317 Mio. € im Vorjahr).[426] Im Jahr 2010 haben 39.000 Mütter mit 56.000 Kindern Einrichtungen des Mütter-Genesungswerks in Anspruch genommen.

8. Betreuungspflichten und Integration in den Arbeitsmarkt

Sozialrechtliche Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Erziehung und Berufstätigkeit bzw. beruflicher Ausbildung basieren auf unterschiedlichen Vereinbarkeitskonzepten. In Deutschland stand lange Zeit ein Konzept sukzessiver Vereinbarkeit im Vordergrund (sog. Drei-Phasen-Modell), bei dem die Vereinbarkeitsproblematik durch lange Familienpausen und nachfolgende Berufsrückkehrerprogramme gelöst wurde. Inzwischen steht zunehmend die simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Erziehungspflichten bzw. die Vereinbarkeit von Ausbildung und Weiterqualifizierung für Personen mit Erziehungspflichten im Vordergrund.

a) Arbeitslosenversicherung

Außerhalb der besonderen Regeln zur Elternzeit wirkt sich die Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder auf den Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung aus. Grundsätzlich ist für die Bewilligung von Arbeitslosengeld nach SGB III die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt erforderlich. Dabei reicht es seit dem 1.1.2005 aus, sich für 15 Stunden dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen (§ 139 Abs. 4 SGB III). Wird eine zeitliche Einschränkung geltend gemacht, verringert sich jedoch das Arbeitslosengeld entsprechend (§ 151 Abs. 5 S. 1 SGB III). Auch in der Arbeitslosenversicherung besteht Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitslosengeldes, wenn nach ärztlichem Attest ein erkranktes Kind unter 12 beaufsichtigt oder betreut werden muss.[427]

424 Vgl. BT-Drs. 14/9035, 14.5.2002, S: 1.

425 Bei einer dreiwöchigen Kur ist ein Eigenaufwand von 220 € fällig.

426 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8.

427 Bei Alleinerziehenden verlängert sich der Anspruch auf 20 Tage pro Kind, bei mehreren Kindern auf maximal 50 Tage im Jahr.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das SGB III enthält spezielle Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Förderung von Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrern, die bei Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu beachten sind (§ 8 SGB III).[428]

Bei Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung werden ergänzend zu den eigentlichen Ausbildungskosten bestimmte Zuschüsse für Kinderbetreuung gewährt.

b) Kinderbetreuung und Ausbildungsförderung

Kinderkomponenten zum Ausgleich erziehungsbedingter zeitlicher Belastungen finden sich in den ausbildungsbezogenen Systemen sozialer Förderung des BAföG und des AFBG.[429] Beide Leistungssysteme enthalten Regelungen, um die besonderen zeitlichen Belastungen von Auszubildenden/Studierenden mit betreuungsbedürftigen Kindern bis zum Alter von 10 Jahren auszugleichen.[430]

Bei der Bemessung der Förderdauer werden Kindererziehungsleistungen berücksichtigt. So rechtfertigt die Pflege und Erziehung eines Kindes bis zu 10 Jahren die Gewährung von Ausbildungsförderung über die zeitliche Höchstdauer hinaus (§ 15 Abs. 3 Nr. 5 BAföG).[431] Die Vorschrift bezweckt, die Pflichtenkollision zwischen Ausbildung und Elternaufgaben abzumildern. Im Gegensatz zu anderen Vorschriften des BAföG, die auf Kinder Bezug nehmen, ist der Kindesbegriff hier auf eigene Kindes des Auszubildenden beschränkt.[432]

Die Rückzahlung des staatlichen Darlehens zur Ausbildungsförderung kann z.T. aus sozialen Gründen erlassen oder gestundet werden. Unter anderem regelt das Gesetz einen Teilerlass wegen Pflege und Erziehung eines Kindes unter 10 Jahren (§ 18 b Abs. 5 BAföG). Voraussetzung hierfür ist eine nur unwesentliche Erwerbstätigkeit (bis zu 10 Stunden wöchentlich) und ein geringes Einkommen. Der Kindesbegriff ist nicht auf „eigene“ Kinder des Darlehensnehmers beschränkt, auch die Betreuung von Stiefkindern, Enkelkindern und Pflegekindern, die im gemeinsamen Haushalt leben, berechtigt bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen zum Teilerlass des Darlehens.[433]

428 Nach der gesetzlichen Definition in § 20 SGB III sind „Berufsrückkehrende (…) Männer und Frauen, die 1. ihre Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit oder eine betriebliche Berufsausbildung wegen der Betreuung und Erziehung von aufsichtsbedürftigen Kindern (…) unterbrochen haben und 2. in angemessener Zeit danach in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen.“.

429 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz vom 23.4.1996.

430 § 15 Abs. 3 Nr. 5 (Verlängerung der förderfähigen Studienzeit über die reguläre Förderungshöchstdauer hinaus); § 18 b Abs. 5 BAföG (Teilerlass des Darlehens).

431 Vor der Reform von 2001 wurde – seit 1.7.1990 – nur die Betreuung bis zum Alter von 5 Jahren als Verlängerungstatbestand bei der Förderungshöchstdauer anerkannt.

432 *Rothe/Blanke*, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Kommentar, § 15 Nr. 28.2.

433 Bei Pflegekindern ist – wie im Kindergeldrecht – außer der Haushaltsaufnahme erforderlich, dass der Darlehensnehmer sie zu einem nicht unwesentlichen Teil auf seine Kosten unterhält und dass kein Pflege- und Obhutsverhältnis mehr zu den leiblichen Eltern besteht. Durch diese Formulierung sind die in eine nichteheliche Lebensgemeinschaft „eingebrachten“ Kinder ausgenommen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Kinderbetreuung bei Leistungen der Mindestsicherung

Nach dem Sozialhilferecht bestand seit jeher die Verpflichtung, die persönliche Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen einzusetzen.

Für erwerbsfähige Eltern ist die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit seit 2005 in § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II geregelt. Eine Erwerbstätigkeit ist einem bedürftigen Elternteil nicht zumutbar, wenn dadurch die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährdet wäre. Dabei besteht immer Unzumutbarkeit bei Erziehung eines Kindes unter drei Jahren. Ab dem Alter von drei Jahren können Eltern darauf verwiesen werden, eine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder Tagespflege im Sinne des SGB VIII in Anspruch zu nehmen. Soweit die Betreuung in dieser Form oder auf sonstige Weise tatsächlich sichergestellt ist, besteht in der Regel die Verpflichtung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.[434]

Bei drei oder mehr Kindern im Schulalter ist die Unzumutbarkeit der Arbeitsaufnahme indiziert.[435] Es handelt sich um eine Regelvermutung, die im Einzelfall widerlegt werden kann. Zur besseren Durchsetzung der Erwerbsobliegenheit sollen die zuständigen Träger des Jugendhilfe darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II). Das Gesetz erweitert die früher auf Alleinerziehende (§ 18 Abs. 3 S. 3 Hs. 2 BSHG) begrenzte Priorität bei der Platzvergabe zugunsten von Empfängern von Leistungen nach SGB II. Außerdem berücksichtigt das SGB II die Betreuungserfordernisse von Kindern auch bei den kommunalen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 16 a SGB II). Unter den genannten Ermessensleistungen steht an erster Stelle die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder.

9. Unterstützung bei der Haushaltsführung

Die gesetzliche Krankenversicherung gewährt ihren versicherten Mitgliedern als Sachleistung eine Hilfe zur Weiterführung des Haushalts für den Fall, dass die reguläre Haushaltsführung wegen einer versicherungsrechtlichen Maßnahme unmöglich ist und auch nicht von einer anderen im Haushalt lebenden Person übernommen werden kann (§ 38 SGB V). Der Begriff Haushaltshilfe ist gesetzlich nicht näher definiert. Nach ihrem Zweck umfasst sie alle neben der Betreuung und Beaufsichtigung der jüngeren Kinder bzw. der behinderten Kinder anfallenden haushaltsbezogenen Dienstleistungen (Einkaufen, Essenszubereitung, Reinigung der Wohnung, Wäsche).[436] Bei der Gewäh-

434 Das SGB II übernahm diese Regelung aus § 18 BSHG (idF durch Gesetz vom 23.6.1993).

435 VGH Baden-Württemberg, FamRZ 1999, 409 f.

436 Entsprechende Leistungen kennen das Mutterschafts- sowie das Rehabilitationsrecht. Auch das Jugendhilferecht sieht eine Hilfe bei der Weiterführung eines Haushalts mit Kindern (§ 20 SGB VIII) vor. Die Leistung der Jugendhilfe ist nachrangig (§ 10 Abs. 1 S. 1 SGB VIII).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rung dieser Sachleistung ist seit 1.1.2004 eine tägliche Zuzahlung von 10 € gem. § 61 S. 1 SGB V erforderlich.

Nach § 38 SGB V ist Haushaltshilfe zu gewähren, wenn ein Versicherter mit Anspruch auf Familienversicherung den Haushalt nicht weiterführen kann, in dem ein Kind unter 12 Jahren oder ein auf Hilfe angewiesenes behindertes Kind lebt.[437] Die Regelung bezweckt, dass sich Versicherte nicht aus familiären Gründen einer notwendigen Krankenhausbehandlung oder Kurmaßnahme entziehen, möglicherweise mit der Folge einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes.[438]

Die Haushaltshilfe ist ausgeschlossen, wenn eine andere Person den Haushalt weiter führen kann. Nach § 132 SGB V kann der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung geeignete Personen zur Gewährung der Haushaltshilfe anstellen, aber auch Einrichtungen (insbes. Wohlfahrtsorganisationen) oder Unternehmen beauftragen.[439] Für eine selbst beschaffte Haushaltshilfe sieht das Gesetz statt der Sachleistung ausnahmsweise eine Kostenerstattung in angemessener Höhe vor.[440] Für Verwandte und Verschwägerte bis zum zweiten Grad ist eine Vergütung ausgeschlossen, lediglich erforderliche Fahrtkosten und Verdienstausfall können erstattet werden. Die Dauer der Sachleistung hängt von der Dauer der anspruchsauslösenden Grundleistung ab.

Eine weitere Anspruchsgrundlage für eine Haushaltshilfe findet sich in § 199 RVO für Leistungen bei Schwangerschaft und Entbindung, als ergänzende Leistung in der gesetzlichen Unfallversicherung (§ 42 SGB VII) und bei der Rehabilitation und Teilhabe von Behinderten (§ 54 SGB IX). Auch das Rentenversicherungsrecht gewährte früher diese Sachleistung in bestimmten Fällen, die nun – in erweiterter Form – im SGB IX geregelt sind. Der Anspruch setzt nicht voraus, dass das Kind zum Leistungsempfänger in einer familienrechtlichen Beziehung steht.

Nach § 54 Abs. 2 SGB IX kann beantragt werden, anstelle der Haushaltshilfe die Kosten für die anderweitige Unterbringung des Kindes zu übernehmen. Kosten für die Betreuung der Kinder des Leistungsempfängers können bis zu 130 € je Kind und Monat übernommen werden, wenn sie durch die Teilnahme an Maßnahmen der medizinischen oder beruflichen Rehabilitation unvermeidbar entstehen (§ 54 Abs. 3 SGB IX).

Die Aufwendungen für Haushaltshilfen im Jahr 2010 betrugen 53 Mio. € in der Krankenversicherung, 59 Mio. € im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Mutterschaft und 7 Mio. im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung.[441]

437 Die ursprüngliche Altersgrenze wurde – als familienpolitische Maßnahme – ab 1.1.1992 von 8 auf 12 Jahre heraufgesetzt, 2. SGB V-Änderungsgesetz vom 20.12.1991, BGBl. I, S. 2325.

438 *Kostorz,* Versicherungsfremde Leistungen, 1998, S. 184.

439 In der Regel stehen der GKV keine eigenen Kräfte zur Verfügung.

440 § 38 Abs. 4 S. 1 SGB V.

441 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8, 9.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

10. Familienunterstützende Angebote der Kinder- und Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe kennt ein breites Spektrum an familienstützenden Angeboten sowie verschiedene Maßnahmen zur Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen. Die Kinder- und Jugendhilfe zielt vor allem darauf ab, die individuelle und soziale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern, Benachteiligung zur vermeiden oder abzubauen und möglichst frühe und präventive Hilfen bei Gefährdungen des Kindeswohls zu leisten. Im Vordergrund stehen immer die Entwicklungschancen des Kindes.[442] Allgemeines Ziel ist es, positive Lebensbedingungen für Kinder- und Jugendliche zu gewährleisten und eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen und zu erhalten (§ 1 Abs. 4 SGB VIII).

§ 11 SGB VIII verpflichtet die öffentliche Jugendhilfe, jungen Menschen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören außerschulische Jugendbildung, Kinder- und Jugenderholung oder Jugendzentren. Die Adressaten – Kinder, Jugendliche und junge Volljährige – haben jedoch keinen Rechtsanspruch auf die Angebote der Jugendarbeit. Die Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) richtet sich an sozial benachteiligte oder individuell beeinträchtigte junge Menschen, denen aufgrund eines erhöhten Unterstützungsbedarfs im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden sollen. Wichtigster Teilbereich ist die Jugendberufshilfe. Sie umfasst sozialpädagogische Hilfen zur Förderung der beruflichen Ausbildung junger Menschen und ihrer Eingliederung in die Arbeitswelt nach § 13 Abs. 1 SGB VIII. Bei diesen Angeboten ist strittig, ob die Adressaten einen subjektiven Rechtsanspruch haben.[443]

In Deutschland bestehen für Kinder, Jugendliche und Familien etwa 18.000 Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, die öffentlich betrieben oder gefördert werden.[444] Die Aufwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden für Jugendarbeit beliefen sich 2011 auf rund 1,6 Mrd. €, für Jugendsozialarbeit auf weitere 434 Mio. €.[445] Für Maßnahmen der „allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie“ wurden im Jahr 2011 0,45 Mrd. € aufgewendet.[446]

a) Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie

Nach § 16 SGB VIII sollen Erziehungsberechtigten und jungen Menschen Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie angeboten werden. Famili-

442 *Kunkel* in LPK-SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 1, Rz. 14 ff.

443 Für einen Regelrechtsanspruch auf Leistungen nach § 13 SGB VIII *Wabnitz,* Recht der Finanzierung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, S. 52 mit weiteren Nachweisen zum Meinungsstreit.

444 *Statistisches Bundesamt* (www.destatis.de), Pressemitteilung Nr. 485 vom 14.12.2009.

445 *Statistisches Bundesamt*, Jahrbuch 2013, S. 234, Tab. 8.4.16.

446 Die Angaben umfassen die Einzel- und Gruppenhilfen außerhalb von Einrichtungen, u.a. allgemeine Förderung, Beratung, Betreuung in Notsituationen, vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

enbildung, Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen, aber auch Freizeit- und Familienerholungsangebote[447] sollen dazu beitragen, dass Eltern und andere Erziehungsberechtigte ihre Erziehungsverantwortung besser wahrnehmen können. Auf die Förderung, deren Inhalt und Umfang durch Landesrecht zu regeln ist, besteht kein Rechtsanspruch.[448] Demgegenüber ist für Beratungshilfen im Zusammenhang mit Partnerschaft, Trennung und Scheidung, bei der Ausübung der Personensorge und der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen nach §§ 17, 18 SGB VIII ausdrücklich ein Rechtsanspruch vorgesehen.

b) Betreuung, Versorgung und Haushaltsführung in Notfällen

Ansprüche auf besondere Unterstützungsleistungen zur Stabilisierung der Lebensbedingungen des Kindes in Notsituationen sind in §§ 19 – 21 SGB VIII geregelt. Subsidiär zu analogen Leistungen[449] sieht auch das Kinder- und Jugendhilferecht bei Ausfall eines oder beider Elternteile eine Unterstützung bei der Betreuung und Versorgung eines im Haushalt lebenden Kindes vor (§ 20 SGB VIII), wobei die erzieherischen Aspekte im Vordergrund stehen. Nach § 20 Abs. 2 SGB VIII soll bei Ausfall des allein erziehenden Elternteils oder beider Elternteile das Kind im elterlichen Haushalt versorgt werden, sofern Angebote der Kindertagesbetreuung nicht ausreichen, wenn und solange es für sein Wohl erforderlich ist. Anspruchsinhaber ist der zurückbleibende Elternteil.

Im Kinder- und Jugendhilferecht liegt die Altersgrenze für die Betreuungsbedürftigkeit eines Kindes bei 14 Jahren und damit um zwei Jahre höher als in den vorrangigen Leistungssystemen.[450] Voraussetzung der Hilfe ist, dass der Elternteil, der das Kind überwiegend betreut hat, aus gesundheitlichen oder anderen zwingenden Gründen ausfällt und der andere Elternteil wegen berufsbedingter Abwesenheit die Betreuung nicht übernehmen kann. Die Unterstützung besteht in der Bezahlung einer Betreuungskraft oder in der Erbringung einer entsprechenden Sachleistung durch eigene Kräfte des Jugendhilfeträgers. Für die Hilfeleistung ist eine Kostenbeteiligung gem. §§ 91 ff. SGB VIII vorgesehen. Die öffentlichen Aufwendungen hierfür betrugen im Jahr 2008 17 Mio. €.[451]

c) Schutzmaßnahmen und Sicherstellung der Erziehung

§§ 27 – 40 SGB VIII regeln die „klassischen" sozialpädagogischen Hilfen zur Erziehung als individuelle Einzelhilfen, die in Betracht kommen, wenn eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und daher Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Sie reichen von Erziehungsberatung, sozialpädagogischer Familienhilfe

447 Siehe oben B.IV.3.

448 *Kunkel* in LPK-SGB VIII, § 16, Rz. 2.

449 Siehe oben C.I.9.

450 Sie entspricht dem allgemeinen Kindesbegriff im Kinder- und Jugendhilferecht.

451 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen, Bestandsaufnahme 2010, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

über Erziehungsbeistandschaften bis hin zu Erziehung in einer Pflegefamilie, Heimerziehung und intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung. Die bundesrechtlichen Normen werden durch eine variantenreiche Landesgesetzgebung ausgefüllt. Der Kinderschutzbund schätzt, dass mehrere zehntausend Kinder völlig verwahrlost sind, weil ihre Eltern sich nicht um sie kümmern, dass rund 200.000 Kinder im Jahr Opfer sexueller Gewalt werden und rund 100 Kinder jährlich im eigenen Elternhaus den Tod finden. Der Schutz der Kinder vor Misshandlung und Vernachlässigung vor allem in der ersten Lebensphase soll durch präventive Programme (Frühe Hilfen) verbessert werden.[452]

aa) Schutz bei akuter Kindesgefährdung

Das Kinder- und Jugendhilferecht regelt Schutzmaßnahmen zur Inobhutnahme bei akuter oder potentieller Gefährdung des Kindeswohls als hoheitliche Intervention (§§ 8 a, 42 SGB VIII), die seit Mitte der 2000er Jahre stark an Bedeutung gewonnen hat.[453] Der staatliche Schutzauftrag wurde durch das Bundeskinderschutzgesetz[454] mit Wirkung ab 2012 präzisiert, u.a. durch den Einsatz von Familienhebammen über die bisherige achtwöchige Wöchnerinnenhilfe hinaus, Verankerung spezifischer Kinderschutzstandards und die Entwicklung von Netzwerken für Frühe Hilfen. Die Inobhutnahme ist die vorläufige Unterbringung eines Kindes bei einer geeigneten Person oder Einrichtung. Nach § 42 Abs. 1 Nr.1 SGB VIII haben Minderjährige ein Recht auf Inobhutnahme durch den Jugendhilfeträger. Darüber hinaus ist das Jugendamt nach § 42 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn eine dringende Gefahr für das Wohl des Kindes die Inobhutnahme erfordert. Kinder können zu ihrem Schutz auch gegen den erklärten Willen der Sorgeberechtigten in Obhut genommen werden (sog. Herausnahmen).

Wenn die Gefährdung des Kindeswohls anders nicht abzuwenden ist, haben die Gerichte den (vollständigen oder teilweisen) Entzug der elterlichen Sorge anzuordnen. In diesem Fall wird das Sorgerecht ganz oder teilweise auf die Jugendämter übertragen, oder es wird von einer Einzelperson übernommen.

Die Zahl der behördlichen Eingriffe in die Familie zum Schutz von Kindern hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen: Im Jahr 2013 wurden in Deutschland knapp 42.100 (2008: 32.700) Kinder und Jugendliche von den Jugendämtern in Obhut genommen.[455] 75% der Inobhutnahmen waren von Amts wegen aufgrund akuter Gefähr-

452 *Kunkel*, Jugendhilferecht, 7. Aufl. 2013, S. 41 ff.

453 Neu gefasst durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) vom 8.9.2005.

454 Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen vom 22.12.2011, BGBl. I, S. 2975; Art 1 des BKiSchG enthält das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG), das Regelungen zur Information der Eltern über Unterstützungsangebote und andere Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Kindesvernachlässigung und –misshandlung enthält.

455 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 262 vom 25.7.2014 (www.destatis.de); *Pothmann,* Inobhutnahme – eine Hilfe mit unterschiedlichen Gesichtern, in: Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, Sept. 2012, Heft 2/2012, S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dung veranlasst, 25% erfolgten auf eigenen Wunsch. Die Gerichte ordneten 2011 in 12.723 Fällen den vollständigen oder teilweisen Entzug der elterlichen Sorge an. Die Ausgaben für vorläufige Schutzmaßnahmen, insbesondere für Inobhutnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls, stiegen von rund 145 Mio. € im Jahr 2009 auf rund 178 Mio. € im Jahr 2011.[456]

bb) Hilfen zur Erziehung

Zweck der Hilfen zur Erziehung ist es, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen unter Einbeziehung der Eltern zu fördern. Durch begleitende Maßnahmen soll die elterliche Erziehungskompetenz nach Möglichkeit so weit gestärkt werden, dass die Kinder und Jugendlichen wieder von ihren Eltern selbst erzogen werden können. Der Bedarf an diesen Hilfen spiegelt die wachsenden Belastungen für Kinder und die Leistungsfähigkeit von Familien wider, die eng mit sozialen Faktoren wie Trennung und Scheidung der Eltern zusammenhängen.

Die Hilfe zur Erziehung ist nach § 27 SGB VIII als Rechtsanspruch der Personensorgeberechtigten definiert, während die betroffenen Kinder Mitwirkungsrechte nach §§ 8 und 36 SGB VIII haben. Der individuelle Rechtsanspruch setzt die Feststellung eines entsprechenden Hilfebedarfs voraus. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem jeweiligen Erziehungsbedarf im Einzelfall (§ 27 Abs. 2 SGB VIII). Das Gesetz verweist auf einen nicht abschließenden Katalog sozialpädagogischer Dienstleistungen, die sowohl ambulante Hilfen wie Erziehungsberatung (§ 28), soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII) oder die Unterstützung durch Erziehungsbeistände und Betreuungshelfer (§ 30 SGB VIII) und sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), teilstationäre Hilfen wie bei der Erziehung in einer Tagesgruppe oder in Familienpflege (§ 32 SGB VIII) als auch tradierte familienersetzende Hilfen wie Vollzeitpflege (§ 33) und Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII) sowie die sog. intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) umfassen. Alle Hilfen stehen gleichrangig nebeneinander. Ende 2010 entfielen rund 65% der Hilfe auf ambulante Hilfen, rund 30% auf stationäre Hilfen.[457]

Sämtliche Hilfen zur Erziehung haben Angebotscharakter, sind also nicht gegen den Willen der Personensorgeberechtigten durchzuführen. Nach § 36 Abs. 1 S. 1 SGB VIII ist das Jugendamt verpflichtet, die Eltern und die Minderjährigen hinsichtlich der Auswahl der Hilfe zur Erziehung eingehend zu beraten.

Im Jahr 2009 erhielten rund 950.000 Kinder, Jugendliche und junge Volljährige Hilfen zur Erziehung, wobei 509.000 auf neu begonnene Hilfen entfielen. Statisch entspricht dies einem Anteil von etwa 6% der jungen Menschen. Die Notwendigkeit einer Vollzeitpflege oder einer Heimerziehung bestand 2009 bei 165.274 Kindern und Ju-

456 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung vom 25.1.2013.

457 Zu Bedeutung der einzelnen Hilfen vgl. *Tammen/Trenczek*, Vor §§ 27-41, in: Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 7. Aufl. 2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gendlichen.[458] 2012 stiegen die Bruttoausgaben der öffentlichen Hand für Hilfen zur Erziehung auf über 8,2 Mrd. €; hiervon entfielen auf die Unterbringung junger Menschen außerhalb des Elternhauses etwa 4,5 Mrd. €. Die öffentlichen Aufwendungen für sozialpädagogische Familienhilfe betrugen 759 Mio. €.[459]

II. Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege

Kein anderes familienpolitisches Feld hat sich innerhalb weniger Jahre stärker gewandelt als die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege. Die rechtlichen Regelungen hierzu wurden mehrfach und in kurzen Abständen reformiert. Ein erster Meilenstein war die Einführung eines Rechtsanspruchs aller Kinder auf einen Kindergartenplatz ab dem dritten Geburtstag. Er gilt ohne Einschränkungen seit dem 1.1.1999.

Seit etwa 2005 rückte der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Vorschriften zur Kindertagesbetreuung, die außerhalb des Bildungswesens im Kinder- und Jugendhilferecht verankert sind, wurden mit Wirkung ab 1.1.2005 durch das „Tagesbetreuungsausbaugesetz" novelliert.[460] Diese Reform sah zwar noch keinen Rechtsanspruch auf Betreuung in einer Tageseinrichtung für unter Dreijährige vor, präzisierte allerdings erstmals die Kriterien für den Mindestbedarf an Betreuungsplätzen für diese Altersgruppe. Weitere Reformziele neben dem quantitativen Ausbau der Betreuungsangebote waren ihre qualitative Verbesserung sowie die Aufwertung der Tagespflege als gleichwertige Angebotsform. Eine weitere Grundsatzentscheidung traf der Gesetzgeber mit dem Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008, das am 16.12.2008 in Kraft trat:[461] Die Reform strebte einen verstärkten Ausbau der Betreuungsangebote an und verankerte ab dem 1. August 2013 erstmals einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Der Bedarf an Betreuungsplätzen, der 2007 noch mit 35% für unter Dreijährige oder mit 750.000 Plätzen quantifiziert worden war, wurde später auf durchschnittlich 39% bzw. 780.000 Plätze angehoben, wobei 30% der Plätze in der Kindertagespflege entstehen sollten. Zur finanziellen Unterstützung des Ausbauprogramms stellte die Bundesregierung im September 2007 ein Sondervermögen in Höhe von 2,15 Mrd. € für Investitionskosten bereit und bewilligte 2008 weitere Finanzmittel für den Ausbau

458 2009 lebten knapp 70.000 Kinder und Jugendliche in einer Pflegefamilie, 95.300 in einem Heim oder in einer betreuten Wohnform. Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung vom 15.7.2010.

459 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 28 vom 24.1.2014.

460 Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) vom 27.12.2004, BGBl. I, S. 3852.

461 Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz= KiFöG) vom 10.12.2007.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(in Höhe von 4 Mrd. €) sowie Betriebskostenzuschüsse für die ausbaubedingten zusätzlichen Plätze.[462]

Eine allgemeine jugendhilferechtliche Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und –sicherung, die auch für die institutionellen Formen der Kindertagesbetreuung gilt, wurde im Zuge des Bundeskinderschutzgesetzes vom 22.12.2011 mit Wirkung ab 1.1.2012 explizit verankert (§ 79 a SGB VIII). Danach sind die öffentlichen Jugendhilfeträger verpflichtet, „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (…) zu entwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen." Zur Durchsetzung der fachlichen Qualitätsstandards ist vorgesehen, dass ihre Einhaltung zur Bedingung für die Finanzierung der Einrichtungen gemacht werden kann (§ 74 Abs. 1 SGB VIII).

Die Tagesbetreuung für Kinder im schulpflichtigen Alter wird vor allem durch die länderspezifischen Entwicklungen beim Ausbau der Ganztagesschule geprägt. Die Ganztagsschulprogramme des Bundes und der Länder, die gegenüber der Förderung von Kindern in Horten nach § 24 SGB VIII vorrangig sind, wurden in den letzten Jahren ebenfalls deutlich erweitert. Der Bund stellte in den Jahren 2003-2007 Finanzhilfen in Höhe von 4 Mrd. € für die Investitionskosten von Ganztagsschulangeboten bereit.[463]

1. Rechtsgrundlagen der Kindertagesbetreuung

Institutionell ist die familienergänzende Förderung für Kinder aller Altersgruppen in Deutschland der Kinder- und Jugendhilfe zugewiesen. Dieses System formuliert eine öffentliche Verantwortung für Erziehung, Bildung und Betreuung, wobei sich der gesellschaftliche Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe in seinen Zielen und seiner Ausrichtung in erster Linie von den Eltern ableitet und auf die Eltern bezieht. Mit der Einführung elternunabhängiger Rechtsansprüche der Kinder auf „Erziehung, Bildung und Betreuung" in Kindertageseinrichtungen bzw. Kindertagespflege verlagert sich der Fokus der öffentlichen Verantwortung stärker als bisher auf die Kinder selbst. Ein eigenständiger staatlicher Erziehungs- und Bildungsauftrag ist in Deutschland ausschließlich dem Schulwesen vorbehalten. Dennoch geht der öffentliche Förderauftrag auch gegenüber den jüngsten Altersgruppen deutlich über die reine Betreuung hinaus.

462 Zu den Finanzierungsgesetzen vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau" (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz = KBFG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes vom 18.12.2007, in Kraft getreten am 31.12.2007; Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder vom 10.12.2008, BGBl. I, S. 2403, zuletzt das Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 15.2.2013, BGBl. I, S. 250.

463 Zum Ausbau der Ganztagsschule und die Entwicklungen in den Ländern vgl. 12. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 15/6014, S. 305 ff., 13. Kinder- und Jugend-Bericht, BT-Drs. 16/6014, S. 305 ff. sowie 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 17/12200, S. 332. Zu Einzelheiten vgl. *Struck*, Vor § 22, in: Wiesner, SGBVIII, Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl. 2011, Rz. 21 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nach den bundesrechtlichen Regelungen in §§ 22 – 26 SGB VIII besteht eine öffentliche Verantwortung für die Förderung von Kindern außerhalb der Familie in zwei Formen: Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. In ihrem Förderauftrag, der Bildung, Betreuung und Erziehung umfasst, sind beide seit 1.1.2005 gleichgestellt.[464] Der öffentliche Förderauftrag bezieht sich gem. § 22 Abs. 3 SGB VIII „auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Er schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein. Die Förderung soll sich am Alter und Entwicklungsstand, den sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten, an der Lebenssituation sowie den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen." Damit wird ein Recht des Kindes auf frühkindliche Bildung zum Ausdruck gebracht, das in den Bildungsplänen, Bildungsprogrammen und –empfehlungen der Bundesländer ausformuliert wurde.[465] Allerdings wird dieses Recht nur für einen Teil der Kinder eingelöst. Ausdruck hierfür sind die von Bundesland zu Bundesland höchst unterschiedlichen Teilhabequoten der Kinder.

Das SGB VIII definiert Tageseinrichtungen als Einrichtungen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten und in Gruppen gefördert werden (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Für institutionelle Kindertageseinrichtungen gelten qualitätssteuernde Vorgaben (§ 22 a SGB VIII). Im Gegensatz dazu wird Kindertagespflege „von einer geeigneten Tagespflegeperson in ihrem Haushalt oder im Haushalt des Personensorgeberechtigten bzw. in anderen geeigneten Räumlichkeiten geleistet" (§ 22 Abs. 1 S. 2 – 4 SGB VIII). Unter der Bezeichnung Kindertagespflege werden sehr verschiedene Betreuungsvarianten mit fließenden Übergängen zwischen informeller und öffentlich vermittelter und finanzierter Betreuung verstanden.[466]

In die Verantwortung für die Kindertagesbetreuung als Teil der Kinder- und Jugendhilfe sind Bund, Länder und Gemeinden eingebunden. Der Bund „soll die Tätigkeit der Jugendhilfe *anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann*" (§ 83 Abs. 1 SGB VIII). Die Bereitstellung der Infrastruktur ist vorrangig Aufgabe der Länder und Kommunen. Den Ländern obliegt es, den gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Organe zu unterstützen (§ 82 SGB VIII), v.a. durch entsprechende Gesetzgebung und Finanzierung. Für das Leistungsangebot vor Ort sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. Diese tragen die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung, damit Einrichtungen und andere Angebote der Jugendhilfe recht-

464 Vgl. *Prott*, Rechtgrundlagen und finanzielle Regelungen für Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege, in: DJI (Hrsg.), Zahlenspiegel 2005, S. 15 ff.; zur rechtlichen Regulierung der Tagespflege und ihrer Aufwertung vgl. *Jurczyk/Rauschenbach/Tietze* u.a., Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung, 2004.

465 Dementsprechend wurden im Bildungsbericht 2010 Begriffe wie „Versorgungsquote" oder „Betreuungsquote" durch „Quote der Bildungsbeteiligung" oder „Teilhabequote" ersetzt. Vgl. zu diesem Wandel *Textor*, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2/2012, S. 52 ff. (54).

466 *Struck*, § 23 Rz. 3, in: Wiesner (Hrsg.). SGB VIII Kommentar, 4. Aufl. 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zeitig, ausreichend und auch für unvorhergesehene Bedarfe zur Verfügung stehen (§§ 79, 80 SGB VIII). Die Sicherung der Angebotsqualität obliegt den überörtlichen und örtlichen Trägern. Sie nehmen Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen wahr (§ 45 SGB VIII) und sorgen für Fortbildungs- und Beratungsangebote (§§ 72, 73 SGB VIII).[467]

Die bundesgesetzlichen Grundlagen werden durch landesrechtliche Vorschriften (§ 26 SGB VIII) konkretisiert sowie durch kommunalrechtliche Bestimmungen, insbes. zur Gestaltung von Teilnahmebeiträgen im Sinne von § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII, ergänzt.[468] Dies führt im Ergebnis zu höchst unterschiedlichen Angeboten einerseits beim zeitlichen Umfang der Betreuungsangebote und damit verknüpfter Rechtsansprüche, andererseits bei der Belastung mit Gebühren.

Die landesrechtlichen Vorschriften zur Kindertagesbetreuung umfassen Vorschriften zur Bedarfsplanung und Finanzierung, aber auch zur Personalausstattung, zur Qualifikation des Personals, teilweise auch Rechtsansprüche über das Bundesrecht hinaus. Die für die Qualität der Kindertagesbetreuung so wichtigen pädagogischen Standards wie Gruppenstärken, Personalausstattung oder Öffnungszeiten werden teils in Landesgesetzen, teils in Verordnungen oder durch Richtlinien festgelegt und unterliegen bislang keinen bundesrechtlichen Mindeststandards.[469]

2. Erscheinungsformen

a) Öffentliche Tageseinrichtungen

Im Zeitraum 2007-2012 stieg die Zahl der Kindertageseinrichtungen deutschlandweit von 48.652 auf 51.944 an, von denen etwa ein Drittel (17.210) von öffentlichen Trägern betrieben wurde.[470] Zu den Hauptformen der Tageseinrichtungen gehören Kinderkrippen für Kinder unter drei Jahren, Kindergärten für Kinder ab ca. 3 Jahren bis zum Schuleintritt, Horte für schulpflichtige Kinder zwischen 6 und 14 Jahren.[471] Die verschiedenen Förderarten beziehen sich auf Kinder im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII, so dass die Altersgrenze von 14 Jahren gilt. Bei der Auswahl der Art der Betreuung besteht nach den allgemeinen jugendhilferechtlichen Grundsätzen ein Wunsch- und

467 Zur Qualitätsentwicklung und –sicherung vgl. §§ 74 und 79 a SGB VIII.

468 Nachweise zu den Ausführungsgesetzen der Bundesländer zu den §§ 22-25 SGB VIII bei *Fischer*, § 26, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, SGB VIII, Kommentar, 4. Aufl. 2012, S. 235 f.

469 Zur Bedeutung des Landesrechts vgl. *Struck*, Vor § 22, Rz. 30, 31, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII. Kommentar, 4. Aufl. 2011.

470 64% aller Einrichtungen werden von gemeinnützigen Trägern betrieben, privatgewerbliche Träger einschließlich der Betriebskindergärten in Unternehmen haben einen Anteil von nur 1,8%, vgl. zur Trägerstruktur KomDat, Sept. 2012, S.3.

471 Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen den verschiedenen Formen für die einzelnen Altersgruppen oder altersgemischten Gruppen, vgl. *Fischer,* § 22, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern (Hrsg.), SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe Kommentar, 4. Aufl. 2012, Rz. 11 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wahlrecht (§ 5 SGB VIII). Die Tageseinrichtungen sind gesetzlich verpflichtet, sich an den Bedürfnissen der Kinder und der Familien zu orientieren (§ 22 a Abs. 3 SGBVIII). Sie müssen zur Erfüllung des Förderauftrags eine pädagogische Konzeption entwickeln und einsetzen und ihre Arbeit evaluieren.

In der Praxis haben sich verschiedene Betreuungsangebote mit differenzierten pädagogischen Standards hinsichtlich Gruppengröße, Betreuerschlüssel, pädagogischer Konzeption oder Öffnungszeiten entwickelt.[472] Die öffentlichen Betreuungsangebote haben im Vergleich zu den Elterninitiativen häufig einen ungünstigeren Betreuerschlüssel und insgesamt größere Gruppenstärken. Diese Faktoren beeinflussen – neben dem Ausbildungsniveau des Personals, das in Deutschland nicht über eine pädagogische Hochschulausbildung verfügen muss – erheblich die Qualität des Betreuungsangebots, insbes. hinsichtlich der Verwirklichung des Bildungsauftrags.[473] Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Zugang zur Kindertagesbetreuung, Betreuungsdauer, Kosten und ihre qualitativen Merkmale sind je nach Altersgruppe der Kinder unterschiedlich geregelt. Zu den neueren Entwicklungen gehören Angebote mit altersgemischten Gruppen bzw. Kooperationseinrichtungen, die unter einem Dach unterschiedliche Altersgruppen betreuen. Nach der vorläufigen amtlichen Statistik besuchten im März 2013 bundesweit 3.351.000 Kinder bis zum Alter von 14 Jahren eine Tageseinrichtung.[474]

b) Kindertagespflege

Kindertagespflege ist eine erlaubnispflichtige Tätigkeit, wenn Kinder regelmäßig außerhalb des Elternhauses betreut werden. Rechtsgrundlage der öffentlich geförderten Kindertagespflege als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe ist § 23 iVm § 24 SGB VIII. Die Förderung umfasst Vermittlung oder Nachweis einer geeigneten Tagespflegeperson, die fachliche Beratung, Begleitung und Qualifizierung über die Grundqualifizierung hinaus sowie die Gewährung einer laufenden Geldleistung gem. § 23 Abs. 2 SGB VIII, die leistungsgerecht auszugestalten ist.[475] Bei Ausfall der Tagespflegeperson, z.B. wegen Krankheit oder Urlaub, hat der Träger der Jugendhilfeleistung rechtzeitig andere Betreuungsmöglichkeiten für das Kind sicherzustellen (§ 23 Abs. 4 S. 2 SGB VIII). Für die Kindertagespflege ist eine Pflegeerlaubnis (§ 43 SGB VIII) erforderlich, wenn die Betreuung 15 Wochenstunden übersteigt, gegen Entgelt erfolgt und über drei Monate dauert. Die Erlaubnis ist auf 5 Kinder beschränkt (nach Landesrecht auch weniger), auf 5 Jahre befristet und mit Informationspflichten verbunden.

472 Vgl. *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011.

473 Zur Diskussion um die angemessene Bildung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren vgl. *Fthenakis,* Die politische Bedeutung der Kinderbetreuung, in: Henry-Huthmacher, Jedes Kind zählt, 2004, S. 32 ff.

474 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013.

475 Das Pflegegeld setzt die persönliche Eignung der Pflegeperson, die sachliche Eignung der Tagespflege als erforderliche Hilfe und eine bestimmte Lebenssituation des Erziehungsberechtigten (z.B. Alleinerziehung und Ausbildung oder Berufstätigkeit; Studium, Ausbildung oder Berufstätigkeit beider Elternteile voraus), vgl. *Kunkel*, Jugendhilferecht, 7. Aufl. 2013, S. 120.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kindertagespflege als die familienähnlichste Form der Kinderbetreuung wird vor allem für Kinder unter drei Jahren in Anspruch genommen. Sie ermöglicht oft flexiblere Betreuungszeiten als Kindertagesstätten. Dadurch kann Kindertagespflege auch den Besuch einer Kindertageseinrichtung ergänzen. Die Betreuung findet in der Regel im Haushalt der Pflegeperson statt, ist aber auch im elterlichen Haushalt des Kindes möglich. Nach Landesrecht kann die Kindertagespflege auch in anderen geeigneten Räumen geleistet werden (§ 22 Abs. 1 S. 2, 4 SGB VIII).

Ein expliziter Bildungs- und Erziehungsauftrag für die Tagespflege wurde erst ab 2005 bundesgesetzlich normiert. Mit der Aufwertung der Kindertagespflege durch die Gesetze zum Ausbau des Betreuungsangebots für unter 3-Jährige hat sich zwar auch die Qualifikation der Pflegepersonen verbessert. Als fachlicher Mindeststandard hat sich eine Grundqualifizierung von 160 Stunden etabliert, diese ist jedoch keine Tätigkeitsvoraussetzung, so dass auch 2012 noch fast 40% der Tagesmütter und –väter ohne oder mit unzureichender formaler Qualifikation Kinder betreuten.[476] In Hinblick auf den öffentlichen Bildungsauftrag wird eine weitere Verbesserung des Qualifikationsniveaus angestrebt.[477]

Nach der vorläufigen amtlichen Statistik wurden am Stichtag 1.3.2013 rund 138.500 Kinder von 43.800 Tagesmüttern oder –vätern betreut, knapp 93.500 der Kinder waren jünger als drei Jahre.[478]

Neben der öffentlich geförderten Kindertagespflege gibt es – fast ausschließlich in Westdeutschland – weiter auch privat vermittelte und finanzierte Tagespflege in informellen Arrangements, die in der offiziellen Statistik nicht erfasst sind.[479]

c) Elterninitiativen

Rechtsgrundlage für die Unterstützung selbstorganisierter Tagesbetreuung und Förderung von Kindern ist § 25 SGB VIII. Bezweckt wird die Anerkennung, Stärkung, fachliche Beratung und Unterstützung der Familien durch eine konkrete finanzielle Förderung von Selbsthilfeinitiativen von Eltern. Solche Initiativen stellen die Mitverantwortung der Eltern in den Mittelpunkt. Dies gilt auch dann, wenn neben der Betreuung durch die Eltern auch hauptamtliche Kräfte eingestellt werden.

Der Schwerpunkt der öffentlichen Unterstützung liegt auf der Beratung der Selbsthilfeinitiativen, da sich auch diese Betreuungsformen grundsätzlich an den Anforderungen

476 6,6% ohne formale Qualifikation, 28,3% mit weniger als der Grundqualifizierung, vgl. BT-Drs. 17/12883, S.33.

477 So explizit *Textor*, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 58. Zur Verbesserung sollen das aus Mitteln des ESF finanzierte Aktionsprogramm Kindertagespflege 2009-2014 sowie Lohnkostenzuschüsse des Bundes zur Festanstellung von Tagespflegepersonen beitragen, vgl. *BMFSFJ* (Hrsg.), Kindertagespflege 2012, S. 21 ff.

478 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013. In der Altersgruppe 3-6 Jahre wurden rund 22.600 Kinder, in der Altersgruppe 6-14 Jahre rund 22.500 in Tagespflege betreut.

479 Zur Vertiefung vgl. *Riedel*, Strukturmerkmale der Kindertagespflege, in: DJI, Zahlenspiegel 2007, S. 113 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für freie Träger orientieren sollen (§ 74 SGB VIII). Die Zahl der von einer Elterninitiative getragenen Tageseinrichtungen ist im Zeitraum 2007-2012 nur geringfügig von 4.038 auf 4.272 gestiegen.

d) Betriebliche oder betrieblich unterstützte Kinderbetreuung

In bescheidenem Umfang fungieren Arbeitgeber als Träger betriebseigener oder überbetrieblicher Betreuungsangebote, teilweise gewähren sie ihren Beschäftigten finanzielle Unterstützung für individuelle oder institutionelle Kinderbetreuung.[480] Rechtsgrundlage für die diversen Maßnahmen bilden vertragliche Vereinbarungen aufgrund des Beschäftigungsverhältnisses auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene. In der Praxis finden sich betriebliche Angebote zur Kinderbetreuung nur in 6% der Betriebe. Die Förderung kann auch im Wege der Mitfinanzierung einer Vermittlungsagentur zur Suche nach Qualifizierung und Begleitung privater oder informeller Betreuungsangebote (Tagesmütter, Kinderfrauen, Au-pairs) erfolgen. Eine weitere Form betrieblicher Unterstützung sind betriebliche Back-Up– oder Notbetreuungsangebote, die eingreifen, wenn das normale Betreuungsarrangement ausfällt.[481] Ähnlich wie die Einrichtungen von Elterninitiativen hat auch die Zahl der Tageseinrichtungen für Kinder von Betriebsangehörigen kaum zugenommen und betrug 2012 529. Der Ausbau betrieblicher Krippenplätze wird durch Zuschüsse des Bundes finanziell unterstützt.[482]

3. Förderung von Kindern unter drei Jahren

a) Angebotsverpflichtung und Rechtsanspruch nach SGB VIII

Für Kinder unter drei Jahren bestand bis zur Einführung eines bundesrechtlichen elternunabhängigen Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz zum 1.8.2013 nur eine sog. objektiv-rechtliche Verpflichtung der öffentlichen Jugendhilfeträger, ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen oder ergänzender Kindertagespflege vorzuhalten (§ 24 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Für Kinder, die das erste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, besteht diese besondere Angebotsverpflichtung auch nach dem 1.8.2013 fort, sofern bestimmte Bedarfskriterien erfüllt sind (§ 24 Abs. 3 SGB VIII).

Die Mindestkriterien umfassen kindbezogene sowie elternbezogene Gründe. Die besondere Angebotsverpflichtung (ohne Rechtsanspruch) bezieht sich auf Kinder, die wegen ihrer besonders belasteten Familienverhältnisse eine Förderung in Tageseinrichtun-

480 Zu den verschiedenen Maßnahmen vgl. *Bordet,* Familienfreundliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen und Instrumente, 2009, S. 137 ff.

481 Z.B. bei berufsbedingtem Betreuungsbedarf während der Schließungszeiten der regulären Betreuungseinrichtung. Vgl. hierzu *Seehausen*, Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung, in: Wehrmann (Hrsg.), Kindergärten und ihre Zukunft, 2003, S. 273.

482 Zum Förderprogramm „betrieblich unterstützte Kinderbetreuung“, das die Einrichtung zusätzlicher Betreuungsplätze für Mitarbeiterkinder bis zum dritten Lebensjahr mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds unterstützt, vgl. *BMFSFJ*, Familienreport 2011, S. 67 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen oder in Tagespflege benötigen; im Übrigen gilt die besondere Angebotsverpflichtung aufgrund der Betreuungserfordernisse während der Zeit der Berufstätigkeit oder der Berufsausbildung bzw. des Studiums der Eltern (§ 24 Abs. 3 SGB VIII).

Durch das Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008 wurde ab August 2013 bundesweit ein individueller Rechtsanspruch für Ein- und Zweijährige (§ 24 a SGB VIII) geschaffen, wobei bundesgesetzlich keine zeitliche Mindestdauer für die tägliche Betreuungszeit festgelegt ist. Der Umfang der Betreuungszeit richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung ist ein Anspruch des Kindes und richtet sich alternativ auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Tagespflege. Es gilt das Wunsch- und Wahlrecht des Kindes (§ 5 SGB VIII), das durch seine Eltern ausgeübt wird.[483] Bundesrechtliche Mindeststandards zur Förderung sind nicht geregelt.[484]

Aufgrund der Ausbaubemühungen stieg die bundesweite Teilhabequote[485] zwischen 2006-2013 von 13,6% auf 29,3%, in Westdeutschland von 7,9% auf 24,2%, in Ostdeutschland von 39,3% auf 49,8%.[486] Die Gesamtquote 2013 setzt sich zusammen aus den Quoten für Kinder in Kindertageseinrichtungen (24,8%) und in Kindertagespflege (4,5%). Die Betreuungsquoten für die unter Dreijährigen steigen mit jedem Lebensjahr an: Sie lagen 2013 für Kinder unter einem Jahr bei 2,7%, für einjährige Kinder bei 30,8%, für zweijährige Kinder 53,9%.[487] Ein kleiner Teil der Kinder unter 3 Jahre wird sowohl in einer Kindertageseinrichtung als auch in Tagespflege betreut. Zwischen März 2013/März 2014 erhöhte sich die Zahl der betreuten Kinder von insgesamt rund 597.000 auf 662.000, wobei die große Mehrheit – 2014 = 84,8% – eine Kita besucht, lediglich 15,2% entfallen auf Tagespflege.[488]

Trotz der gestiegenen bundesweiten Betreuungsquoten sind die Ausbauziele auf Bundesebene noch nicht erreicht, und zwischen den Städten und Gemeinden bestehen weiter erhebliche Unterschiede in Bezug auf Verfügbarkeit und Qualität der Betreu-

483 Ist die gewünschte Betreuungsform nicht verfügbar, können die Eltern auf anderweitige U3-Betreuung (Tagesmutter, aber auch private Einrichtung) verwiesen werden, soweit kein kostenloser Betreuungsplatz nach Landesrecht garantiert wird, vgl. etwa OVG Münster, Beschl. vom 14.8.2013, Az. 12 B 793/13.

484 Zu Inhalt und Struktur des Rechtsanspruchs *Wiesner/Grube/Kößler*, Der Anspruch auf frühkindliche Förderung und seine Durchsetzung, 2013; zu den tatsächlichen wöchentlichen Betreuungszeiten in den einzelnen Bundesländern vgl. *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013, S. 10f.

485 Der Begriff Teilhabequote meint die Bildungsbeteiligungsquote der jeweiligen Altersgruppe und versteht sich als Synonym zur „Betreuungsquote".

486 *Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* (akjstat), Kindertagesbetreuung vor Ort – Der Betreuungsatlas 2013, 2014, S.5; *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 315 vom 18.9.2013.

487 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 315 vom 18.9.2013; zur früheren Entwicklung vgl. *BMFSFJ,* Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, 2012, S. 10, Abb. 4; S. 12 Abb. 6; sowie *BMFSFJ,* Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, BT-Drs. 17/12883 vom 14.3.2013. Lediglich 10.441 Kinder (2,2%) wurden in betrieblichen Einrichtungen betreut.

488 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013; Nr. 253/14 vom 16.7.2014.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ungsangebote und ihrer infrastrukturellen Ausstattung. Ausbau und Qualität sind vor allem durch den Mangel an Fachkräften gefährdet. Wenn der Rechtsanspruch nicht erfüllt wird, können die Eltern u.U. Kosten für selbstbeschaffte Kinderbetreuung einfordern.[489] Der quantitative Ausbau der Betreuungsangebote darf indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bislang an verbindlichen Mindestanforderungen bei den Qualitätsstandards – nicht zuletzt beim Betreuerschlüssel – fehlt.[490]

b) Landesrechtlicher Förderanspruch und Umfang der Betreuungszeiten

Einige Bundesländer haben den bundesgesetzlichen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz schon vorher auf landesrechtlicher Ebene eingeführt, inhaltlich ausgeweitet (z.B. mit Kostenfreiheit verknüpft) oder den zeitlichen Umfang präzisiert. Rheinland-Pfalz garantierte seit August 2010 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr im Kindergarten[491], der mindestens sieben Stunden umfasst. Der Besuch einer Kindertagesstätte ist im Umfang der vereinbarten Betreuungszeit ab dem zweiten Lebensjahr kostenfrei. In Thüringen besteht ab dem vollendeten ersten Jahr Anspruch auf einen Betreuungsplatz (bis zum Schuleintritt), der eine tägliche Betreuungszeit von 10 Stunden umfasst.[492] Noch weiter geht Sachsen-Anhalt, das als einziges Bundesland einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz bereits ab der Geburt eines Kindes (bis zum 7. Schuljahrgang) vorsieht. Der Rechtsanspruch umfasst eine tägliche Betreuungszeit von 5 oder 10 Stunden, je nach Beschäftigungsstatus der Eltern.[493]

Im bundesweiten Durchschnitt betrug die vereinbarte Betreuungszeit im Jahr 2012 35,9 Wochenstunden bzw. 7,5 Stunden pro Betreuungstag.[494] Insgesamt zeigt sich eine Tendenz hin zu längeren täglichen Betreuungszeiten. Bundesweit ist der Anteil der un-

489 Bis Ende 2013 wurden insgesamt nur 242 Verfahren zum Rechtsanspruch registriert, vgl. *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2014, S.53. Zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs vgl. *Rixen*, NJW 2012, 2839 ff.; *Meysen/Beckmann*, Rechtsanspruch U3, S. 82 ff.

490 Dementsprechend nannten in einer Befragung über die Ausbaustrategien 81% der Jugendämter die Schaffung zusätzlicher Plätze für Kinder unter drei Jahren in sog. altersgemischten Gruppen, für die ein schlechterer Betreuungsschlüssel gilt als für reine Krippengruppen, 12% der Jugendämter wollte die Gruppengröße erhöhen, was ebenfalls die Rahmenbedingungen verschlechtert.

491 § 5 Abs. 1 S. 1 KindertagesstättenG (Rheinland-Pfalz) vom 15.3.1991, idF durch Art. 1 Nr. 5 Buchst. B und Artikel 4 Nr. 3 d. LG vom 16.12.2005, in: *Hauck/Noftz*, Sozialgesetzbuch SGB VIII, Landesrecht – Rheinland-Pfalz C 160, S. 4, 43. Lfg. 2009.

492 § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch – (Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz) vom 16.12.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.5.2010, in: *Hauck/Noftz*, Sozialgesetzbuch, SGB VIII. Kommentar, Landesrecht Thüringen C 130, 47. Lfg. 2011.

493 § 3 Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (KiFöG) vom 5.3.2003. Auch Hamburg hat zum 1.8.2014 einen gegenüber Bundesrecht erweiterten Rechtsanspruch eingeführt. Er umfasst eine kostenfreie 5-stündige Grundbetreuung in Kita oder Kindertagespflege ab Geburt bis zur Einschulung.

494 *Statistisches Bundesamt*, Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012, Anhangtabelle 3, S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ter 3-jährigen in ganztägiger Betreuung (mehr als 7 Stunden am Tag oder 35 Wochenstunden) 2013 auf 43% gestiegen, in Ostdeutschland auf 75%. Die Spannbreite der Ganztagsquote variiert deutlich zwischen Ost- und Westdeutschland.[495] Die unterschiedliche Verteilung der Teilhabechancen je nach Bundesland ist v.a. für die frühe Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund und für Kinder aus bildungsfernen Schichten problematisch.

c) Qualitätsindikatoren

Neben dem quantitativen Ausbau spielt die Qualitätsentwicklung eine wichtige Rolle, damit die Angebote den Bedürfnissen der Kinder unter drei Jahren entsprechen.

Zu den wichtigsten Qualitätsindikatoren für eine individuelle Förderung in frühkindlichen Bildungssystemen gehören der Betreuerschlüssel (Fachkraft-Kind-Relation)[496], die maximale Gruppengröße[497] und die fachliche Qualifizierung und Weiterbildung des Personals.[498] Hinsichtlich der Qualitätskriterien bestehen in einigen Bundesländern (z.B. Niedersachsen, Saarland, Thüringen) verbindliche Vorschriften, die im jeweiligen Bundesland vergleichbare Rahmenbedingungen garantieren. Andere Bundesländer (z.B. Sachsen-Anhalt, Bayern, Bremen, Hessen) haben den Kommunen mehr Spielraum belassen.

Die Kriterien, vor allem der Betreuerschlüssel, entsprechen vielfach nicht den Qualitätsanforderungen für eine hochwertige und kindgerechte Bildung, Erziehung und Betreuung, auch wenn sich die Bedingungen speziell für die Jüngsten leicht verbessert

---

495 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2014, 54; *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013, 10. *Textor,* in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 55, Tab. 1 (Bildungsbeteiligungs- und Ganztagsquoten am 1.März 2011).

496 Nach international empfohlenen Standards soll der Betreuerschlüssel (Fachkraft-Kind-Relation) bei Kindern bis zu einem Jahr 1:2 bis 1:3, bei Kindern unter zwei Jahren 1:3 bis 1:4, und bei Zweijährigen 1:4 bis 1:5, bei zweieinhalbjährigen Kindern 1:5 bis 1:6 betragen, vgl. *Fthenakis*, Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Spektrums der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, 2003, S. 75 f.; die Bertelsmann Stiftung, der sich auch die Kinderkommission des Bundestages anschloss, empfiehlt generell einen Betreuerschlüssel von 1:3 für Kinder unter drei Jahren, vgl. *Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2008, S. 14; *DJI*, Quantität braucht Qualität, 2009, S. 22; zur Spannbreite der Empfehlungen vgl. *BMFSFJ*, Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, 2012, S. 52 f.

497 Das Kinderbetreuungsnetzwerk der Europäischen Union empfiehlt eine maximale Gruppengröße von 4 Kindern bei Kindern unter einem Jahr, 6 Kindern bei Kindern zwischen 13 – 23 Monaten, von 8 Kindern für Kinder zwischen 24 – 35 Monaten und von 15 Kindern für Kinder zwischen 36 – 71 Monaten, vgl. *Der Paritätische Gesamtverband*, Standards für Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen, März 2008, S. 5.

498 Als weitere Kriterien werden Fachberatung, Fortbildung, Umfang der Leitungsfreistellung sowie der Umfang der Innen- und Außenflächen genannt. Zu Fragen der Qualitätsentwicklung vgl. auch *DJI*, Quantität braucht Qualität, 2009, S. 20 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

haben. Je nach Gruppenform gelten unterschiedliche Personalschlüssel[499]. Am günstigsten ist der Personalschlüssel in Krippengruppen, in denen bundesweit ca. 43 der U3-Kinder betreut werden. Im März 2013 betrug der Personalschlüssel für Krippengruppen im Durchschnitt 1:4,6, wobei das Verhältnis in Bremen (1:3,2) am günstigsten war, gefolgt von Baden-Württemberg, NRW und dem Saarland. Deutlich schlechtere Betreuerschlüssel wiesen die ostdeutschen Bundesländer auf, wie Brandenburg (1:6,5) und das bundesdeutsche Schlusslicht Sachsen-Anhalt (1:6,7). Auch in altersübergreifenden Gruppen von 0 bis 6 Jahren hat sich der Betreuerschlüssel verbessert, entspricht jedoch mit 1 zu 5,1 nicht den empfohlenen Standards.[500]

Auch die Gruppengrößen und die Qualifikation des Personals[501] variieren stark zwischen den einzelnen Bundesländern und entsprechen nicht hinreichend den empfohlenen Qualitätsstandards. Dadurch ergeben sich je nach Bundesland und Kommune sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen für die frühkindlichen Bildungs- und Entwicklungsprozesse. Nach den 2012 vorgelegten Ergebnissen einer Studie über die Qualität der institutionellen Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit ist die Qualität pädagogischer Prozesse in Kindertageseinrichtungen mehrheitlich unbefriedigend, wenn nicht gar ungenügend.[502] Insgesamt steht zu befürchten, dass unter dem Ausbaudruck die qualitativen Aspekte einer kindgerechten individuellen Betreuung und Förderung zu wenig beachtet werden.

4. Kinder im Alter ab drei Jahren bis zum Schuleintritt

a) Rechtsanspruch und Angebotsverpflichtung

Seit 1.1.1996 besteht – mit landesrechtlichen Übergangsregelungen bis 31.12.1998 – für jedes dreijährige Kind bis zum Schuleintritt ein bundesrechtlicher Anspruch auf einen Kindergartenplatz (§ 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII).[503] Inhaber des Rechtsanspruchs ist das Kind. Zuvor war in Rheinland-Pfalz bereits 1991 ein individuell einklagbarer Rechtsanspruch des Kindes auf einen Kindergartenplatz eingeführt worden.[504] Ein solcher individueller elternunabhängiger Rechtsanspruch stellte im System der frühkindli-

499 Aus einem empfohlenen Personalschlüssel von 1:3 ergibt sich wegen Verwaltungsaufgaben, Urlaub und Fortbildung eine Fachkraft-Kind-Relation von 1:4. Vgl. *Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 41.

500 Zu den Verbesserungen im Betreuerschlüssel vgl. *Statistisches Bundesamt*, Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen 2013, 31.3.2014, S. 7-9. Zum Betreuerschlüssel und seiner Bedeutung für das Kindeswohl aus psychologischer Sicht vgl. *Becker-Stoll*, FamRZ 2010, 77 ff.

501 Speziell zur Qualifikation der pädagogischen Fachkräfte vgl. *Textor,* Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 56 f.

502 Vgl. *Tietze et al. (*Hrsg.), Abschlussbericht zur Nationalen Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK-Studie), 2012.

503 Dieser Rechtsanspruch wurde aufgrund von Art. 5 des Schwangeren – und Familienhilfegesetzes vom 27.7.1992 nachträglich in das Kinder- und Jugendhilferecht aufgenommen.

504 Kindertagesstättengesetz vom 21.2.1991.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chen Erziehung, Bildung und Betreuung ein Novum dar. Im Gegensatz zu dem Anspruch auf frühkindliche Förderung für Kinder unter drei Jahre umfasst der Rechtsanspruch für Vorschulkinder nicht die Betreuung durch Kindertagespflege. Es besteht nur eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, auf ein den Kindergarten ergänzendes Förderungsangebot in Kindertagespflege hinzuwirken (§ 24 Abs. 3 S. 2 SGB VIII).[505]

Der bundesgesetzliche Anspruch auf einen Kindergartenplatz besteht ab dem dritten Geburtstag (Glockenschlagprinzip). Der Anspruch richtet sich gegen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe, den die Gewährleistungspflicht trifft, auch wenn der Kindergarten einen anderen Träger hat.[506] Anspruchsvoraussetzung ist zum einen die Vollendung des dritten Lebensjahres, zum anderen der noch nicht vollzogene Schuleintritt. Der Rechtsanspruch endet mit dem Schuleintritt des Kindes, der individuell auch nach dem 6. Lebensjahr liegen kann.

Die Gewährung eines Rechtsanspruchs bedeutet nicht, dass der Betreuungsplatz kostenlos zur Verfügung steht. Die Erhebung von Teilnahmebeiträgen bzw. Besuchsgebühren ist nach § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII gestattet. Diese können ausnahmsweise erlassen oder vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden, wenn die Belastung den Eltern nicht zugemutet werden kann. Keine Gebühren werden erhoben, wenn die Eltern selbst Empfänger von ALG-II-Leistungen oder Sozialhilfe sind.[507] Einzelheiten regelt das Landesrecht. Zehn der sechzehn Bundesländer gewähren – in unterschiedlichem Umfang – Kostenfreiheit oder Kostenentlastung für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter.[508] Soweit die Eltern zu Kosten herangezogen werden, gelten zumeist gestaffelte Gebührensätze, die sich nach dem Einkommen, der Anzahl der Kinder in der Familie (Geschwisterrabatt) und dem Umfang der vereinbarten Betreuungszeit richten. Es gibt keine einheitlichen Maßstäbe, eine wichtige Rolle spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Träger.

Die bundesweite Teilhabequote für Kinder im Kindergartenalter bis zur Einschulung stieg zwischen 2007-2013 von 89% auf 93%; ab dem Alter von 4 Jahren liegt sie bei

505 *Struck*, § 23 SGB VIII, Rz. 15, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl. 2011. A.A *Grube* in: Hauck/Noftz (Hrsg.), SGB VIII, § 23 Rn.14.

506 Die Zuständigkeit ist landesrechtlich geregelt.

507 § 90 Abs. 2. 4 SGB VIII iVm §§ 82-85, 87 f., 92 a SGB XII.

508 In Rheinland-Pfalz sind seit August 2010 die letzten drei Betreuungsjahre, in Berlin die letzten drei Jahre vor Beginn der regelmäßigen Schulpflicht nach § 3 Ab. 5 des Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetzes (TKBG) idF vom 23.4.2010, unter Berücksichtigung der Änderungen durch Gesetz vom 13.7.2011 in vollem Umfang kostenfrei. Einige Bundesländer – Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, NRW, Saarland und Sachsen – gewähren Beitragsfreiheit oder Beitragsentlastung im letzten Jahr vor der Einschulung nach unterschiedlichen Kriterien (einkommensabhängig im Saarland, vom Betreuungsumfang abhängig in Mecklenburg-Vorpommern). Zur Entwicklung vgl. *Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 303, Tab. 37.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

über 95%, bei den 5-Jährigen über 98%.[509] Im März 2013 besuchten 1,93 Mio. Kinder (99%) eine Tageseinrichtung, 22.600 (knapp 1%) wurden in Tagespflege betreut.[510]

b) Zeitlicher Umfang des Anspruchs

Der Umfang des Rechtsanspruchs nach § 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII im Sinne einer Mindestbetreuungszeit ist bundesrechtlich nicht festgelegt.[511] Im Rahmen ihrer Planungsverantwortung nach § 80 SGB VIII begnügen sich die öffentlichen Jugendhilfeträger vor allem in den alten Bundesländern mit dem Angebot einer Halbtagesbetreuung zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Im Hinblick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sollen die Kindertageseinrichtungen nach § 80 SGB VIII allerdings so geplant werden, dass Väter und Mütter Aufgaben in der Familie und im Beruf besser miteinander vereinbaren können. Der Anspruch bezieht sich auf ein wohnortnahes Angebot für einen Kindergartenplatz. Nach dem Gesetz soll sich das Leistungsangebot pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren. Mindestanforderungen zu den strukturellen Inhalten einzelner Betreuungsangebote – insbes. Gruppengröße oder Betreuerschlüssel – werden nicht vorgegeben. Je nach Bundesland variieren daher diese Parameter.

In den Landesregelungen ist der zeitliche Umfang des Rechtsanspruchs sehr unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise fehlt es an Spezifizierungen (Bayern), jedenfalls schwankt der Umfang der gesicherten Betreuung stark zwischen den Bundesländern bei anhaltendem Ost-West-Gefälle: Die Betreuungszeit reicht von 4 Stunden am Tag (Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein bis zu 10 Stunden in Sachsen-Anhalt und Thüringen.[512] Zum Teil werden verschiedene Stufen des Betreuungsumfangs vorgegeben.[513] Erweiterte Betreuungszeiten, die 11 Stunden oder mehr täglich betragen können oder vereinzelt auch den Samstag einbeziehen, nehmen tendenziell zu.[514]

Deutschlandweit liegt die durchschnittlich vereinbarte Betreuungszeit für diese Altersgruppe bei 35,8 Wochenstunden bzw. bei 7,2 Stunden pro Betreuungstag. Die Ganztagsquote in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (d.h. über 7 – 10 Stunden) ist im Zeitraum 2006-2013 bundesweit von ca. 25% auf 42% angestiegen. Dabei liegt diese Quote mit 71% in den östlichen Bundesländern deutlich über dem Bundesdurchschnitt, während in den Westländern die Ganztagsquote nur 34% beträgt. Der An-

509 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, Bildung in Deutschland 2014, S. 241.

510 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013; zu den regionalen Disparitäten vgl. *Textor,* Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012. S. 55.

511 So auch zu § 24 SGB VIII a.F. BVerwG, Urt. vom 14.11.2002, BVerwGE 117, 184.

512 Zum Umfang des Rechtsanspruchs je nach Bundesland vgl. *Bertelsmann-Stiftung*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 303 (Stand: Juni 2011).

513 NRW sieht wahlweise 25, 35 oder 45 Stunden Betreuungszeit vor, vgl. § 19 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz) vom 30.10.2007, idF durch Art. 1 des Änderungsgesetzes vom 25.7.2011.

514 Vgl. etwa Berlin (Öffnungszeiten 6-19.30 Uhr und samstags möglich); Mecklenburg-Vorpommern (11 Stunden täglich).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

teil der geteilten Vor- und Nachmittagsöffnungszeiten ohne Mittagsbetreuung hat stark abgenommen, wird aber noch vor allem in Baden-Württemberg, NRW und Rheinland-Pfalz angeboten. Die Ganztagsquote wie auch der Umfang der durchschnittlich vereinbarten Betreuungszeit liegen unterhalb der entsprechenden Quote für die unter Dreijährigen.[515]

c) Qualitätsindikatoren

Für Kinder im Kindergartenalter hat sich der Personalschlüssel in den meisten Bundesländern leicht verbessert und lag 2013 bundesweit bei durchschnittlich 9,1, wobei die Situation in Westdeutschland tendenziell günstiger ist als in Ostdeutschland: Die Spannbreite reichte von 1:7,3 in Bremen bis 1:14,1 in Mecklenburg-Vorpommern. Für altersgemischte Gruppen (0- unter 8 Jahren) ergab sich ein günstigeres Verhältnis von durchschnittlich 1:5.[516] Auch hier fallen die Rahmenbedingungen der Kindergärten als Bildungseinrichtung hinter die international empfohlenen Standards zurück.[517] Die erlaubten Gruppenstärken betragen bis zu 25 Kinder in Regelgruppen, nur für integrative Gruppen sind wegen der besonderen Förderbedürfnisse kleinere Gruppenstärken vorgesehen. Damit erreichen auch die Gruppenstärken nur selten den für dieses Alter empfohlenen Standard von maximal 15 Kindern pro Gruppe.[518]

5. Schulpflichtige Kinder in Tageseinrichtungen

Ab der Einschulung stellt sich die Frage nach dem Betreuungsbedarf völlig neu, wobei sich sehr heterogene Angebotsformen gegenüberstehen. Zu unterscheiden ist zum einen zwischen den sog. Horten als außerunterrichtlichen Angeboten zur Kindertagesbetreuung in Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe, und zum anderen den Angeboten an Ganztagsschulen in offener oder gebundener Form sowie den sog. Schulhorten in schulischer Verantwortung. Die Teilhabe schulpflichtiger Kinder hat sowohl bei den Horten wie bei der schulischen Ganztagsbetreuung zugenommen. Dabei liegt der Schwerpunkt derzeit auf dem Ausbau der Ganztagsschulen als Teil eines additiven Ganztagsschulkonzepts, speziell im Primarbereich. 2012 besuchten durchschnittlich gut 15% der Grundschulkinder eine Kindertageseinrichtung (8% in Westdeutschland, 48%

515 *Textor*, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2/2012, S. 54 f. Zur Teilhabe an Ganztagesbetreuung im Detail (Stand: 1.3.2010) vgl. *Bertelsmann-Stiftung*, Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 10 ff.; *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, Bildung in Deutschland 2012, S. 56 f.

516 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen 2013, S. 7, 9.

517 Für das Kindergartenalter empfiehlt das Kinderbetreuungsnetzwerk der EU einen Betreuerschlüssel von 1:8 bis 1:10, Erziehungswissenschaftler wie etwa Jesper Juul von 1:6.

518 So das Kinderbetreuungsnetzwerk der EU für das Alter zwischen 36 und 71 Monaten, vgl. *Der Paritätische Gesamtverband*. Standards für Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen, März 2008, S. 5. Auch der teilweise genannte Mindeststandard von 16 bis 20 Kindern je Gruppe wird in der Regel nicht gewahrt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

in Ostdeutschland), 26% eine Ganztagsschule, wobei in den westlichen Bundesländern ein erheblicher Rückstand gegenüber den östlichen Bundesländern besteht.[519]

a) Angebotsverpflichtung im Kinder- und Jugendhilferecht

Für schulpflichtige Kinder sind Leistungen der Kindertagesbetreuung subsidiär, da der Vorrang der Schule gemäß § 10 Abs. 1 SGB VIII gilt. Die Verpflichtung der Jugendhilfeträger hinsichtlich der Tagesbetreuung schulpflichtiger Kinder beschränkt sich darauf, ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen bereitzustellen, was durch eine besondere Vorhaltepflicht verstärkt ist (§ 24 Abs. 4 S. 2 SGB VIII). Einzelne Bundesländer sind bestrebt, die Verantwortung für die Betreuung von Schulkindern explizit von der Jugendhilfe auf die Schule zu verlagern.[520] Die Einführung zusätzlicher Rechtsansprüche für diese Altersgruppe ist nicht vorgesehen.

Die meisten Horte zur Betreuung von Schulkindern in der schulfreien Zeit (nachmittags und in den Schulferien) stehen in der Trägerschaft der Kommunen oder freier Träger. Der Personalschlüssel ist in der Regel ungünstiger als für die jüngeren Kinder.

Die Betreuungsquote ist regional sehr ungleich entwickelt. In der Altersgruppe 6 bis 11 Jahre hat sie sich im Zeitraum 2006-2013 deutschlandweit von 10,6% auf 15,7 % erhöht, in Westdeutschland von 6,1% auf 8,4%, in Ostdeutschland von 37,3% auf 49,2%.[521] Die Betreuungsquote wächst auch für die Kinder zwischen 11 und 14 Jahren. Im März 2014 besuchten 789.400 Kinder im Alter zwischen 6 und 14 Jahren eine Tageseinrichtung, rund 22.700 nahmen Tagespflege in Anspruch.[522]

b) Ansprüche nach Landesrecht

Einzelne östliche Bundesländer gewähren weitergehende Rechtsansprüche zur Betreuung von Schulkindern. So haben Schulkinder in Thüringen seit 1997 Anspruch auf einen Hortplatz bis zum Abschluss der Grundschule.[523] Brandenburg gewährt ebenfalls einen erweiterten Rechtsanspruch für Schulkinder bis zur Versetzung in die fünfte Klasse. Darüber hinaus haben Kinder auch noch in der 5. und 6. Klasse unter bestimmten familiären Voraussetzungen einen individuellen Rechtsanspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Kindertagesstätte. Maßgebliches Zugangskriterium ist die Erforderlichkeit der Tagesbetreuung aufgrund der familiären Situation,

519 Vgl. *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013, S. 15. Eine Addition der beiden Werte ist nicht möglich.

520 So etwa Berlin, § 19 Abs. 6 Schulgesetz vom 26.1.2004 idF durch Gesetze vom 25.1.2010 und vom 13.7.2011.

521 Zu den regionalen Differenzen vgl. *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2014, S. 260, Tab. D3-2A.

522 *Statistisches Bundesamt*, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, https://www.destatis.de/DE/Zahlen Fakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/KinderInTages pflege2014.html

523 § 25a des Thüringer Kinder- und Jugendhilfe Ausführungsgesetzes vom 12.01.1993 (ThürKJHAG).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

insbesondere Erwerbstätigkeit, häusliche Abwesenheit wegen Arbeitssuche, Aus- und Fortbildung der Eltern oder ein besonderer Erziehungsbedarf.[524]

6. Betreuung und Förderung in schulischer Verantwortung

Da das gesamte Schulwesen in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt, unterscheidet sich je nach Bundesland die Entwicklung schulischer Ganztagsformen in den allgemeinbildenden Schulen sowie der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die außerhalb der Unterrichtszeiten in schulischer Verantwortung gefördert und betreut werden. Unterschiede im Betreuungsbedarf ergeben sich auch aus unterschiedlichen Unterrichtsvolumina.[525] Inzwischen sind Betreuungsangebote im Rahmen des Schulsystems deutlich ausgebaut worden, die Zahl der Schulen mit Nachmittagsprogramm hat sich im letzten Jahrzehnt nahezu verdreifacht. Heute kann fast jede zweite allgemeinbildende Schule eine ganztägige Betreuung anbieten.

In den Grundschulen wird zunehmend nach dem Unterricht bis mindestens 13 Uhr, teilweise auch eine sog. Mittagsbetreuung, bei Bedarf auch eine Morgenbetreuung bis zum Schulbeginn organisiert. Die finanzielle und organisatorische Verantwortung hierfür ist unterschiedlich geregelt, der Umfang des Betreuungsangebots variiert von Schule zu Schule.

a) Tagesheimschulen und Betreuungsangebote der Schulträger

Tagesheime sind Einrichtungen an Grund- und Hauptschulen sowie – zu einem geringeren Teil – auch an Gymnasien zur pädagogischen Betreuung der Kinder in der unterrichtsfreien Zeit. Aufgabe der Tagesheime ist es, einen möglichst engen pädagogischen Verbund zwischen Schule und Tagesheim im Sinn einer Ganztagsschule anzubieten. Die Erziehungsaufgaben übernehmen hauptamtliche Erziehungskräfte und Lehrkräfte im Nebenamt gemeinsam. Im Gegensatz zu den Hortgruppen sind Gruppen im Tagesheim grundsätzlich nach Jahrgangsstufen gegliedert. Die Gruppenstärke soll regelmäßig 25 Kinder nicht übersteigen. Im Regelfall nimmt die ganze Klasse geschlossen an der klassenweise organisierten Nachmittagsbetreuung teil. Während der Schulferien findet keine Betreuung statt.

Einige Bundesländer – v.a. im Beitrittsgebiet – sehen neben der Einrichtung von Kinderhorten auch die Einrichtung von Schulhorten an Grundschulen oder weiterfüh-

524 § 1 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz = KitaG (Brandenburg) idF vom 27.6.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.7.2010. Der Rechtsanspruch kann auch durch „andere“ Angebote gem. § 1 Abs. 4 KitaG erfüllt werden.

525 Nach dem 4. Bildungsbericht 2012 liegt das Unterrichtsvolumen für die Jahrgangsstufen 1 bis 4 in Bayern um 26 Wochenstunden (14%) höher als in Brandenburg. Obwohl sich das Unterrichtsvolumen in Deutschland erhöht, liegen die Pflichtunterrichtszeiten für die Sieben- bis Neunjährigen durchschnittlich um 17 Stunden unter dem in anderen OECD-Staaten vorgesehenen Unterrichtsvolumen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

renden Schulen zur außerunterrichtlichen Betreuung und Förderung vor. Diese sind organisatorisch Teil der betreffenden Schulen und anders als Horte der Jugendhilfe meist beitragsfrei. Rechtsgrundlagen für solche integrierten Schulhorte finden sich teils im Schulrecht, teils im Kindertagesstättenrecht des jeweiligen Bundeslandes.[526]

b) Ganztagsschulangebote und ergänzender Betreuungsbedarf

Das schlechte Abschneiden bei internationalen Bildungsvergleichen und die unzureichenden Betreuungsangebote für Schulkinder führten im Mai 2003 zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesländern über ein Investitionsprogramm für den Aufbau und die qualitative Weiterentwicklung von Ganztagsschulen. Der Bund stellte für die Anschubfinanzierung insgesamt 4 Mrd. € zur Verfügung.

Unter „Ganztagsschulen" fallen nach den Mindeststandards der Definition der Kultusministerkonferenz Schulen, die an mindestens drei Tagen in der Woche ein mindestens 7 Zeitstunden umfassendes Angebot bereitstellen, bei welchem Unterricht und außerunterrichtliche Angebote in einem konzeptionellen Zusammenhang stellen und die Schülerschaft ein Mittagessen einnehmen kann.[527] Die Bundesländer können höhere Anforderungen an ihre Ganztageskonzepte stellen.[528] Die Ausweitung des ganztägigen Angebote statt der traditionellen Halbtagsschule gehört zu den wichtigsten Reformentwicklungen des Schulsystems seit 2002.

Es werden drei Formen – zwei verpflichtende und eine freiwillige – unterschieden: In der voll gebundenen Ganztagsschule sind alle Schüler verpflichtet, an mindestens drei Wochentagen an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen, in der teilweise gebundenen Ganztagsschule besteht das verpflichtende Angebot nur für einen Teil der Schülerschaft und bei der in der Praxis am meisten verbreiteten offenen Form bleibt die Teilnahme an den Bildungsprogrammen und am Mittagessen freiwillig.

Die Betreuung übernehmen Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte, bei den offenen Formen verstärkt auch außerschulische Partner (Sportvereine, Musikschulen, freie Träger der Jugendhilfe). Aus Sicht der Bildungsforscher hat die gebundene Ganztagsschule besonders gute Möglichkeiten für eine individuelle Lernförderung der Schüler, sofern

526 *Thüringen*: § 10 Abs. 1 Thüringer Schulgesetz vom 6.8.1993, idF der Bekanntmachung vom 30.4.2003, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.12.2010. *Berlin*: § 19 Schulgesetz für das Land Berlin vom 26.1.2004, idF durch Gesetze vom 25.1.2010 und vom 13.7.2011. *Sachsen*: § 1 Abs. 4 Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (SächsKitaG) vom 15.5.2009, rechtsbereinigt mit Stand ab 1.3.2012.

527 Allgemein zu Grundformen und Konzepten schulischer Ganztagserziehung vgl. *Holtappels, H. G. u.a.* (Hrsg.), Ganztagsschule in Deutschland, 2. Aufl. 2008.

528 Zu den länderspezifischen Mindeststandards vgl. *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 16, Tab. 1. Erhöhte Anforderungen an den zeitlichen Umfang stellt etwa Bayern. Dort muss das gebundene Ganztagsangebot an vier Tagen in der Woche mindestens acht Stunden täglich bestehen, das offene Ganztagsangebot (die verlängerte Mittagsbetreuung) an vier Tagen für mindestens 7,5 Stunden täglich, in: *Bertelsmann Stiftung*, a.a.O., S. 65.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die infrastrukturellen Rahmenbedingungen stimmen. Bisher fehlt es jedoch an klaren Leitbildern und Qualitätsstandards für diese Rahmenbedingungen.

Im Schuljahr 2010/2011 boten knapp 14.500 Schulen (51,1%) eine Ganztagsbetreuung an.[529] Dabei bestehen erhebliche regionale sowie schulformspezifische Disparitäten.[530] Es handelt sich überwiegend um offene Ganztagsangebote mit freiwilliger Teilnahme an den Nachmittagsprogrammen. Nur eine Minderheit unter den Bundesländern setzt auf echte Ganztagschulen im Sinne eines verpflichtenden Modells.[531] Viele Schulen bieten nur für einen Teil ihrer Schüler eine Ganztagsbetreuung an. Die Zahl der Schulkinder mit Teilhabe an einem Ganztagsschulprogramm ist im Zeitraum 2006-2013 von 314.143 auf 784.932 angestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt, die Teilhabequote ist bundesweit von 9,8% auf 27,8% gewachsen. Die durchschnittliche Teilhabequote betrug 2013 in Westdeutschland 21.9%, in Ostdeutschland 54,9%.[532]

Bei den Angebotsformen von Ganztagsschulen besteht regelmäßig – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – ein Bedarf an ergänzender Betreuung der Schulkinder, insbesondere während der Schulferien und teilweise auch nach Schulschluss.

7. Finanzierung

Der Finanzierungsaufwand für außerfamiliäre Kindertagesbetreuung ist beträchtlich. Dies gilt für die Investitionskosten wie für die Betriebskosten. Gerade beim weiteren quantitativen wie qualitativen Ausbau der Betreuungsangebote für alle Altersgruppen von 0 – 14 Jahren, und speziell der frühkindlichen Bildung und Betreuung ist die Finanzierung im Rahmen des föderalen Systems eine der schwierigsten Herausforderungen, nicht zuletzt angesichts der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung.[533] Generell sind an der Finanzierung unterschiedliche öffentliche Haushalte (Land, Kommune) sowie die öffentlichen und privaten Träger und die Eltern selbst beteiligt. Die Elternbeiträge (§ 90 SGB VIII) variieren nicht nur von Bundesland zu Bundesland, sondern auch zwischen benachbarten Gemeinden des gleichen Bundeslandes.

529 Der Anteil der Ganztagsschulen an allen allgemeinbildenden Schulen variierte zwischen nur 27% in BW und 97% in SN. Zu den statischen Kennzahlen vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2012; *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), Ganztagsschulen als Hoffnungsträger für die Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand. Expertise des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2012.

530 Der höchste Ganztagsschulanteil findet sich unter den integrierten Gesamtschulen (77%) und den Förderschulen (62%), bei den Gymnasien liegt der Anteil bei 49%, bei den Grundschulen bei 44 %.

531 Mecklenburg-Vorpommern plant langfristig (2011) ein bedarfsorientiertes ganztägiges Bildungs- und Betreuungsangebot für etwa 50% der Schulen in den Jahrgangsstufen 1-10 in Form „echter" (= voll gebundener) Ganztagsschulen.

532 Vgl. *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2014, S. 260, Tab. D3-2A.

533 Zu den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vgl. *Vesper,* Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung der Kinderbetreuung, 2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In der Regel übernimmt das Land einen bestimmten Anteil der Betriebs- oder Personalkosten, die Hauptfinanzierungslast liegt jedoch bei den Kommunen. Auch bei Einrichtungen freigemeinnütziger Träger beteiligen sich neben dem Betreiber im Allgemeinen die Kommunen und das Land mit Zuschüssen an den Personalkosten. Zur Unterstützung des Ausbaus einer bedarfsgerechten Tagesbetreuung für die unter Dreijährigen hat der Bund aufgrund einer Vereinbarung mit Länder und Kommunen ein Drittel der Investitionskosten übernommen sowie Finanzhilfen für die Betriebskosten der zusätzlich geschaffenen Plätze bereitgestellt.

Die öffentlichen (Netto-)Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen zwischen 2009-2012 von jährlich 14,574 Mrd. € auf 18,9 Mrd. € an.[534] Über die Hälfte der öffentlichen Ausgaben für Kindertageseinrichtungen sind Zuschüsse an Einrichtungen freier Träger.[535] Die privat von den Eltern finanzierten Kosten beliefen sich 2013 auf rund 1,5 Mrd. €.[536] Nach der Jugendhilfestatistik variierten die Pro-Kopf-Ausgaben für reine Betreuung 2012 je Kind zwischen 8.357 € in Berlin und 3.459 € in Mecklenburg-Vorpommern.[537]

8. Steuerliche Behandlung von Aufwendungen für Betreuung und Erziehung

a) Betreuungskosten der Eltern

Die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten ist in den letzten Jahren mehrfach verändert worden. Erstmals wurde ab 1985 eine Abzugsmöglichkeit für erwerbsbedingte Betreuungskosten im Rahmen der Sonderausgaben eingeführt, die zunächst auf Alleinerziehende beschränkt war. Die steuerliche Anerkennung von Betreuungskosten war auch Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. [538]

Im Rahmen des Kinderfreibetrags wird ein Teil des Kinderbetreuungsaufwands bereits als Teil des Kindesexistenzminimums abgegolten. Die Abziehbarkeit weitergehender Kinderbetreuungskosten war zeitweise unterschiedlich geregelt, je nachdem ob die Kosten als „erwerbsbedingt" qualifiziert wurden oder nicht. Durch das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung vom 27.4.2006 wurde die Ab-

534 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung vom 25.1.2013; Nr. 28 vom 24.1.2014.

535 *Statistisches Bundesamt*, Bildungsfinanzbericht 2012, S. 44.

536 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung vom 24.1.2014. Zur Finanzierung der Kinderbetreuung in Einrichtungen und Tagespflege im Jahr 2006 vgl. *Schilling,* Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung, in: DJI (Hrsg.) Zahlenspiegel 2007, S. 219 ff. Der auf die Eltern entfallende Finanzierungsanteil („Elternbeiträge") variierte zwischen ca. 10% und ca. 30% der Betriebskosten.

537 Vgl. *Textor*, Kindergartenpädagogik – online-Handbuch; zu den Diskrepanzen auch *Textor*, NDV 2013, 409 ff.

538 BVerfG, Urt. vom 3.11.1982 (Betreuungskostenurteil), BVerfGE 61, 319; Beschl. vom 16.3.2005 (zur Unzulässigkeit der Anrechnung einer zumutbaren Belastung bei erwerbsbedingten Betreuungskosten), vgl. NJW 2005, 2448 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

setzbarkeit für Kinderbetreuungskosten im Umfang erheblich ausgeweitet.[539] Nach weiteren Reformen gelten ab 2012 einheitliche Regelungen zur Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten für alle Familien mit Kindern unter 14, unabhängig von der persönlichen Situation der steuerpflichtigen Eltern.[540] Absetzbar sind Kosten für Betreuungsdienstleistungen in Höhe von 2/3 der Aufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von 4000€ pro Kind/Jahr einheitlich als Sonderausgaben (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG). Hierzu gehören nicht nur die Kosten für eine Tageseinrichtung oder Tagespflege, sondern auch die Aufwendungen für die Beschäftigung einer privaten Kinderpflegerin und andere Betreuungsleistungen im eigenen Haushalt. Nicht berücksichtigungsfähig sind Aufwendungen für Verpflegung, Unterricht, die Vermittlung besonderer Fähigkeiten sowie für sportliche und andere Freizeitbeschäftigungen.

Der Aufwand für die steuerlichen Mindereinnahmen wurde für die Jahre 2009 und 2010 auf jeweils 620 Mio. € geschätzt.[541] Die Kosten tragen der Bund zu 46%, die Länder zu 40% und die Kommunen zu 14%.

b) Zuschüsse des Arbeitgebers zu Betreuungskosten

Arbeitgeberleistungen zur Kinderbetreuung nicht schulpflichtiger Kinder in Kindergärten und ähnlichen Einrichtungen sind für die Eltern steuerfrei, wenn diese zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitsentgelt gezahlt werden.[542] Die staatlichen Mindereinnahmen durch diese Maßnahme werden auf 10 Mio. €/Jahr geschätzt.[543]

Der Arbeitgeber kann die Finanzierung einer eigenen oder eines Teils einer Kinderbetreuungseinrichtung oder den Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten für einzelne Mitarbeiter als Betriebsausgabe geltend machen.[544]

D. Abschließende Bemerkungen

Deutschland unterstützt Eltern auf vielfältige Weise bei der materiellen Unterhaltssicherung der Kinder und bei Betreuung und Erziehung. Die Leistungen und Maßnahmen verfolgen indes sehr unterschiedliche Zielsetzungen. Teilweise überschneiden sich Leistungssysteme, wodurch es zu Abgrenzungsproblemen kommen kann.

---

539 §§ 4 f und 33 c EStG idF durch Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung vom 26.4.2006, BGBl. I, S. 1091. Zu Inhalt und Bewertung der Neuregelungen vgl. *Seiler*, FamRZ 2006, 1717 ff. (1719).

540 Bis Ende 2011 galten ungünstigere Regelungen für Familien, in denen nur ein Elternteil erwerbstätig war bzw. für nicht erwerbstätige Alleinerziehende.

541 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2009, 2010, S. 1.

542 § 3 Nr. 33 EStG.

543 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 2.

544 § 4 Abs. 4 EStG. In der Praxis spielen diese Formen der Entlastung nur eine geringe Rolle.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die öffentliche Mitverantwortung für die kindbedingten Unterhaltslasten wurde auf Druck des Bundesverfassungsgerichts seit 1996 spürbar ausgeweitet. Dabei liegt ein starker Akzent auf Geldleistungen und einkommensteuerrechtlichen Maßnahmen. Zu den bedeutsamsten und kostenintensivsten Veränderungen der letzten Jahre gehört der Ausbau der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege, die durch die Ausweitung der Anerkennung von Kinderbetreuungskosten steuerrechtlich flankiert wird. Der Tatbestand Kindererziehung wird im Rahmen der Sozialversicherungen als leistungsbegründend und leistungserhaltend anerkannt, in geringem Umfang wird Kindererziehung als generativer Beitrag bei der Beitragsbemessung berücksichtigt.

Ein guter Teil der Leistungen kommt nicht primär Erziehungsgemeinschaften mit erhöhtem Unterstützungsbedarf zugute. Dies gilt besonders für das in das Steuerrecht integrierte Kindergeld, das bei armen Familien mit Leistungen der Grundsicherung verrechnet wird. Dadurch bleibt die soziale Inklusion der betroffenen Kinder begrenzt. Ursächlich dafür kann ein Wechsel in den Regelungszwecken und/oder der Zielgruppenorientierung (etwa beim Elterngeld) sein, aber auch die fehlende Anpassung des Familienlastenausgleichs im Rahmen ehezentrierter Sozialversicherungen an neue Familienformen. Die Leistungsberechtigung für Geldleistungen liegt in der Regel bei den Eltern, nicht beim Kind. Eine bedeutsame Ausnahme bildet die Unterhaltsvorschussleistung, die an den Unterhaltsanspruch des Kindes anknüpft und daher dem Kind zusteht. Die mit dem Kindergeld intendierte Entlastung berücksichtigt nicht die mit dem Lebensalter wachsenden Aufwendungen für den Kindesunterhalt, sodass die lange Unterhaltsabhängigkeit von Jugendlichen überwiegend von den Eltern zu schultern ist. Eine spezielle Entlastung für kinderreiche Familien im Kindergeldsystem ist auf eine geringfügige Kindergeldstaffelung begrenzt, während die Situation von Alleinerziehenden nur im Kontext von Mindestsicherungsleistungen, nicht aber beim Familienleistungsausgleich berücksichtigt wird.

Tiefgreifende Veränderungen zeigen sich bei der Mitverantwortung des Staates für unterschiedliche Formen der Kinderbetreuung, insbesondere in der frühen Kindheitsphase. Reformen wie 2007 beim Elterngeld wählten neue Ansätze, um persönliche Betreuung in der Familie im Rahmen einer finanziell geschützten Eltern-Zeit zu ermöglichen. Neben der Stärkung des Schutzraums im ersten Lebensjahr des Kindes veränderte sich der infrastrukturelle und rechtliche Rahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Hervorzuheben ist die Verankerung von Rechtsansprüchen in der Person des Kindes ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt. Die Rechtsansprüche sind abstrakt definiert und werden nicht durch einheitliche qualitative Mindeststandards oder einen zeitlichen Mindestumfang präzisiert. Neben den Rechtsansprüchen besteht für alle Kinder bis zu 14 Jahren eine Angebotsverpflichtung der zuständigen Träger, eine bedarfsgerechte Betreuung zu gewährleisten. Durch diese Entwicklungen hat die öffentliche Mitverantwortung für Bildung, Betreuung und Erziehung erheblich zugenommen. Zugleich wurde die Wahrnehmung des Kindes als Träger subjektiver Rechte verstärkt. Die Mitverantwortung

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

konzentrierte sich zunächst auf quantitative Aspekte der Kindertagesbetreuung. Zwar ist auch die Entwicklung kindeswohlgerechter Qualitätsstandards dieser Angebote im Kinder- und Jugendhilferecht vorgesehen, aber in der Praxis nicht entsprechend umgesetzt, etwa beim Betreuerschlüssel oder im Ausbildungsniveau des Personals. Strukturelle Probleme bei Zuständigkeiten und Finanzierungsmechanismen im föderalen System führen zu divergierenden Rahmenbedingungen je nach Wohnort der Familie und je nach Kassenlage der Kostenträger.

Für die Schulkinder fehlt es bisher an einer bundesweit durch Rechtsanspruch abgesicherten öffentlichen Mitverantwortung für die Förderung während der unterrichtsfreien Zeiten. Zwar belegt der stetige Ausbau schulischer Ganztagsangebote anstelle der traditionellen Halbtagsschule ebenso wie die parallele Ausweitung von Angeboten zur Förderung in den unterrichtsfreien Zeiten eine Zunahme an öffentlicher Mitverantwortung für Betreuung, Erziehung und Bildung der Schulkinder bis zum Alter von 14 Jahren. Dennoch sind die infrastrukturellen Rahmenbedingungen im Kontext eines sozial sehr selektiven Bildungssystems oftmals weder kindgerecht noch in der Lage, Chancengleichheit unabhängig vom Elternhaus zu gewährleisten.

Trotz dieser Ansätze zu strukturellen Veränderungen verbleibt die zentrale Verantwortung für die Kinder, sowohl im Hinblick auf die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, aber auch für den späteren Bildungserfolg nach wie vor bei den Eltern.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabellen

Tab. 1: Familien mit minderjährigen Kindern 2012 (Angaben in Mio.)

	insgesamt	Ehepaare (Anzahl/*Prozent*)	Lebensgemeinschaften (Anzahl/*Prozent)*	Alleinerziehende (Anzahl/*Prozent)*
Zahl der minderjährigen Kinder	8,061	5,699 (70,7%)	0,755 (9,4%)	1,607 (19,9%)
1	4,31	2,69 (62,4%)	0,51 (11,8%)	1,11 (25,8%)
2	2,901	2,306 (79,5%)	0,198 (6,8%)	0,397 (13,7%)
3 und mehr	0,85	0,703 (82,7 %)	0,047 (5,5%)	0,1 (11,8%)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Mikrozensus- Bevölkerung in Familie/Lebensform am Hauptwohnsitz, 2013

Tab.2: Entwicklung des Kindergeldes seit 1955 in Deutschland (altes Bundesgebiet) in DM / ab 2002 in EUR

Zeitraum	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4. Kind und weitere Kinder	Existenzminimum
1/55 – 9/57	-	-	25	25	
10/57-2/59	-	-	30	30	
3/59 – 3/61			40	40	
4/61 – 6/64	-	25*	40	40	
7/64 – 8/70	-	25*	50	60	
9/70 – 12/74	-	25*	60	60	
1/75 – 12/77	50	70	120	120	
1/78 – 12/78	50	80	150	150	
1/79 – 6/79	50	80	200	200	
7/79 – 1/81	50	100	200	200	
2/81 – 12/81	50	120	240	240	
1/82 – 12/82	50	100	220	240	3.024
1/83 – 6/90**	50	70 - 100	140- 220	140 - 240	
7/90 – 12/91**	50	70 - 130	140 - 220	140 - 240	3.024
1/92 – 12/93**	70	70 - 130	140 - 220	140 - 240	4.104
1/94 – 12/95**	70	70 - 130	70 - 220	70 - 240	
1/96 – 12/96	200	200	300	350	6.264
1/97 – 12/98	220	220	300	350	6.912
1/99 – 12/99	250	250	300	350	6.912
1/00 – 12/01	270	270	300	350	6.912
2002-2008 €	154	154	154	179	3.648
2009	164	164	170	195	6.024
Seit 1/2010	184	184	190	215	7.008

* einkommensabhängig; **ab dem zweiten Kind einkommensabhängig (mit Sockelbetrag)
Quelle: Institut Finanzen und Steuern, 2003; eigene Ergänzungen

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tab. 3: Kinder unter 6 Jahren in Tageseinrichtungen oder öffentlich geförderter Kindertagespflege, Kinder 6-10,5 Jahre in Hort oder GTS nach Bundesländern – Teilhabequoten je 100 Kinder

	Unter 3 Jahren *(Ganztagsquote)*	3 bis 6 Jahre Betreuungsquote *(Ganztagsquote)*	Schulkinder zwischen 6,5 – 10,5 Jahre in ganztägigem Betreuungsangebot (Hort + Ganztagsgrundschule)	
Stand:	1.3.2013	1.3.2013	1.3.2012 Hort	Schuljahr 2011/12 GTS
Deutschland insgesamt - West - Ost Aufteilung nach Altersgruppen: Ganztagsquote - West - Ost	29,3% W: 24,2% O: 49,8% - 24,8% in Kita - 4,5% in KTP 0-1 Jahre: 2,7% 1-2 Jahre: 30,8% 2-3 Jahre: 53,9% *45,1%* *W: 41,2%* *O: 75,8%*	93% in Kita 0,5% in KTP W: 93% (2012) O: 96% (2012) 3-4 Jahre: 87,5% 4-5 Jahre: 94,8% 5-6 Jahre: 96,5% *38,6 %* *W: 35,1%* *O: 73,9%*	15,2% W: 8% O: 48%	25,6% - W: 20% O: 54%
Baden-Württemberg	24,9% *(22,8%)*	96,5% (*14,9*)	6,7%	9%
Bayern	24,8% *(22,4%)*	90,7% (*25,0*)	15%	7%
Berlin	43,7% *(68,8%)*	94,6% (*57,0*)	0	71%
Brandenburg	53,6% *(67,8%)*	96,1% (*57,4*)	77%	42%
Bremen	23,2% *(62,5%)*	89,6% (*26,5*)	16%	27%
Hamburg	38,4% *(59,9%)*	85,6% (*36,8)*	30%	28%
Hessen	25,7% *(55,1%)*	93,1% (*39,2*)	13%	18%
Mecklenburg-Vorpommern	54,5% *(71,1)*	95,8% (*59,0*)	63%	3%
Niedersachsen	24,4% *(33,0%)*	92,4% (*16,8*)	9%	17%
Nordrhein-Westfalen	19,9% *(47,1%)*	92,8% (*35,9*)	1%	34%
Rheinland-Pfalz	28,2% *(57,2%)*	97,8% (*38,6)*	6%	25%
Saarland	24,6% *(76,3%)*	95,3% (*30,1*)	6%	37%
Sachsen	47,2% *(77,7%)*	95,3% (*75,8*)	81%	79%
Sachsen-Anhalt	57,7% *(66,9%)*	95,1% (*61,3*)	66%	4%
Schleswig-Holstein	26,3% *(40,1%)*	90,5% (*19,4*)	7%	15%
Thüringen	51,4% *(87,2%)*	96,9% (*89,5*)	2%	80%

Quellen: Kinder 0-3 Jahre: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 315 vom 18.9.2013; Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, 2014,5, 17;
Kinder 3-6 Jahre: Statistisches Bundesamt, Jahrbuch 2012, S. 61, Tab. 2.6.16; Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2014.
Kinder 6-10,5 Jahre: Bock-Famulla/Lange, 2013, 15; Tab. 41a, S. 315.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Literaturverzeichnis

Andreß, Hans-Jürgen/Lohmann, Henning, Die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 180, Stuttgart 2000.

Armborst, Christian, Das Bildungs- und Teilhabepakte des Bundes und die Umsetzung in Ländern und Kommunen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 44-50.

Arndt, Hans-Wolfgang/Schumacher, Andreas, Die Verfassungswidrigkeit des „Kindergrundfreibetrages", in: NJW 1999, 1689 ff.

Aubel, Tobias, Der verfassungsrechtliche Mutterschutz, ein Beitrag zur Dogmatik der Leistungsrechte am Beispiel des Art. 6 Abs. 4 GG, Berlin 2003.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf (4. Bildungsbericht), Bielefeld 2012.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland 2014, Bielefeld 2014.

Becker, Joachim, Wohngeldrecht, in: Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 29, S. 1343-1350.

Becker, Peter, Die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe im SGB II, in: SGb2012, 185-192.

Becker, Ulrich, Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, in: Buchner, Herbert/Becker, Ulrich, Mutterschutzgesetz. Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 8. Aufl., München 2008.

Becker-Stoll, Fabienne, Kindeswohl und Fremdbetreuung, in: FamRZ 2010, S. 77-81.

Behring, Karin/Kirchner, Joachim/Ulbrich, Rudi, Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus, Berlin 1998.

Benassi, Günter, Kinderrechte mit Kindeswohlvorrang ins Grundgesetz, in: NDV 2/2012, 97-101.

Berens, Petra, Der Grundrechtsschutz der Familie unter bes. Berücksichtigung der kinderreichen Familie, Köln 2004.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ganztagsschulen als Hoffnungsträger für die Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand. Expertise des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2012.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme, Gütersloh 2008.

Bertram, Hans/Rösler, Wiebke, Zum Umfang der Erwerbstätigkeit kinderbetreuender Eltern in Deutschland, in: FPR 2011, 154 ff.

Bertram, Hans/Bujard, Martin (Hrsg.), Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik, Baden-Baden 2012.

Bilsdorfer, Peter, Permanente und aktuelle Baustellen im Kindergeldrecht, NJW, 2011, 2913 ff.

Birk, Dieter/Wernsmann, Rainer, Der Schutz von Ehe und Familie im Einkommenssteuerrecht, JZ 2001, 218 ff.

BMFSFJ (Hrsg.), Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010, Berlin 2005, auch unter www.liga-kind.de/pages/205/kinderrechte.htm.

BMFSFJ (Hrsg.), Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, BT-Drs. 16/1360 vom 26.4.2006.

BMFSFJ (Hrsg.), Die Mehrkinderfamilie in Deutschland, Berlin 2008.

BMFSFJ (Hrsg.), Dossier Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogenen Leistungen im BMFSFJ, Berlin 2008.

BMFSFJ (Hrsg.), Dossier Kindergeld in Deutschland, Berlin 2008.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

BMFSFJ (Hrsg.), Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, Berlin, August 2009.

BMFSFJ (Hrsg.), Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Berlin 2010.

BMFSFJ (Hrsg.), Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010. www.bmfsfj.de/

BMFSFJ (Hrsg.), Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes für das Berichtsjahr 2011, Berlin, Mai 2012.

BMFSFJ (Hrsg.), Elterngeld-Monitor. Kurzbericht, Berlin, Februar 2012.

BMFSFJ (Hrsg.), Familienreport 2011, Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin, Januar 2012.

BMFSFJ (Hrsg.), Familienreport 2012, Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin, Dezember 2012.

BMFSFJ (Hrsg.), Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik (Achter Familienbericht), Berlin, Mai 2012.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Elternrecht – Recht des Kindes – Recht des Staates, in Essener Gespräche, Bd. 14., Münster 1980, S. 63ff.

Bock-Famulla, Kathrin/Lange, Jens, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011, Gütersloh 2011.

Bock-Famulla, Kathrin/Lange, Jens, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013, Gütersloh 2013.

Bonin, Holger, Spieß, C. Katharina, Stichnoth, Holger und Wrohlich, Katharina, Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland – Evaluationen und Bewertungen, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 01.2014, S. 5-28.

Bonin, Holger, Schnabel, Reinhold und Stichnoth, Holger, Zur Effizienz der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland im Hinblick auf soziale Sicherungs- und Beschäftigungsziele, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 01.2014, S. 29-48.

Borchert, Jürgen, Der „Wiesbadener Entwurf" einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, in: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf" zur Familienpolitik. Referate und Diskussionsbeiträge, Wiesbaden 2003, S. 22-152.

Bordet, Katharina, Familienfreundliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen und Instrumente, Baden-Baden 2009.

Brenne, Anne, Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, Frankfurt a.M. 2003.

Breithaupt, *Marianne*, Tatsächlicher versus standardisierter Bedarf – die Reformbedürftigkeit des Kindesunterhaltsrechts, in: Scheiwe, Kirsten/Wersig, Maria (Hrsg.), Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, Baden-Baden 2010, 167-195.

Brosius-Gersdorf, Frauke, Demografischer Wandel und Familienförderung, Tübingen 2011.

Brosius-Gersdorf, Frauke, Die Rolle des Staates in der Kinderbetreuung: Betreuungsgeld oder Förderung der Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflege? In: RdJB 4/2011,S. 440-450

Brosius-Gersdorf, Frauke, Elterngeld nach dem BEEG – Rechtsnatur, Anspruchsvoraussetzungen, Leistungsumfang, in: FPR 2007, S. 334-337.

Buchner, Herbert/Becker, Ulrich, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngesetz und Elternzeitgesetz, 8. Aufl. 2008.

Bundesministerium der Finanzen, Achter Existenzminimumbericht, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 17/5550 vom 30.5.2011, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/055/1705550.pdf.

Bundesministerium der Finanzen, Neunter Existenzminimumbericht, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 17/11425 vom 7.11.2012, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/114/1711425.pdf.

Coester, Michael, Die Rechte des Kindes, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Kinder und Jugendliche im Sozialleistungssystem, Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbands, e.V. 9./10. Oktober 2008, in Münster, Berlin 2009, S.7-28.

Coester-Waltjen, Dagmar, Art. 6 GG, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., München 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl/Trommer, Luitgard (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2005.

Cremer, Hendrik, Die UN-Kinderrechtskonvention, Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, Berlin 2011.

Dau, Dirk, Das Elterngeld nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2011, in: SGb 2011, 198 ff.

Der Paritätische Gesamtverband, Standards für Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen, März 2008, http://www.paritaet-bw.de/content/e153/e175/PDF/pari_anford_kitas.pdf.

Deufel, Konrad/Geißler, Clemens (Hrsg.), Gerechtigkeit für Familien, Freiburg 2003.

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), DGUV-Statistiken für die Praxis 2012, Berlin 2013.

Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.), Rehabilitation 2010, Statistik der DRV; Bd. 184, Berlin 2013.

Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin, Oktober 2013.

Deutscher Bundestag, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – 14. Kinder- und Jugendbericht –, BT-Drs. 17/12200, 30.1.2013.

Deutscher Bundestag, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – 13. Kinder- und Jugend-Bericht -, BT-Drs. 16/12860, 30.4.2009.

Deutscher Bundestag, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder – und Jugendhilfe in Deutschland – Zwölfter Kinder- und Jugendbericht – , BT-Drs. 15/6014, 10.10.2005.

Deutscher Bundestag, BT-Drs. 17/1269 vom 29.3.2010 zur Evaluation des Unterhaltsvorschusses, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/012/1701269.pdf.

Deutscher Bundestag, Wohngeld- und Mietenbericht 2010, BT-Drs. 17/6280, 24.6.2011.

Deutscher Paritätischer Gesamtverband (Hrsg.), Arme Kinder – arme Eltern. Zahlen, Daten, Fakten, 2012 (http://www.der-paritaetische.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=filead-min/dokumente/2012_arme_kinder/Kinderarmut_web.pdf&t=1340005784&hash=442cfc3288ed1a79635993f7a292fe808146b0e1).

Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Familie und Sozialleistungssystem, Bd. 57, Berlin 2008.

Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Kinder und Jugendliche im Sozialleistungssystem, Bd. 58, Berlin 2009.

Deutscher Verein, Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), verabschiedet am 7.12.2011, in ZKJ 2012, 64 ff.

Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF), Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche nach SGB II: eine Strukturkritik, Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 1 „Grund- und Strukturfragen des Jugendrechts“, 5. Februar 2013.

Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), Quantität braucht Qualität. Agenda für den qualitativ orientierten Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige, München 2009.

Deutsches Jugendinstitut, Zahlenspiegel 2007, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2008.

Deutsches Jugendinstitut/Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend, Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2005.

Diller, Angelika/Leu, Hans Rudolf/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.), Kitas und Kosten – Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, 2004. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung , Wiesbaden 2004.

Dittberner, Mareike, Lebenspartnerschaft und Kindschaftsrecht, Frankfurt a.M. 2004.

Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (akjstat), Kindertagesbetreuung vor Ort – Der Betreuungsatlas 2013, Dortmund 2014 (www.akjstat.uni-dortmund.de).

Dose, Hans-Joachim, Der Betreuungsunterhalt nach §§ 1570, 1615 l BGB, in: FPR 2012, 129 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eurostat, European Social Statistics, Luxemburg 2013.

Ewer, Wolfgang, Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Einführung des Betreuungsgelds?, in: NJW 2012, S. 2251-2255.

Felix, Dagmar, § 63 EStG, in: Kirchhof, Paul (Hrsg.), Einkommensteuergesetz. EStG KompaktKommentar, 10. Aufl., Heidelberg 2011.

Felix, Dagmar, Das Kind im Sozialrecht, in: Bork, Reinhard/Repgen, Tilman (Hrsg.), Das Kind im Recht, Berlin 2009, S. 105-126.

Felix, Dagmar, Die Familienversicherung auf dem Prüfstand – verfassungsrechtliche Überlegungen zu § 10 Abs. 3 SGB V, in: NZS 2003, 624ff.

Felix, Dagmar, Familienlastenausgleich, in: von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 30, S. 1352-1379.

Fischer, Lothar, §§ 22, 39 in: Schellhorn, Walter et al. (Hrsg.), SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl., Köln 2012.

Fthenakis, Wassilis et al., Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Spektrums der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, Berlin 2003.

Fthenakis, Wassilis, Die politische Bedeutung der Kinderbetreuung, in: Henry-Huthmacher, Christine (Hrsg.), Jedes Kind zählt: Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung, St. Augustin 2004, S. 32 ff.

Genenger, Angie, Änderungen des BEEG: Kritische Begutachtung von Flexibilisierung und Großelternzeit, in: ZRP 2008, S. 180-183.

Gerlach, Irene, Familienpolitik, 2., aktualisierte und überarbeitete Aufl., Wiesbaden 2010.

Gernhuber, Joachim/Coester-Waltjen, Dagmar, Familienrecht, 6. Aufl., München 2010.

Greese, Dieter, Betreuung, Bildung, Erziehung. Die Verantwortung der Kommunen bei den Betreuungsangeboten für Kinder und Ganztagsschulen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 1/2004, S. 21f.

Hahn, Dieter, Kindheits-, Jugend- und Erziehungsrecht. Alle Rechtsfrage von der Entstehung des Menschen bis zur Volljährigkeit. München 2004.

Hannewald, Martina, Goldmarie und Pechmarie im Arbeitsrecht – oder: Arbeitsrechtliche Familienförderung – quo vadis?, in:NZA 2002, 1385.

Hase, Friedhelm, § 26 Soziales Entschädigungsrecht, in: Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandkommentar (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden 2012, S. 1256-1260.

Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang (Hrsg.), Sozialgesetzbuch SGB V. Gesetzliche Krankenversicherung. Kommentar, Loseblatt-Ausg., EL 3/14, Berlin 2014.

Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang (Hrsg.), Sozialgesetzbuch SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, Loseblatt-Ausg., 50. Lfg., Berlin 2012.

Hebeler, Timo, Ausbildungsförderung, in: Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 31, S. 1380-1407.

Heiderhoff, Bettina, Das Kind und sein rechtlicher Vater, in: Bork, Reinhard/Repgen, Tilman (Hrsg.), Das Kind im Recht, Berlin 2010, S. 31-49.

Henry-Huthmacher, Christine (Hrsg.), Leise Revolutionen – Familien im Zeitalter der Modernisierung, Freiburg i. Br. 2002.

Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!, Der „Wiesbadener Entwurf" zur Familienpolitik. Referate und Diskussionsbeiträge, Wiesbaden 2003.

Hoffmann, Beate, Der Anspruch des Kindes auf Pflege, Erziehung und Bildung, Hamburg 2003.

Hoffmann, Birgit, Das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts, in: FamRZ 2011, S. 1185-1188.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hoffmann, Josef, Soziale Gerechtigkeit für Kinder. Zur Chancengleichheit desAufwachsens im Sozialstaat des Grundgesetzes, Baden-Baden 2006.

Hohmann-Dennhardt, Christine, Kinderrechte ins Grundgesetz – warum?, in: FPR 2012, S. 185 -187.

Hohnerlein, Eva-Maria, Sozialversicherungsrechtliche und versicherungsvertragliche Probleme der nichtehelichen Lebensgemeinschaft, in: FPR 2001, S. 49ff.

Holmström, Leif (Hrsg.), Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child, Third to Seventeenth Session (1993-1998), The Hague 2000, S. 165 ff.

Holtappels, Heinz G. u.a. (Hrsg.), Ganztagsschule in Deutschland, 2. Aufl., Weinheim 2008.

Horndasch, Klaus-Peter, Das Recht des Kindes auf Umgang, in: FPR 2012, S. 208-212.

Huber, Peter/Antomo, Jennifer, Zum Inkrafttreten der Neuregelung der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern, in: FamRZ 2013, S. 665-670.

Idel, Sebastian Wolfgang, Der Familienbegriff grund- und einfachrechtlicher Normen, Frankfurt a.M. 2005.

Institut „Finanzen und Steuern" e.V. (Hrsg.), Familienbesteuerung und Familienförderung in einer Zeit gesellschaftlichen und demographischen Wandels, Bonn 2003.

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Dossier Beruf und Familie, Köln 2004.

Jarass, Hans D., Art. 6 GG, in: Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. München 2014.

Jestaedt, Matthias, in: Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 6., Losebl., Stand: Dezember 2006.

Joussen, Jacob, § 45, in: Becker, Ulrich/Kingreen, Thorsten (Hrsg.), SGB V. Gesetzliche Krankenversicherung, Kommentar, 3. Aufl. München 2012.

Jung, Eberhard, Elterngeld und Verfassungsrecht, in: WzS 2012, S. 38-42.

Jurczyk, Karin/Rauschenbach, Thomas/Tietze, Wolfgang u.a., Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung. Zur Zukunft öffentlich regulierter Kinderbetreuung in Privathaushalten, Weinheim und Basel 2004.

Kindler, Heinz/Helming, Elisabeth/Meysen, Thomas/Jurczyk, Karin (Hrsg.), Handbuch Pflegekinderhilfe, DJI München 2011.

Kingreen, Thorsten, Familie als Kategorie des Sozialrechts, in: JZ 2004, S. 938 ff.

Klesse, Manuela/Gutheil, Benedikt, Die Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens", in: NDV 2/2012, S. 83-88.

Knickrehm, Sabine/Krauß, Karen, § 24 Grundsicherung, in: Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., Baden-Baden 2012, S. 1137-1193.

Köbl, Ursula, Familienleistungen in der Alterssicherung, in: DRV 2002, S. 686 ff.

Köbl, Ursula, Zur Unterhaltsersatzfunktion der Waisenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, in: Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S. 321 ff.

Kohte, Wolfhard, §§ 15 und 16 im Spiegel der arbeitsgerichtlichen Praxis, in: BMFSFJ (Hrsg.), Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 des Bundeserziehungsgeldgesetzes, Berlin 2004, S. 107-132.

Kostorz, Peter, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Eine sozialpolitische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung des Leistungskatalogs der GKV, Frankfurt a.M. et al. 1998.

Kremer, Sebastian, Das Stiefkind im Unterhaltsrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Frankfurt a. M. 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Krone, Sirikit/Stöbe-Blossey, Sybille, Vater, Mutter, Kind – und Job? Zur Organisation von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung, in: FPR 2010, S. 137-140.

Küfner, Marion/Eschelbach, Diana, Finanzielle Aspekte und Versicherungen, Rz. 16.1., in: Kindler, Heinz/Helming, Elisabeth/Meysen, Thomas/Jurczyk, Karin (Hrsg.), Handbuch Pflegekinderhilfe, München 2011, S. 816 ff.

Kuller, Christiane, Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949-1975, München 2004.

Kulmsee, Verena, Die Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuergesetz, Aachen 2002.

Kunkel, Peter-Christian (Hrsg.), SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe – Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB VIII), 4. Aufl., Baden-Baden 2011.

Kunkel, Peter-Christian, Jugendhilferecht, 7. Aufl., Baden-Baden 2013.

Künne, Andrea, Die Beistandschaft – ein eigenständiges Rechtsinstitut -, Hamburg 2003.

Lang, Christiane, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte des leiblichen, nicht rechtlichen Vaters, in: FPR 2013, S. 233-236.

Leopold, Dieter, 40 Jahre gesetzliche Schülerunfallversicherung, in: Soziale Sicherheit 2011, S. 230.

Löhnig, Martin/Preisner, Mareike, Zur Reichweite des Einflusses der Rechtsprechung des EuGHMR auf das deutsche Kindschaftsrecht, in: FamRZ 2012, S. 489-496.

Lorz, Ralph Alexander, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, Band VII der Reihe: „Die UN Konvention umsetzen...", Berlin 2003.

Lütkes, Anne/Sedlmayr, Sebastian, Auswirkungen einer Grundrechtsänderung auf den Schutz, die Teilhabe und die Förderung von Kindern und Jugendlichen, in: FPR 2012, S. 187-190.

Martens, Rudolf, Verwirrung um Ausmaß der Kinderarmut – Welche Zahlen stimmen?, in: Soziale Sicherheit 2011, S. 221-223.

Marthaler, Thomas, Erziehungsrecht und Familie. Der Wandel familialer Leitbilder im privaten und öffentlichen Recht seit 1900, Weinheim und München 2009.

Marthaler, Thomas, Familienleitbilder im Erziehungsrecht, in: RdJB 4/2011, S. 394-410.

Martiny, Dieter, Empfiehlt es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Pflichtteilsrechts, des Sozialrechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten? Gutachten A zum 64. Deutschen Juristentag Berlin, München 2002 (zit. Gutachten 2002).

Martiny, Dieter, Unterhaltsrang und –rückgriff. Mehrpersonenverhältnisse und Rückgriffsansprüche im Unterhaltsrecht Deutschlands, Österreichs, der Schweiz, Frankreichs, Englands und der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 2000.

Maurer, Christine, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Besteuerung von Ehegatten und Familien: eine Prüfung der Familienförderungsgesetzgebung und ihrer Konsequenzen, Frankfurt a.M. 2004.

Maywald, Jörg, Das neue Kinderschutzgesetz – was bringt es für die Kinder?, in: FPR 2012, S. 199-202.

Meier-Gräwe, „Hätschelkinder der Nation"? Die Lebenslagen Alleinerziehender aus soziologischer Sicht, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2011, S. 21 ff.

Meysen, Thomas/Beckmann, Janna, Rechtsanspruch U3: Förderung in Kita und Kindertagespflege, Baden-Baden 2013.

Mierendorff, Johanna/Olk, Thomas, Kinderwohlfahrtspolitik in Deutschland, in: Kränzl-Nagl, Renate/Mierendorff, Johanna/Olk, Thomas (Hrsg.), Kindheit im Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche und politische Herausforderungen, Frankfurt a. M. 2003, S. 419 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Möller, Rolf, Generationengerechtigkeit im Steuerecht. Die generationengerechte Fortentwicklung des Steuerrechts unter besonderer Berücksichtigung der prognostizierten demographischen Entwicklung, Hamburg 2005.

Moritz, Heinz Peter, Die (zivil-)rechtliche Stellung der Minderjährigen und Heranwachsenden innerhalb und außerhalb der Familie, Berlin 1989.

Mund, Petra, Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe, in: NDV 2011, S. 161-168.

Münder, Johannes, Kinder- und Jugendhilferecht, in: Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 25, S. 1194-1221.

Muscheler, Karlheinz, Familienrecht, 2. Aufl. München 2012.

Nake, Angelika, Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes, in: FPR 2012, S. 159 ff.

National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hrsg.), Ergänzender Bericht zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2010 (www.national-coalition.de).

Nave-Herz, Rosemarie, Familie heute, 4. Aufl. Darmstadt 2009.

Nave-Herz, Rosemarie, Familie im Wandel? – Elternschaft im Wandel? In: Böllert, Karin/Peter, Corinna (Hrsg.), Mutter + Vater = Eltern? Sozialer Wandel. Elternrollen und Soziale Arbeit, Wiesbaden 2012, S. 33-49.

Niesten-Dietrich, Julia, Das finanzielle Sicherungssystem für Alleinerziehende und ihre Kinder, Hamburg 2010.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Doing Better for Families, Paris 2011.

Organisation for Economic Co-operation and Development, Doing Better for Children, Paris 2009.

Opielka, Michael, Die solidarische Gesellschaft. Argumente für eine neue Sozialpolitik, Opladen 1997.

Ott, Walburga/Schürmann, Heinrich/Werding, Martin, Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, Baden-Baden 2012.

Papier, Hans Jürgen, Ehe und Familie in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, in: NJW 2002, S. 2129 ff.

Papier, Hans-Jürgen, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl. Baden-Baden 2012, § 3, S. 112-162.

Pechstein, Matthias, Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Baden-Baden 1994.

Peschel-Gutzeit, Lore Maria, Das Recht auf gewaltfreie Erziehung. Was hat sich seit seiner Einführung im Jahre 2000 geändert? In: FPR 2012, S. 195-199.

Peuckert, Rüdiger, Familienformen im sozialen Wandel, 7. Aufl., Wiesbaden 2008.

Pothmann, Jens, Inobhutnahme – eine Hilfe mit unterschiedlichen Gesichtern, in: Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, Heft 2/2012, S. 10.

Prott, Roger, Rechtgrundlagen und finanziell Regelungen für Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege, in: DJI (Hrsg.), Zahlenspiegel 2005, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2005, S. 15 ff.

Renner, Yvonne, Familienlasten- oder Familienleistungsausgleich?, Berlin 2000.

Riedel, Birgit, Strukturmerkmale der Kindertagespflege, in: DJI (Hrsg.), Zahlenspiegel 2007, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2007, S. 113 ff.

Rixen, Stephan, Kein Kita-Platz trotz Rechtsanspruch? Zum Aufwendungsersatz bei selbst organisierter Kinderbetreuung, in: NJW 2012, S. 2839-2844.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Röhl, Matthias, Zwischenbilanz und erste Rechtsprechung zum Elterngeld und BEEG. Der Gesetzgeber als „Sozialingenieur", in: NJW 2010, S. 1418-1424.

Rohr/Sträßer/Dahm, Bundesversorgungsgesetz. Kommentar, 91. Lfg. 2010, § 27.

Rothe, Friedrich/Blanke, Ernst August, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Loseblatt-Kommentar, Stuttgart, Stand: März 2011.

Ruland, Franz, Rentenversicherung, in: Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 17, Rz. 107, S. 883-928.

Ruland, Franz, Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung, in: NJW 2001, S. 1673.

Ruland, Franz, Das Rentensplitting zwischen Ehegatten, in: Boecken, Winfried/Ruland, Franz/ Steinmeyer, Heinz Dietrich (Hrsg.), Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Festschrift für Bernd von Maydell, Neuwied 2002, 575 ff.

Ruland, Franz, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit, Berlin 1973.

Rupp, Marina, Regenbogenfamilien, in: APuZ 41/2009, S. 25-30.

Rust, Ursula, Familienlastenausgleich in der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, Berlin 1990.

Sacksofsky, Ute, Steuerung der Familie durch Steuern, in: NJW 2000, S. 1896 ff.

Sacksofsky, Ute, Verfassungsmäßigkeit des geplanten Betreuungsgeldes, in: Streit 4/2010, S. 167-174.

Salaw-Hanslmaier, Stefanie, Diskriminiert das Elterngeld die Mehrkindfamilie?, in ZRP 2008, S. 140-143.

Schäfer, Bernd, Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und empirische Analyse des bestehenden Systems und ausgewählter Reformvorschläge, Frankfurt a.M. 1996.

Scheiwe, Kirsten, Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht. Eine rechtsvergleichende Studie, Frankfurt a.M. 1999.

Scheiwe, Kirsten, Sozialleistungen für Alleinerziehende und ihre Kinder – ein Problemaufriss", Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Bd. 42 Nr. 2/2011, Sonderheft „Lebenslage Alleinerziehend – wo ist das Problem?", S. 43-55.

Scheiwe, Kirsten/Schuler-Harms; Margarete/Wallrabenstein, Astrid, Die Erziehungsrente auf dem Prüfstand – Eine rentensystematische und verfassungsrechtliche Einordnung, in: NZS 2012, S. 601-605.

Scheiwe, Kirsten/Wersig, Maria (Hrsg.), Einer zahlt und eine betreut?, Kindesunterhaltsrecht im Wandel, Baden-Baden 2010.

Schilling, Matthias, Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung, in: DJI (Hrsg.) Zahlenspiegel 2007, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2007, S. 219–232.

Schirrmacher, Gesa, Öffentliche Unterhaltsvorschussleistungen und ihre Grenzen, in: Scheiwe, Kirsten/Wersig, Maria (Hrsg.), Einer zahlt und eine betreut?, Kindesunterhaltsrecht im Wandel, Baden-Baden 2010, S. 235-250.

Schlaeger, Tobias/Linder, Myra, Unfallversicherung für Kinder in Tagesbetreuung, Schüler und Studierende, Baden-Baden 2011.

Schuler-Harms, Margarete, Verfassungsrechtlich prekär. Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes, Berlin, November 2010, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05040.pdf

Schulz, Werner/Hauß, Jörn, Familienrecht, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2012. Zit: Schulz/Hauß (Hrsg.), HK-Familienrecht/Bearbeiter

Schürmann, Heinrich, Leistungen für Familien aus unterschiedlichen Quellen, in: RdJB 4/2011,S. 486-502.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Seehausen, Harald, Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung, in: Wehrmann, Ilse (Hrsg.), Kindergärten und ihre Zukunft, Weinheim 2003, S. 259 ff.

Seewald; Otfried/Felix, Dagmar, Kindergeldrecht. Kommentar, Loseblatt, Köln, 28. Lieferung Mai 2012.

Seiler, Christian, Freiheits- und gleichheitsgerechte Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, FamRZ 2006, 1717 ff.

Staiger, Martin, Die Aufstockung von Erwerbseinkommen durch Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld – stringente Sozialpolitik oder Schildbürgerstreich, in: NDV 2/2012, S. 25-34.

Statistisches Bundesamt, Daten zu Geburten, Kinderlosigkeit und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Wiesbaden 2013.

Statistisches Bundesamt, Elterngeld für Geburten 2010 nach Kreisen, 2012.

Statistisches Bundesamt, Geburten in Deutschland, Ausgabe 2012.

Statistisches Bundesamt, Geburtentrends und Familiensituation in Deutschland 2012, Wiesbaden 2013.

Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2011, 25.1.2013.

Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Pflegschaften, Vormundschaften, Beistandschaften 2010, Wiesbaden 2011.

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch Deutschland, Wiesbaden 2012.

Statistisches Bundesamt, Wie leben Kinder in Deutschland?, Wiesbaden 2011.

Statistisches Bundesamt, Wohngeld in Deutschland 2009, Wiesbaden 2011.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bildungsfinanzbericht 2012, Wiesbaden, Dezember 2012.

Stock, Günter/Bertram, Hans et.al. (Hrsg.), Zukunft mit Kindern, Fertilität und gesellschaftliche Entwicklungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Frankfurt a.M. 2012.

Struck, Jutta, Vor § 22, in: Wiesner, Reinhard (Hrsg.), SGBVIII, Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl., München 2011, S. 246-261.

Tammen, Britta/Trenczek, Thomas, Vor §§ 27-41, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 7. Aufl., Baden-Baden 2013, S. 322-330.

Textor, Martin R., Das Recht auf frühkindliche Bildung und seine ungerechte Umsetzung in den Bundesländern, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2/2012, S. 52-62.

Textor, Martin R., Ausgaben für Kindertagesbetreuung: Ergebnisse der Finanz- und der Jugendhilfestatistik im Vergleich, in: NDV 2013, S. 409-416

Tietze, Wolfgang et al. (Hrsg.), NUBBEK. Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit, Berlin 2013 (http://www.nubbek.de/media/pdf/NUBBEK%20Broschuere.pdf).

Tünnemann, Margit, Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleich, Berlin 2002.

Uhle, Arnd, Art. 6 GG, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.) GG. Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2013.

VDR, Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung, Eine Untersuchung zu Möglichkeiten und Grenzen der Familienbegünstigung im Rahmen des Rentenversicherungsrechts, DRV-Schriften Band 46, Frankfurt a.M. 2003.

Veit, Barbara, Einleitung in: Coester-Waltjen, Dagmar/Lipp, Volker/Schumann, Eva/Veit, Barbara (Hrsg.), Neue Perspektiven im Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht, Göttingen 2011, S. 1 ff.

Vesper, Dieter, Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung der Kinderbetreuung. Entwicklungstendenzen und Perspektiven, in: Sachverständigenkommission 14. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfe in neuer Verantwortung. Materialien zum

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

14. Kinder- und Jugendbericht, München 2013, http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/14_KJB-Expertise-Vesper.pdf.

Viefhues, Wolfram, Betreuungsunterhalt ohne Altersphasenmodell – worauf es jetzt in der Praxis ankommt, in: FuR 2011, S. 654-663 (Teil 1); 2012, S. 7-9 (Teil 2).

Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden 2012.

Wabnitz, Reinhard Joachim, Kinder- und Jugendhilfe im vereinten Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 169, Stuttgart 1998.

Wabnitz, Reinhard Joachim, Recht der Finanzierung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, ein Handbuch, Baden Baden 2003.

Wagner, Wolfgang, § 56 ff., §§ 51 ff., in: Mutschler, Bernd/Schmidt-De Caluwe, Reimund/Coseriu, Pablo (Hrsg.), Sozialgesetzbuch III. Arbeitsförderung, Großkommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2013.

Walper, Sabine, Auswirkungen von Armut auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Lebenslagen von Familien und Kinder. Überschuldung privater Haushalte. Expertisen zur Erarbeitung des Zweiten Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung. Materialien zur Familienpolitik 19/2004, S. 1-30.

Wehrmann, Ilse, (Hrsg.), Kindergärten und ihre Zukunft, Weinheim 2003.

Wellenhofer, Marina, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Vaterschaftsanfechtungsrecht des leiblichen Vaters, in: FamRZ 2012, S. 828-832.

Welti, Felix, § 24 SGB V; § 41 SGB V, in: Becker, Ulrich/Kingreen, Thorsten (Hrsg.), SGB V. Gesetzliche Krankenversicherung, Kommentar, 3. Aufl., München 2012.

Wiesner, Reinhard, Die rechtliche Stellung von Kindern im Sozialstaat, in: Kränzl-Nagl, Renate/Mierendorff, Johanna/Olk, Thomas (Hrsg.), Kindheit im Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M. 2003, S. 153 ff.

Wiesner, Reinhard/Grube, Christian/Kößler, Melanie, Der Anspruch auf frühkindliche Förderung und seine Durchsetzung: Folgen der Nichterfüllung des Anspruchs, 2. Aufl., Wiesbaden 2013.

Will, Judith, Familienförderung im Sozialrecht. Eine Darstellung familienfördernder Leistungen, ihrer Defizite und Reformmöglichkeiten, Hamburg 2009.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ, Gutachten „Gerechtigkeit für Familien – zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs“, Stuttgart 2001.

Wolff, Wilfried, Die Rechtsgestaltung des Kinderlastenausgleichs, Frankfurt a.M. 1995.

Zacher, Hans F., Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung, in: Von Maydell, Bernd/Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.), Hans F. Zacher, Abhandlungen zum Sozialrecht, Heidelberg 1993, S. 555-581.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Frankreich

Otto Kaufmann

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 229

A. Rahmenbedingungen 231
I. Soziokultureller Rahmen 231
II. Verfassungsrechtliche und politisch-organisatorische Rahmenbedingungen 232
1. Politisches System und Staatsaufbau 232
2. Gesetzgebung 233
3. Die Verfassung, das Kind und die Familie 234
4. Einfluss internationalen Rechts 235
III. Das soziale Sicherungssystem im Überblick 235
1. Organisatorische Zuständigkeit in der sozialen Sicherheit 236
2. Geltungsbereich des sozialen Sicherungssystems 237
a) Persönlicher Geltungsbereich 237
b) Sachlicher Geltungsbereich 238
3. Finanzierung der sozialen Sicherheit 239
4. Rechtsschutz in der sozialen Sicherheit 241
IV. Familienverband, Rechtsstellung und Schutz des Kindes 241
1. Familienrecht 242
a) Die Familie und das Kind 242
b) Die familienrechtliche Zuordnung im Familienverband 243
c) Das Kind und das elterliche Sorgerecht (die elterliche Autorität, autorité parentale) 246
d) Staatliche Fürsorge für Minderjährige 248
2. Rechte des Kindes und Maßnahmen zu seinem Schutz 249
a) Zum Begriff „Rechte des Kindes“ 249
b) Der verfahrensrechtliche Schutz und Beistand des Kindes 249
c) Namens- und Staatsangehörigkeitsrecht des Kindes 252
d) Das Kind und die Mündigkeit 253
e) Stellung des Kindes im Strafrecht und Strafmündigkeit 254
f) Die Schulpflicht, die Meinungsfreiheit und das Recht des Kindes auf Bildung und Kultur 256
g) Sexualität und Heiratsfähigkeit 258
h) Schutz und Verteidigung der Belange der Kinder 258
i) Schutz der Kinder gegen Misshandlung 259

B. Das Familienleistungssystem und Leistungen für Kinder 260
I. Allgemeines und Begriffsbestimmungen 260
1. Ziel und Zweck der Familienleistungen 261
2. Begriffsbestimmungen 263

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Leistungsberechtigter, Leistungsbezieher 264
b) „Enfant à charge“ – Kind, für das Unterhalt geleistet, das versorgt wird 265
c) Tutelle aux prestations familiales – Familienleistungsvormundschaft 266
d) Familienleistungsbemessungsgrundlage 267
3. Voraussetzungen für den Bezug von Familienleistungen 267
a) Einkommensgrenze 267
b) Wohnsitzprinzip 267
c) Spezifische Voraussetzungen 268
4. Finanzierung, steuerliche Vorschriften, Zahlung der Familienleistungen 268
a) Finanzierung 268
b) Einkommensbezug der Familienleistungen 269
c) Höhe der Leistungen 270
d) Auszahlung der Familienleistungen 270
e) Verjährungsfristen 271
f) Kontrolle und Rechtsschutz 271
5. Besteuerung von Familien 272
II. Leistungen aus dem Familienleistungssystem 274
1. Allgemeines 274
2. Unterhaltsleistungen 275
a) Allocations familiales – Kindergeld 275
b) Familienzulage für bedürftige Familien (Complément familial) 277
c) Prestation d’accueil du jeune enfant, PAJE, – Kleinkindleistung: Teil Unterhaltsleistung 277
d) Leistungen für den Schulbesuch zu Beginn des Schuljahres 278
3. Leistungen für die Betreuung und Erziehung des Kindes 279
a) Leistungen für die Kleinkindbetreuung durch Dritte – complément de libre choix du mode de garde (CMG) 279
b) Erziehungsgeld bei elterlicher Kleinkindbetreuung: Leistung bei „Berufsunterbrechung“ bzw. Arbeitszeitverkürzung 282
c) Leistung für Alleinerziehende – Allocation de parent isolé 283
d) Allocation de soutien familial (ASF) – Familienunterstützungsleistung 284
e) Allocation journalière de présence parentale (AJPP) – Elterntagegeld bei schwerer Erkrankung oder Unfall eines Kindes 284
f) Allocation d’éducation de l’enfant handicapé – Erziehungsbeihilfe für behinderte Kinder 285
4. Wohngeldzuschüsse 285
a) Allocation de logement à caractère familial – Familienwohnkostenzuschuss 286
b) Allocation de logement sociale – Sozialwohnungskostenzuschuss 286

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Aide personnalisée au logement – spezifische Wohnbeihilfe 286
d) Prime de déménagement – Umzugskostenzuschuss 286
5. Ergänzung: Quantitative Angaben zu Leistungsempfängern und erbrachten Leistungen 287
a) Allgemeine zahlenmäßige Übersicht 287
b) Empfängerfamilien (in Tausend) der wichtigsten Familienleistungen im Jahr 2011 und 2012 in Frankreich (inkl. Mayotte) 288
III. Leistungen für den Unterhalt aus anderen Leistungssystemen 288
1. Revenu de solidarité active (RSA) – Aktives Solidareinkommen 289
2. Aide sociale à l'enfance, ASE – Kindersozialhilfe 289
3. Sozialversicherung 290
a) Leistungen aus der Krankenversicherung an Familienversicherte 290
b) Hinterbliebenenleistungen aus der Altersversicherung 291
c) Andere Sozialversicherungszweige 291
d) Zuschüsse zum Beamtensold 291
4. Bürgerlich-rechtliche Unterhaltsleistungen für das Kind 292
a) Allgemeine Unterhaltsverpflichtung der Eltern 292
b) Öffentlich-rechtliche Einrichtungen und die Unterhaltsforderung 293

C. Dienst- und Sachleistungen für den Unterhalt und die Betreuung des Kindes 294
I. Berufstätigkeit und Privatleben 294
II. Betreuungsangebote 295
1. Verbesserung des Betreuungsangebots 296
2. Ausbildung von Betreuungskräften 296
3. Serviceangebote für Familien 297
4. Maßnahmen der Unternehmen und der Sozialpartner 297
5. Berufliche Eingliederung von Jugendlichen 298
6. Sonstiges 298
III. Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen über Freistellungen 298
1. Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung 299
2. Congé parental – Erziehungsurlaub für einen Elternteil 299
3. Urlaub aus familiären Gründen 300
4. Congé pour enfant malade – Urlaub wegen Erkrankung des Kindes 300
5. Congé de présence parentale – Elternurlaub bei schwerer Erkrankung des Kindes 300
6. Congé de maternité – Mutterschaftsurlaub 300
7. Congé de paternité – Vaterschaftsurlaub 301
8. Congé sabbatique – Sabbatjahr 301
IV. Sozialrechtliche Regelungen 301
1. Altersversicherung 301
a) Erhöhung der Altersrente für Kindererziehung im allgemeinen System 302

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Kindererziehungszeiten im System des öffentlichen Dienstes 303
2. Kranken- und Mutterschaftsversicherung 303
V. Einrichtungen und Strukturen für die Betreuung von Kindern 304
1. Allgemeines und Übersicht 304
2. Die Einzelbetreuung oder Betreuung in Kleingruppen von Kleinkindern 305
a) Einzelbetreuung 306
b) Betreuung durch assistantes maternelles 306
3. Kinderbetreuung in Gruppen und Betreuungseinrichtungen 307
a) Krippen 308
b) Betriebliche Betreuung 309
4. Betreuung in der Vorschule (école maternelle) 310
a) Allgemeines 310
b) Die Funktionsweise der école maternelle – Vorschule 311
5. Schulische Betreuung (éducation nationale) 313
6. Statistische Angaben zur Betreuung von Kleinkindern, Vorschulkindern und Grundschülern 314
a) Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder 314
b) Verteilung der Einrichtungen für Kleinkinder unter drei Jahren; Aufnahmekapazität in Vomhundert (2010) 315
c) Anzahl der Vor- und Grundschüler bei Schulbeginn 2012 in Frankreich und Überseedepartements, öffentlicher und privater Sektor 316
D. Zusammenfassende Bemerkungen 316
Literaturverzeichnis 318
Spezialisierte Periodika, Kommentare und Internetadressen 323

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abkürzungsverzeichnis

AA	Allocation d'adoption
AAh	Allocation aux adultes
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AD	Allocation différentielle
AED	Action éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AES	Allocation d'éducation spéciale
AF	Allocations familiales
AFEAMA	Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
AGED	Allocation de garde d'enfant à domicile
ALF	Allocation de logement à caractère familial
ALS	Allocation de logement à caractère social
ALT	Aide aux associations logeant à titre transitoire des personnes défavorisées
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APE	Allocation parentale d'éducation
API	Allocation de parent isolé
APJE	Allocation pour jeune enfant
APL	Aide personnalisée au logement
APP	Allocation de présence parentale
arr. min.	Arrêté ministériel
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASA	Allocation spécifique d'attente
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASF	Allocation de soutien familial
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
BMAF	Base mensuelle de calcul des prestations familiales
BSP	Barème social périodique
C. cass.	Cour de cassation
C. trav.	Code du travail
C.act.soc.	Code de l'action sociale et des familles
CAF	Caisse d'allocations familiales
Carsat	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CASF	Code de l'action sociale et des familles
Cass. soc.	Cour de cassation, chambre sociale
Cf	Complément familial
Circ.	Circulaire
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CMG	Complément de mode de garde
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNAVTS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
COFRADE	Conseil français des associations pour les Droits des Enfants
Colca	Complément optionnel de libre choix d'activité
CPP	Congé de présence parentale
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSP	Code de la santé publique
CS	Code de la sécurité sociale
Dr. soc.	Droit social

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eaje	Etablissements d'accueil du jeune enfant
FNSA	Fonds national des solidarités actives
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
DOM	Département d'outre-mer
J.O.	Journal officiel
JCP G	Juris Classeur Général (Semaine juridique)
JCP S	Juris Classeur Social
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LPS	Lamy Protection sociale
NCPC	Nouveau code de la procédure civile
Pacs	Pacte civil de solidarité
Pah	Prêt à l'amélioration de l'habitat
PAJE	Allocation d'accueil du jeune enfant
Pd	Prime de déménagement
PMI	Protection maternelle infantile
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RPA	Recouvrement des pensions alimentaires
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SSL	Semaine Sociale Lamy
TSA	Travail Social Actualités
UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
VAE	Validation des acquis de l'expérience

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Rahmenbedingungen

I. Soziokultureller Rahmen

Zum 1. Januar 2013 lebten 63,7 Mio. Menschen im europäischen Mutterland und insgesamt wurden 65,8 Mio. Menschen in allen französischen Territorien gezählt.[1] Das entspricht seit 2009 einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 0,5% pro Jahr.[2]

Im Jahr 2009 wurden 546.000 Kinder geboren, 2010 waren es 823.799, für 2013 wird ein leichter Rückgang auf 810.000 erwartet. Das entspricht jeweils einem natürlichen Bevölkerungszuwachs. Die Einwohnerzahl Frankreichs steigt seit einigen Jahren auch ohne Einwanderung, wenn auch der Geburtenüberschuss nicht konstant und stetig steigt, sondern leicht abgenommen hat.[3] Die Geburtenrate liegt bei 2,1 Kindern pro Frau. Der Geburtenüberschuss wird für 2012 auf +3,9, für 2013 auf +3,6 geschätzt.[4] Der Bevölkerungszuwachs durch Einwanderung wird auf mehr als 71.000 Personen geschätzt. Die Lebenserwartung beträgt 77,8 Jahre für Männer und 84,5 Jahre für Frauen. Die Kindersterblichkeit lag im Jahr 2013 bei 3,6 auf 100.000.

Ein Vergleich der Volkszählungen seit 1975 ergibt, dass die Zahl der 60- bis 74-Jährigen insgesamt auf 22,6% gestiegen ist, während die Zahl der 20- bis 59-Jährigen abnimmt. Aufgrund der positiven Geburtenrate hat der Anteil der Kinder und Jugendlichen stark zugenommen.

Die Bevölkerung nach Altersklassen am 1. Januar 2013 im europäischen Frankreich:

	Männer	Frauen	Gesamt
Gesamt	30 873 038	32 830 153	63 703 191
Jünger als 20 Jahre	7 964 841	7 616 568	15 581 409
20 bis 64 Jahre	18 164 617	18 675 395	36 840 012
65 Jahre oder älter	4 743 580	6 538 190	11 281 770

1 Tabellen ohne weitere Quellenhinweise sind der INSEE Statistik http://www.insee.fr/fr/publications-et-services entnommen. Sowie http://www.statistiques-mondiales.com/france.htm.

2 Zum Vergleich: Die Volkszählung von 1999 ergab eine Einwohnerzahl Frankreichs von 60.185.831 Mio. Personen; davon lebten rund 58,5 Mio. im europäischen Mutterland.

3 Zum Gesamtüberblick, s. DREES, Les Retraités et les Retraites – édition 2013. http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/retraite-edition-2013.pdf.

4 DREES, Les Retraités et les Retraites – édition 2014. 2003 betrug der Geburtenüberschuss 3,7, am höchsten war er 2006 mit 4,8.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Anzahl der Haushalte *insgesamt* und insbesondere solcher mit einem Kind oder mit zwei Kindern nimmt zu, während die Zahl der Haushalte mit drei oder mehr Kindern seit den 1960er Jahren beständig sinkt.

Die Erwerbstätigkeitsquote der Frauen entspricht ungefähr dem mit der Strategie von Lissabon gesetzten Ziel einer Beschäftigungsquote der Frauen bis 64 Jahren von 60%. Die Beschäftigungsquote der Frauen zwischen 55 und 64 Jahren liegt unter dieser Vorgabe, aber ungefähr 76% der Frauen im Alter zwischen 25 und 49 Jahren sind erwerbstätig, was als eine direkte Auswirkung der Familienpolitik und der Hilfen für die Betreuung von Kleinkindern angesehen wird.[5]

II. Verfassungsrechtliche und politisch-organisatorische Rahmenbedingungen

1. Politisches System und Staatsaufbau

Die Verfassung der französischen Republik, die am 4. Oktober 1958 in Kraft getreten ist, verweist auf die Erklärung der Menschenrechte von 1789 und auf die Präambel der französischen Verfassung von 1946, die beide Bestandteil der Verfassung sind.

Frankreich ist eine parlamentarische Zweikammerndemokratie, derem Chef der Exekutive, dem Präsidenten der Republik, weitreichende Befugnisse eingeräumt werden. Die Abgeordneten der Nationalversammlung werden direkt vom Volk, die Mitglieder des Senats mittelbar durch die *grands électeurs* gewählt. Der Präsident der Republik wird für die Dauer von fünf Jahren direkt vom Volk gewählt. Wahlberechtigt ist jeder Franzose ab dem 18. Lebensjahr. Der Premierminister wird auf Vorschlag des Präsidenten der Republik von den Abgeordneten der Nationalversammlung gewählt, die übrigen Mitglieder der Regierung werden vom Präsidenten auf Vorschlag des Premierministers ernannt.

Eine Verfassungsänderung kann auf zwei verschiedenen Wegen vorgenommen werden. Der übliche ist die Verabschiedung des Änderungsvorschlags durch den Kongreß, der in Versailles von den Mitgliedern der Nationalversammlung und des Senats gebildet wird (Art. 89 Verfassung); der zweite ist der Volksentscheid (Art. 11 Verfassung).

Frankreich war ein zentralistischer Staat und weist immer noch eine stark zentralistisch ausgeprägte Verwaltungsstruktur auf, aber Regionalisierungsbestrebungen – verstärkt seit 1982 – haben zum Ziel, insbesondere den Gebietskörperschaften eine größere Autonomie zu übertragen. Die Dezentralisierung wurde als Verwaltungsform des Staates 2003 in die Verfassung aufgenommen: Frankreich ist eine dezentralisierte Republik (Art. 1 der Verfassung). Die Regionalisierung ist in ihrer weitgefächerten Vielfalt eines der schwierigen Themen der Innenpolitik, die alle Bereiche der Gesellschaft und des Staates berührt. Die Sozial- und Familienpolitik im weitesten Sinn werden von der Re-

5 *Minonzio*, Les spécialités des politiques familiales françaises, RDSS, 2013, 965 (976).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gionalisierung tangiert oder finden sich auch an zentraler Stelle wieder. Durch die Regionalisierung soll nicht nur die Dezentralisierung sondern auch die Dekonzentrierung gefördert werden.

Unterhalb der zentralstaatlichen Ebene bestehen die 26 Regionen, die jeweils mehrere Departements umfassen. Diesen Gebietskörperschaften stehen Vertreter der Regierung (Präfekten) vor, aber auch die gewählte Repräsentanten der Einwohner der Region und der einzelnen Departements prägen die Politik auf diesen Ebenen, jeweils im *conseil régional* und im *conseil général*. Insbesondere im sozialen Bereich haben die Gebietskörperschaften wichtige Kompetenzen. Frankreich zählt über 36.000 Gemeinden. Die Bürgermeister werden von den Gemeinderäten gewählt, die wiederum auf unterschiedliche Weise je nach Größe der Kommune gewählt werden.

2. Gesetzgebung

Gesetzesvorlagen der Regierung oder Gesetzesvorschläge aus der Mitte des Parlaments werden der Nationalversammlung in erster Lesung unterbreitet und anschließend an den Senat weitergeleitet. Der Verfassungsrat übt die verfassungsmäßige Kontrolle über Gesetzesvorlagen und -vorschläge vor ihrer Verabschiedung aus; er kann dafür auch von Abgeordneten oder von Senatoren angerufen werden. Er entscheidet über ihre Verfassungsmäßigkeit (*constitutionnalité*), wenn er angerufen wird. Nach Artikel 34 der Verfassung werden durch Gesetz die Vorschriften im Arbeitsrecht, im Koalitionsrecht (*droit syndical*) und in der sozialen Sicherheit vorgegeben. Die Gesetze über die Finanzierung der sozialen Sicherheit bestimmen, nach den Maßgaben und Vorbehalten eines verfassungsausführenden Gesetzes, die Erfordernisse ihres finanzwirtschaftlichen Gleichgewichtes und legen, unter Berücksichtigung der zu erwartenden Einnahmen, die von ihr veranschlagten Ausgaben fest. Planungsgesetze bestimmen die Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Staates.

Das Gesetzgebungsverfahren über die soziale Sicherheit und über die Familienleistungen unterscheidet sich nicht von dem anderer Bereiche. Im Vorfeld ist jedoch eine Besonderheit auszumachen: Die seit 1994 einmal im Jahr stattfindende Familienkonferenz (*conférence de la famille*) ist eine treibende Kraft der Familienpolitik und ihre Ergebnisse zeitigen direkte Auswirkung auf die rechtliche Ausgestaltung des Familienleistungssystems. Seit den 90er Jahren verabschiedet das Parlament das jährliche Sozialversicherungsfinanzierungsgesetz.

Der Präsident der Republik kann jedes Gesetzesvorhaben über die Organisation der öffentlichen Gewalt sowie über die sozialen oder wirtschaftlichen Belange und alle Fragen, die gesellschaftliche Probleme betreffen, durch einen Volksentscheid realisieren.

Die verabschiedeten Gesetze und die dazu erlassenen Durchführungsbestimmungen können Einzelvorschriften sein. Für die soziale Sicherheit und das Arbeitsrecht, die Fa-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

milie und das Kind, sowie für Mindestleistungen wie die Sozialhilfe oder ähnliche Leistungen, sind die Vorschriften zum großen Teil in Gesetzbücher eingegliedert.[6]

3. Die Verfassung, das Kind und die Familie

Die geltende Präambel der Verfassung von 1946 enthält einige soziale Grundsätze und nimmt auch direkt auf das Kind und die Familie Bezug. Es ist somit genauer, nicht das alleinige Kind, sondern die Familie im Zusammenhang mit der Verfassung zu betrachten:

> Absatz 10- Die Nation stellt dem Einzelnen und der Familie die zu ihrer Entwicklung notwendigen Bedingungen sicher.
> Absatz 11- Sie gewährleistet allen, insbesondere dem Kinde, der Mutter und den alten Arbeitern Gesundheitsschutz, materielle Sicherheit, Ruhe und Freizeit. Jeder Mensch, der wegen seines Alters, seines körperlichen oder geistigen Zustands oder wegen der wirtschaftlichen Lage arbeitsunfähig ist, hat das Recht, von der Gemeinschaft angemessene Mittel für seinen Unterhalt zu erhalten.
> ...
> Absatz 13- Die Nation gewährleistet dem Kinde wie dem Erwachsenen gleichen Zugang zur Bildung, zur Berufsausbildung und zur Kultur. Die Organisation des unentgeltlichen und laizistischen staatlichen Bildungswesens in allen Stufen ist Staatspflicht.

Die Familie bzw. der Begriff der Familie hat sich im Laufe der Zeit verändert. Der Verfassungsrat wurde wegen eines Finanzierungsgesetzes der sozialen Sicherheit für 1998 angerufen und hat in seinem Beschluss zu Teilhaberechten für Familien auf der Grundlage der Punkte 10 und 11 Stellung genommen.[7] Der Verfassungsrat stellt fest, dass die verfassungsmäßige Aufgabe, die sich aus den Absätzen 10 und 11 ergibt, die Realisierung einer nationalen solidarischen Politik zugunsten der Familie impliziert. Dem Gesetzgeber verbleibt die Wahl der Modalitäten zur Umsetzung. Die Familie besteht nicht mehr nur aus in der traditionellen Ehe lebenden Personen mit ihren Kindern, sondern verschiedene Formen des Zusammenlebens sind die Grundlage für eine Familie. Das gilt insbesondere für Personen, die eheähnlich zusammenleben (*concubinage*), die einen bürgerlich-rechtlichen Solidarpakt (Pacs) geschlossen haben und für gleichgeschlechtliche Ehen. Der Verfassungsrat hat mehrmals entschieden, dass die vor Anerkennung dieser verschiedenen Familientypen bestehenden familienbezogenen Regelungen, insbesondere hinsichtlich der Kinder, keiner besonderen Ergänzung bedürfen, weil sie auch auf diese Formen Anwendung finden.[8]

---

6 Der Aufbau mancher Gesetzbücher gliedert sich in einen Gesetzesteil (Art. L.), gefolgt von einem Verordnungsteil (Art. R.) und einem Teil über Erlasse (Art. D.).

7 Décision 97-393 DC vom 18. Dezember 1997. Veröffentlicht mit Anmerkungen in Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, S. 463 ff.

8 Cons. const. 99-419 DC § 78 vom 9. November 1999 (Pacs); Cons. const. 2010-92 QPC §8 vom 28. Januar 2011 (gleichgeschlechtliche Ehe).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Einfluss internationalen Rechts

Durch rechtliche Regelungen und Vorschriften soll der Schutz des Kindes verwirklicht werden. Dabei ist die Tendenz, den Kindern mehr Freiheit und mehr Autonomie zuzugestehen, unübersehbar. Die internationale Konvention über die Rechte der Kinder (UN-Kinderrechtskonvention), die von Frankreich ratifiziert wurde,[9] führte zu einigen wichtigen Gesetzesänderungen mit dem Ziel, das nationale Recht an die internationalen Vorgaben anzugleichen und insgesamt die Rechte der Kinder zu stärken und ihren Schutz effektiver zu gestalten.[10] Das gilt insbesondere für das Recht der Kinder auf Gehör vor Gericht oder der Verwaltung. Die europäische Konvention über die Ausübung der Rechte der Kinder wurde von Frankreich am 4. Juni 1996 ebenfalls unterzeichnet. Der Verfassungsrat (*conseil constitutionnel*) integriert das internationale Recht in Form von multilateralen Übereinkommen nicht in den „Verfassungsmäßigen Block" (bloc de constitutionnalité), aber er gesteht allen Menschen das Recht auf ein normales Familienleben zu, das ein verfassungsmäßiges Ziel (*objectif à valeur constitutionnelle*) ist.[11] Anlässlich des 20. Jahrestags der Kinderrechtskonvention wurden im Februar 2010 die *Etats généraux de l'enfance* abgehalten.

III. Das soziale Sicherungssystem im Überblick

Die 1945 geschaffene *sécurité sociale,* zu der das Familienleistungssystem (*prestations familales)* gehört, ist der Kernbereich des französischen sozialen Schutzsystems.[12] Die *sécurité sociale* war als ein überwiegend auf dem Sozialversicherungsprinzip basierenden, aber zugleich von universalistischen Versicherungsprinzipien geprägtes Schutzsystem für die gesamte Bevölkerung geplant. Die damalige Vorgabe, alle zur Zeit der Errichtung der *sécurité sociale* bestehenden Einzelschutzsysteme in ein einziges allgemeines Schutzsystem (*régime général*) einzugliedern, ist nicht erreicht worden.[13] So bleibt das soziale Sicherungssystem von Vielfalt und Unterschiedlichkeit geprägt, auch wenn Tendenzen zur Angleichung festzustellen sind und die Diskussion darüber

9 Durch Gesetz vom 2. Juli 1990, JO 5. Juli.

10 Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993.

11 Conseil const., Décision 93-325 DC vom 13. August 1993.

12 Comité d'histoire de la sécurité sociale, La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes, Band III 1945-1981, Paris 1988. Dirigé par Alain Barjot.

13 Ordonnance n° 45-2454 vom 19. Oktober 1945, (J.O. 20.10.45, 6721). Dieser Text bezieht die Familienleistungskassen ausdrücklich in die Verwaltung der sozialen Sicherheit ein. Die Ordonnance n° 45-2250 vom 4. Oktober 1945, (J.O. 6.10.45, 6280) regelt das Weiterbestehen der Sondersysteme.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

immer wieder aufgenommen wird.[14] Neben dem allgemeinen System bestehen autonome Sicherungssysteme, das Sicherungssystem des öffentlichen Dienstes und die Sondersysteme für Beschäftigte, die einem „*statut*" unterliegen. Die Entwicklung zeigt im Übrigen, dass historisch geschaffene Strukturen nicht durch einen Federstrich in einer Gesetzesvorlage ohne weiteres und radikal geändert werden können.[15] Das allgemeine System (*régime général*) ist das quantitativ bedeutendste und stellt für andere in gewisser Weise eine Leitfunktion dar.[16]

1. Organisatorische Zuständigkeit in der sozialen Sicherheit

Das System der sozialen Sicherheit zeichnet sich auch durch eine spezifische vertikale Organisation- und Leistungsstruktur aus. Die Basispflichtversicherung gegen bestimmte Risiken kann auf verschiedene Weise durch eine zusätzliche Sicherung auf einer zweiten und/oder dritten Sicherungsstufe ergänzt werden. Diese zusätzliche Sicherung kann obligatorisch kraft Gesetzes oder Tarifvertrags sein oder auf freiwilliger Basis erfolgen. Sie erstreckt sich in erster Linie auf die Sicherungszweige Krankheit und Alter, die mit dieser Sicherung betrauten Institutionen können aber auch für die Zahlung sog. nicht gesetzlicher Familienleistungen zuständig sein.

Die Organisation der sozialen Sicherheit ist je nach Sicherungszweig und Sicherungssystem zwei- oder dreistufig. Auf nationaler Ebene bestehen im allgemeinen System drei Sozialversicherungskassen. Die nationale Krankenkasse (*Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, CNAMTS*), die nationale Altersversicherungskasse (*Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, CNAVTS* oder *CNAV*), die nationale Familienleistungskasse (*Caisse nationale d'allocations familiales, CNAF*) sind u.a. für die Finanzierung, die allgemeine Organisation und die verschiedenen sozialen Maßnahmen (*action sociale*) im Bereich ihres jeweiligen Sicherungszweiges zuständig.[17]

Eine Finanzstelle (Agence centrale des organismes de sécurité sociale, ACOSS) übt als weitere Einrichtung auf nationaler Ebene eine wichtige Tätigkeit bei der Zuteilung des Beitragsaufkommens aus.

Die drei nationalen Kassen bilden als weitere fünfte nationale Instanz die *Union des caisses nationales de sécurité sociale*, (UCANSS), der bestimmte gemeinsame Aufga-

14 Die Rentenreform 2003 bezieht die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes (fonction publique) ein, lässt aber die übrigen Sondersysteme außen vor. *Kaufmann*, Die aktuelle Reform der Alterssicherung in Frankreich 2004, Die Angestelltenversicherung, 2004, 2, 63-72.

15 *Kaufmann*, Frankreichs solidarische sécurité sociale in der Krise, Sozialer Fortschritt 1997, 3-8.

16 *Kaufmann*, Soziale Sicherheit in Frankreich. Das allgemeine System. Soziale Sicherheit 1998, 241-248; Soziale Sicherheit in Frankreich. Teil 2: Sondersysteme und autonome Systeme. Soziale Sicherheit 1998, 299-305.

17 Zu den verschiedenen Begriffen (Übersetzung und Erläuterung), *Kaufmann*, Wörterbuch Arbeits- und Sozialrecht, Französisch-deutsch, deutsch-französisch, Dictionnaire de droit du travail et de droit de la sécurité sociale, Français-allemand, allemand-français, München 2004.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ben, so im Personalbereich oder bei der Koordinierung sozialer Aktionen und Maßnahmen, übertragen sind. Weitere Kassen bestehen zudem je nach Sicherungszweig auf regionaler und lokaler bzw. ausschließlich auf lokaler Ebene. Seit 2010 ersetzen die Altersicherungs- und Arbeitsschutzkassen (*caisses d'assurance retraite et de la santé au travail*, Carsat) die *caisses régionales d'assurance maladie*, CRAM, die bis dahin für die Durchführung der Alterssicherung zuständig waren. Die *caisses primaires d'assurance maladie*, CPAM organisieren die Kranken- und Mutterschaftsversicherung.

Die Familienleistungskassen (*caisses d'allocations familiales*, CAF) haben verschiedene Aufgabenbereiche. Sie verwalten das Familienleistungssystem und zahlen das Kindergeld sowie die übrigen Familienleistungen aus, leisten aber auch Wohnbeihilfen (*aides au logement*) und andere nicht beitragsbezogene Mindestleistungen. Sie setzen die jeweiligen Vorgaben aus der Familienpolitik um und realisieren Maßnahmen der Sozialpolitik.

2. Geltungsbereich des sozialen Sicherungssystems

a) Persönlicher Geltungsbereich

Pflichtversicherung im *régime général* besteht grundsätzlich für alle Personen, die im Industrie-, Wirtschafts- und Dienstleistungssektor eine abhängige Beschäftigung ausüben.[18] Neben der Pflichtversicherung besteht in manchen Versicherungszweigen auch die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung. Familienversicherte (ayants droit), also insbesondere Kinder, erhalten ebenfalls Leistungen. In der Krankenversicherung ist der mitversicherte Personenkreis erweitert und umfasst nicht nur die Familienangehörigen, sondern auch den Lebensgefährten oder eine Person, der vom Versicherten uneingeschränkter Unterhalt gewährt wird. Die Familienversicherung gilt auch für Personen, die einen Lebensbund (Pacs) geschlossen haben. Über den allgemeinen Krankenversicherungsschutz (CMU) werden alle Personen, die kraft Gesetzes weder im allgemeinen System noch in einem der Sondersysteme krankenversichert sind, für den Fall der Krankheit abgesichert; so soll die Versicherteneigenschaft aller Einwohner in Frankreich in einem Basissicherungssystem gewährleistet werden, wenn keine Pflichtversicherung aufgrund einer Berufstätigkeit oder durch die Familienversicherung besteht.[19] Zugleich sollte allen Personen die Möglichkeit eröffnet werden, auch bei Bedürftigkeit Sachleistungen zu erhalten.

In den autonomen Systemen und in den Sondersystemen besteht Pflichtversicherung für die Personen, die die Kriterien für die Zugehörigkeit zum jeweiligen System erfül-

18 Art. L. 311- 2 CSS.

19 *Kaufmann*, Gesundheitsschutz für alle Bürger, Soziale Sicherheit 1999, 363. *Kaufmann*, Krankenversicherung in Frankreich, ZFSH/SGB aaO.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

len. Beamte sind für den Fall der Krankheit sowohl im allgemeinen System, als auch in einem eigenen System versichert.[20]

b) Sachlicher Geltungsbereich

aa) Sozialversicherung

Die gesetzliche soziale Sicherung umfasst die Zweige Krankenversicherung, Mutterschaftsversicherung, allgemeine Invaliditätsversicherung, Altersversicherung, Witwen-/Witwerversicherung[21], die Arbeitsunfall- und Berufskrankheitsversicherung, Arbeitslosenversicherung[22] sowie eine Absicherung für Pflegefälle;[23] die Sozialversicherung beinhaltet auch Familienleistungen im weiteren Sinn und sieht Altersbeihilfen vor. Einmalige oder wiederkehrende Hilfen und Leistungen können zudem, der gegebenen Situation entsprechend, aus verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherheit gewährt werden. Das Sicherungssystem ist, über Entsendungstatbestände hinaus, auch den ständig im Ausland lebenden Franzosen zugänglich.[24] In der Krankenversicherung sind die meisten nicht selbständigen Berufsgruppen obligatorisch versichert. Durch den allgemeinen Krankenversicherungsschutz (CMU) hat im Übrigen jede Person Versicherungsschutz und erhält Sachleistungen. In der Krankenversicherung ist ein Selbstbehalt vorgesehen, der dem Versicherten verbleibt. Allerdings schließen die Versicherten üblicherweise eine diesen Teil ganz oder teilweise abdeckende Versicherung ab. Die CMU wird ebenfalls durch eine einkommensbezogene Zusatzversicherung ergänzt. Der Selbstbehalt entfällt in bestimmten Fällen, so insbesondere für Transportkosten behinderter Kinder in Einrichtungen, um bestimmte Behandlungen in Anspruch zu nehmen oder für Verhütungsmittel für Minderjährige unter 15 Jahren.

bb) Sozialhilfeleistungen

Es besteht die Möglichkeit, Sozialhilfeleistungen aus dem System der *Aide sociale* zu beziehen. Dafür ist das Département zuständig. Einige sozialhilfeähnliche Leistungen werden im Übrigen aus anderen Sozialversicherungszweigen geleistet. Das ist z.B.

20 *Kaufmann*, Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, in: *Becker*/*Köhler*/*Körtek* (Hrsg.), Die Alterssicherung von Beamten in Frankreich, 2010, 67.

21 Dieser Sicherungszweig, der allein von den Arbeitnehmern finanziert wird, wird bis 2011 nach und nach abgeschafft. Es besteht dann nur noch eine allgemeine Hinterbliebenenversicherung. Personen, die 2004 eine Leistung aus diesem Sicherungszweig bezogen haben, erhalten sie weiterhin.

22 Die Arbeitslosenversicherung wird auf gesetzlicher Grundlage von den Sozialpartnern organisiert und gilt nicht als Bestandteil der sécurité sociale im engen Sinn – was sie aber tatsächlich ist.

23 Allocation personnalisée d'autonomie, APA. Die Errichtung eines eigenständigen fünften Sozialversicherungszweigs als Pflegeversicherung wird seit längerer Zeit diskutiert und steht seit der letzten Präsidentschaftswahl wieder mehr im Vordergrund. Im Gegensatz zu anderen Modellen wird im Leistungsbereich bereits bei der APA nicht eine vorbestimmte Leistung angeboten, sondern es wird auf die Bedürfnisse des Betroffenen unter Berücksichtigung seiner finanziellen Verhältnisse abgestellt. Nur Personen über 60 Jahre sind davon betroffen.

24 Art. L 761-2 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bei bestimmten Leistungen aus dem Familienleistungssystem der Fall, das sich durch einen bemerkenswert ausgedehnten materiellen Geltungsbereich insbesondere für nicht beitragsbezogene Leistungen auszeichnet. Aufgrund seiner vielfältigen Leistungsgestaltung ist diesem Sicherungszweig somit besondere Bedeutung beizumessen. Das r*evenu minimum d'insertion* (RMI) war bis Mitte 2009 wichtiger Bestandteil der verschiedenen sozialen Schutzsysteme. Seit 2004 wurde es durch das *revenu minimum d'activité, RMA,* (beschäftigungsförderndes Mindesteinkommen) ergänzt. Nunmehr wird anstelle des RMI das *revenu de solidarité active*, RSA (s.u.) gezahlt, das sich an der vorherigen Leistung ausrichtet.[25] Das RSA ersetzt im Übrigen auch die *allocation de parent isolé* (Leistung für Alleinerziehende, s.u.) und sieht als Ausgleich eine Leistungserhöhung für Alleinerziehende vor. Das RMA wird seit 2010 für Neuzugänge ebenfalls durch das RSA ersetzt. Die Leistung soll allen Bedürftigen, die keine Leistungen aus einem anderen Schutzsystem erhalten und nur ganz geringes oder gar kein Einkommen erzielen oder kein Vermögen haben, regelmäßig ein – zeitlich befristetes – Mindesteinkommen garantieren. Im Gegensatz zum „*revenu minimum d'insertion*" ist die Aufnahme einer Beschäftigung Bedingung zum Bezug der Leistung.

cc) Action sociale – soziale Maßnahmen

Die „action sociale" stellt ein vielfältiges Maßnahmenbündel dar und wird in verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherheit und auf verschiedenen Ebenen angeboten. Sie kann öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert werden. Die öffentlich-rechtlich organisierte „*action sociale publique*" beinhaltet einerseits Sozialhilfeleistungen (*aide sociale*), andererseits Leistungen und Maßnahmen, die der Staat oder die Gebietskörperschaften freiwillig durchführen und erbringen. Darüber hinaus wird die „action sociale" auch von den Trägern der verschiedenen Sozialversicherungszweige – sowohl der obligatorischen als auch der freiwilligen Zusatzversicherung – als halböffentliche angeboten. Die private „*action sociale*" ergänzt die öffentlich-rechtliche; sie wird vor allem von Vereinigungen, insbesondere Wohlfahrtsverbänden, durchgeführt. Die konkrete Umsetzung der „*action sociale*" geschieht auf verschiedenste Weise. Die „*action sociale*" wird auch von den Familienleistungskassen durchgeführt.[26]

3. Finanzierung der sozialen Sicherheit

Das Parlament legt den Finanzrahmen für die Sozialausgaben fest. Die einzelnen Zweige der sozialen Sicherheit werden über Beiträge finanziert. Die Sozialversicherungsbeiträge werden im Allgemeinen durch Verordnung festgesetzt. Sie werden von

25 *Steck*, Revenu minimum d'insertion: retour sur la mise en place de la prestation, Informations sociales, n° 157, 142 (145). Eingehend und im Grunde nach noch aktuell *Kaufmann*, Revenu minimum d'insertion in Frankreich. Wegweiser für neue Formen zu sozialer Sicherheit?, Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 1990, 394.

26 *Ancelin*, L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales. Un siècle d'histoire.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den Beitragseinzugsstellen *(Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, (URSSAF)* eingezogen.

Für die Kranken-, Mutterschafts-, Invaliden- und Sterbeversicherung sowie die Witwer-/Witwenversicherung und die Familienleistungen werden die Beiträge auf das gesamte Entgelt erhoben, während für die Arbeitslosenversicherung und die Altersversicherung eine jährliche Einkommensgrenze gilt. Die Beitragshöhe für die Arbeitsunfallversicherung hängt auch von der Unfallhäufigkeit im betreffenden Unternehmen ab. Die Beiträge werden im Allgemeinen zu zwei Dritteln vom Arbeitgeber und zu einem Drittel vom Arbeitnehmer getragen. Der Arbeitgeber trägt die gesamten Beiträge für die Arbeitsunfallversicherung und für die Familienleistungen,[27] für die auch die anderen Selbständigen Beiträge leisten. Das Kindergeld wird somit zu einem Großteil von den Arbeitgebern finanziert. Die von den Arbeitnehmern getragene „*contribution sociale généralisée*“ CSG[28] in Höhe von 7,5%[29] wird ebenfalls zur Finanzierung der Familienleistungen herangezogen. Sie soll im Laufe der Zeit die Krankenversicherungsbeiträge von derzeit 0,75%, vollständig ersetzen.[30] Die Steuer zur Tilgung der Sozialschulden (RDS, r*emboursement de la dette sociale*) beträgt 0,5% und wird auf alle Einkünfte erhoben, die der Sozialsteuer CSG unterliegen.

Finanzierung der Einnahmen der nationalen Familienkasse in Euro, die nahezu 100% aller Familienleistungen decken:

Beiträge der Unternehmen	32,1 Mrd.
Beiträge der Selbständigen	4,6 Mrd.
CSG	10,0 Mrd.
Steuern, Abgaben und sonstige Beiträge	8,4 Mrd.
Verschiedene Einnahmen	1,2 Mrd.
Insgesamt	55,9 Mrd.

Quelle: Espace social européen, n° 1040, 2014, 6.

27 Die Beitragshöhe liegt bei 5,5%.

28 Die CSG ist eine Sozialsteuer, die auf Erwerbseinkommen, auf Vermögenseinkommen und auf Geldanlagen erhoben wird. Die CSG wird zum Teil dem Zweig Familienleistungen zugeführt. Die auf die CSG anzuwendenden Vorschriften gelten ebenfalls für die "contribution au remboursement de la dette sociale"(CRDS.).

Es unterliegen diesen beiden Sozialsteuern die Personen, die in Frankreich einkommensteuerpflichtig und zugleich in Frankreich obligatorisch krankenversichert sind. Es sind somit eine sozialrechtliche und eine steuerrechtliche Voraussetzung zu erfüllen. Die steuerlichen Voraussetzungen sind mit einer in Frankreich ausgeübten Beschäftigung erfüllt.

Die CSG wird auf 95% des Gehalts erhoben und beträgt 7,5 %; sie ist in Höhe von 5,1 % vom Steuereinkommen absetzbar. Sie wird in voller Höhe vom Arbeitnehmer entrichtet.

29 Auf bestimmte Einkommensersatzleistungen wird ein verminderter Satz erhoben.

30 Auf alkoholische Getränke wird ein Beitrag zugunsten der Krankenversicherung erhoben Für die Kranken-, Mutterschafts- Invaliden- und Sterbeversicherung werden auch Beiträge auf die Altersrenten und bestimmte Einkommensersatzleistungen sowie auf die Verbrauchssteuer geleistet Art. L. 247-1; L. 241-1 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Präsident Hollande hat in seiner ersten Pressekonferenz 2014 die Abschaffung der Beiträge der Unternehmen und der Selbständigen zum Familienleistungssystem bis 2017 angekündigt. Das bedeutete für diese Kategorien eine erhebliche finanzielle Entlastung zu Lasten der Steuerfinanzierung und wäre in der Hinsicht kohärent als das Kindergeld, das ursprünglich den Arbeitnehmern vorbehalten war, schon lange nicht mehr kategoriengebunden und vom Beschäftigungsverhältnis losgelöst ist. Demgegenüber können Argumente auch für die Beibehaltung der Finanzierung durch die Arbeitgeber vorgebracht werden, insbesondere die Koppelung der Beiträge an die Lohnentwicklung, wodurch die Finanzierung unabhängig von einer schlechteren Wirtschaftssituation gesichert war.[31]

4. Rechtsschutz in der sozialen Sicherheit

Je nach Art und Gegenstand der Streitigkeit können verschiedene Gerichtsbarkeiten zuständig sein.[32] Es gibt jedoch ein *contentieux général*, das vor *dem tribunal des affaires de la sécurité sociale* (TASS) ausgetragen wird. In jedem Fall wird für jeden Streitfall vor dem TASS zuerst ein Schlichtungsversuch vor der *Commission de recours amiable* (Schlichtungsstelle) unternommen. Diese Gerichtsbarkeit des *contentieux général* erstreckt sich auf alle administrativen Angelegenheiten, also auf Fragen hinsichtlich der allgemeinen Voraussetzungen für den Leistungsbezug und für die Versicherteneigenschaft. Das gilt auch für das Familienleistungssystem. Die Sozialkammer der *Cour d'appel* ist Berufungsinstanz. Die letzte Instanz ist der Kassationshof.

IV. Familienverband, Rechtsstellung und Schutz des Kindes

Der Schutz des Kindes und daher auch seiner Rechte werden in großem Maße durch die soziale Sicherheit und den rechtlichen Schutz gewährleistet, wobei beide Bereiche in der Durchführung enge Verknüpfungen aufweisen. Verwaltungsmaßnahmen zum Schutz des Kindes (Kindersozialhilfe, *aide sociale à l'enfance*, ASE, s.u.) und rechtliche Maßnahmen (vom Kinderrichter geführte Gerichtsverfahren) tragen zum Schutz der gefährdeten Kinder in unterschiedlicher aber kooperierender Weise bei. Verschiedene Gesetze wurden zum Schutz der Kinder und zur Gewährleistung der Rechte der Kinder verabschiedet. Wohl das bedeutendste ist das Gesetz vom 5. März 2007[33] zur Reform des Schutzes der Kinder, das zahlreiche andere Gesetze geändert hat und in den *Code de l'action sociale et des familles* integriert wurde. Dieses Gesetz, das insbesondere Kompetenzen zwischen den Departements und der Justiz neu ordnet, wird von manchen wegen bestimmter darin enthaltener Vorschriften zum Schutz gefährdeter junger Menschen

31 *Damon*, Politiques familiales et allocations familiales: traits et évolutions, RdSS, 2013, 978 (1007).

32 *Kaufmann*, Die Sozialgerichtsbarkeit in Frankreich, aaO., 73.

33 Loi n°2007-293 du 5 mars 2007, JO 6 mars 2007 p. 4215.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kritisiert, weil über deren Auslegung Unklarheit besteht.[34] Doch wird es insgesamt als ein Fortschritt angesehen, insbesondere hinsichtlich der Prävention, der den Departements übertragene zentrale Rolle, der verschiedenen Möglichkeiten, den betroffenen Kindern Hilfe zukommen zu lassen.[35]

1. Familienrecht

Die Rechte und Pflichten des Kindes sind vielfältig und von materieller sowie immaterieller Art. Im Rahmen dieses Berichts soll der rechtliche Aspekt im Vordergrund stehen.

Das Kind hat das Recht auf ein geschütztes Leben und auf eine Erziehung ohne Anwendung von Gewalt. Tatsache ist, dass diese Grundrechte (*droits fondamentaux*) für manche Kinder nicht respektiert werden, auch wenn es der überwiegenden Mehrheit der Kinder in Frankreich gut geht.[36] Es sind verschiedene Maßnahmen zum Schutz der Kinder vorgesehen, [37] aber kritische Stimmen fordern eine grundlegende Änderung der „*protection de l'enfant*".[38] Durch rechtliche Regelungen und Vorschriften soll der Schutz des Kindes praxisrelevant verwirklicht werden. Dabei ist die Tendenz, den Kindern mehr Freiheit und mehr Autonomie zuzugestehen, unübersehbar.

a) Die Familie und das Kind

Es gibt keine geschriebene Rechtsnorm, die den Begriff der Familie umfassend definiert. Weder aus der Verfassung noch aus sonstigen Rechtsnormen lässt sich eine Definition des Kindes herleiten. Der *code civil* regelt das Familienrecht im Allgemeinen und enthält Vorschriften über die Rechte und Pflichten des Kindes im Besonderen. Die systematische Zuordnung dieses Rechtsgebiets ist das erste Buch des *code civil „Des Personnes*".[39] Schließlich gibt es den *code de l'action sociale et des familles*, in dem insbesondere die Vorschriften über Sozialhilfemaßnahmen zu Gunsten von Familien und zur Kindersozialhilfe niedergelegt sind.[40]

34 *Lhuillier*, Information préoccupante et signalement: la mise en œuvre des textes issus de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, RDSS 2010, 947.

35 Rapport Cour des comptes, La protection sociale de l'enfance, 2009.

36 Défenseure des enfants, Rapport d'activité 2009.

37 Mindestens 270.000 Kinder sind von den Schutzmaßnahmen betroffen.

38 *Berger*, L'échec de la protection de l'enfance.

39 Der code civil kennt den Begriff Familienrecht, „droit de la famille", so wie er im deutschen Recht verwendet wird, nicht. Allerdings finden Begriffe wie „résidence de la famille" oder „intérêt de la famille" u.s.w. Anwendung.

40 Ein inoffizieller „Code junior" enthält die wesentlichen Vorschriften Kinder betreffend: Chagnollaud, Code junior.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aa) Begriff der Familie

Die Familie ist Dritten gegenüber die Beziehung zwischen verheirateten Personen verschiedenen oder gleichen Geschlechts.[41] Dabei kommt es nicht darauf an, ob dem Ehebund ein rechtlicher Hinderungsgrund entgegensteht; es kommt darauf an, dass die Betroffenen an die Gültigkeit glauben. Die Familie besteht auch nach der Scheidung weiter, wenn die Beziehung aufrechterhalten wird. Aus der alleinigen Notwendigkeit der tatsächlichen Situation folgt, dass es hinsichtlich der Anerkennung keinen Unterschied zwischen der natürlichen und der rechtlichen Familie gibt.[42] Die Großeltern und die Geschwister sind ebenfalls Teil der Familie.[43] Wenn die entsprechenden Beziehungen tatsächlich bestehen, spielt der Verwandtschaftsbegriff somit ebenfalls eine Rolle; das gilt auch für die Schwägerschaft.[44] Diese familieninternen Beziehungen prägen in entscheidender Weise das Unterhaltsrecht zwischen Familienmitgliedern.

bb) Begriff des Kindes

Da das nationale Recht keine rechtsverbindliche Definition des Begriffs „Kind" kennt, könnte man sich auf die New Yorker Konvention über die Rechte der Kinder berufen, die Frankreich ratifiziert hat[45]: Kind ist ein Mensch unter 18 Jahren wenn das nationale Recht die Volljährigkeitsgrenze nicht zu einem früheren Alter festsetzt.[46] Ganz allgemein gesagt, ist ein Kind ein zukünftiger Erwachsener.[47] Die Feststellung, ab wann der Status Kind besteht und ab wann das Kind bestimmte Rechte hat, ist weitaus schwieriger, weil es dabei um die Diskussion über das geistige und biologische Leben geht, die nicht in jedem Fall altersmäßig abgegrenzt werden kann.[48] Im Zusammenhang mit den in diesem Bericht dargestellten Problemen und Situationen ist ein Mensch Kind ab der Geburt. Im Übrigen ändern sich die aus dem Status Kind ergebenden Pflichten und Rechte mit zunehmendem Alter.

b) Die familienrechtliche Zuordnung im Familienverband

Ein elementares Recht des Kindes ist es, in seine Familie integriert zu werden. Die Abstammung (*filiation*) ist die tatsächliche und rechtliche Verbindung zwischen Kind

41 Personen, die einen Lebensbund – zivilrechtlicher Solidarpakt – (Pacs) geschlossen haben, bilden – zum jetzigen Zeitpunkt – keine Familie im herkömmlichen Sinn, aber es ergeben sich aus ihm sehr wohl Rechte und Pflichten.

42 *Robert*, *J*., Le statut constitutionnel de la famille en France, 14.

43 *Robert*, op. cit., 15.

44 Es ist die Beziehung, die einen Ehegatten mit den Verwandten des anderen verbindet.

45 Décret n° 90-917 du 8 octobre 1990 portant publication de la convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990, J.O. 12 octobre. *Alfandari* u.a., Affirmer et promouvoir les droits de l'enfant après la convention internationale sur les droits de l'enfant. *Ferid/ Sonnenberger*, Das französische Zivilrecht, Band 3, 30 ff.

46 Art. 1.

47 *Dekeuwer-Défossez*, Les droits de l'enfant, 3.

48 *Robert*, op. cit., 16f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Eltern, aus dem sich die Rechte und Pflichten des Einzelnen ableiten. Dabei spielt es rechtlich keine Rolle, ob beide Elternteile oder nur einer von beiden das Kind anerkennt.

Eheliche und nichteheliche Kinder sind folgerichtig rechtlich gleichgestellt: „Die Kinder, deren Abstammung festgestellt ist, haben gleiche Rechte und Pflichten…“[49] Das gilt jedoch nicht für das Namensrecht.

Es gilt im Übrigen nicht nur die rechtliche Abstammung für das Bestehen eines Familienverbandes, sondern auch der familienrechtliche Status (*possession d'état*).[50] Dieser wird vermutet, wenn das Kind immer den Namen derer getragen hat, von denen es als abgestammt gilt. Das ist der Fall, wenn diese ihm Unterhalt im weitesten Sinn gewährt haben, wenn das Kind von der Gesellschaft und der Familie als Kind dieser Familie angesehen worden ist, wenn die öffentliche Gewalt es wie das Kind der betreffenden Familie behandelt.[51] Ggf. kann die *possession d'état* nur gegenüber der Mutter wirken, nämlich wenn sich der Ehemann dem Kind gegenüber nicht wie der Vater verhält. Die *possession d'état* ersetzt als Beweis der Abstammung die fehlende Geburtsurkunde.[52] Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Abstammung schließlich durch genetische Untersuchung festgestellt werden.[53]

aa) Eheliche Abstammung

Bei Bestehen einer Ehe gilt im Regelfall die Abstammungsvermutung aus dieser Verbindung und das Kind gilt als eheliches (*légitime*).[54] Die Vater- oder Mutterschaft kann aber angefochten werden.[55] Die nichteheliche Abstammung wird durch Anerkennung des Kindes durch beide Eltern oder durch ein Elternteil festgestellt. Die gerichtli-

49 Art. 310-1 C. civ.; ungefähr 40% aller in Frankreich geborenen Kinder sind nichtehelicher Abstammung.

50 Die Possession d'état wird von bestimmten Elementen geprägt, die in Art. 311-1 C. civ. aufgeführt werden, die aber nicht alle realisiert sein müssen. Sie schafft eine Wahrscheinlichkeit, dass die betreffende Person (das Kind) auch die Abstammung hat, die als wahrscheinlich erkannt wird. Die betreffende Person gilt als Familienangehöriger, so wie der Rechtsschein auch ist. Sie trägt den Namen der Person, von der sie abstammt und wird auch wie das eigene Kind behandelt.
Bislang konnte die Mutterschaft aufgrund der fehlenden Anerkennung des Kindes oder aufgrund fehlender possession d'état verweigert werden. Seit 2002 kann die Identität der Eltern nicht mehr offiziell verheimlicht werden; ab dem 1. Juli 2006 gilt die Mutterschaft mit Eintrag des Namens der Mutter in die Geburtsakte als festgestellt (Ordonnance n° 2005-759, art. 311-25, vom 4. Juli 2005). Ab diesem Zeitpunkt kann die Feststellung der Mutterschaft nur noch durch eine anonyme Geburt verhindert werden.

51 Art. 311-2 C. civ.

52 Art. 319 C. civ.

53 Art. 16-11 C. civ.

54 Art. 312 C. civ.

55 Art. 312 C. civ.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

che Feststellung der Elternschaft ist ebenfalls möglich.[56] Die Vaterschaft des Ehemannes kann unter bestimmten Umständen bestritten werden.[57]

Dem Kind selbst stehen mehrere Möglichkeiten offen. Es kann seine Abstammung nach den Vorschriften des *code civil* feststellen lassen;[58] es kann aber auch die Abstammung feststellen lassen, wenn diese nur in Bezug auf die Mutter festgestellt worden ist, ohne Hinweis auf den Vater. Nach Erreichen der Volljährigkeit kann das Kind die *possession d'état* gegenüber dem Ehemann der Mutter nachweisen (d.h. den Nachweis führen, dass der Ehemann es erzogen hat) oder feststellen lassen, dass eine Bindung (*réunion de fait*) zwischen der Mutter und deren Ehemann die Abstammung von diesem wahrscheinlich macht.

Das Kind kann schließlich die Abstammung vom Ehemann der Mutter anfechten, wenn keine *possession d'état* gegenüber diesem besteht. Wenn der Ehemann der Mutter das Kind erzieht, kann dieses die Abstammung aber nicht in Frage stellen und anfechten, selbst wenn das Kind in Wirklichkeit nicht vom Ehemann der Mutter abstammt.

bb) Nichteheliche Abstammung

Eheliche und nichteheliche Kinder haben die gleichen Rechte; ein Unterschied besteht im Namensrecht (s.u.). Das nichteheliche Kind hat Anspruch auf die Feststellung seiner Abstammung; eine Ausnahme von dieser Regel gilt im Fall der Inzestabstammung (*inceste absolu*).[59]

cc) Adoption

Ein Kind kann adoptiert werden.[60] Adoptionsfähig sind Staatsmündel (*pupilles de l'Etat*), Kinder, die durch Gerichtsurteil als Verlassene erklärt wurden sowie von den Eltern zur Adoption freigegebene Kinder. Für die Volladoption (*adoption plénière*), mit der jegliche rechtliche Bindung zu der leiblichen Familie erlischt, muss das Kind in der Regel jünger als 15 Jahre sein; ab dem 13. Lebensjahr bedarf es für die Vollziehung der Adoption seiner Zustimmung.[61] Mit der Volladoption hat das Kind uneingeschränkt die gleichen Rechte und Pflichten wie die anderen Kinder der Familie. Die schwache Adoption (*adoption simple*) hingegen, die ohne Altersgrenzen vorgenommen werden kann, hat keine umfassende rechtliche Einbindung des Kindes in die Adoptionsfamilie zur Folge und die rechtliche Beziehung zur leiblichen Familie bleibt bestehen.

56 Art. 334-8 C. civ.
57 Art. 318, 313, 313-1, 318, 322, 334-9 C. civ.
58 Art. 323, 324 C. civ.
59 Art. 334-10 C. civ.
60 Art. 343 bis 359 C. civ. Ein Überblick in *Bénabent*, Droit civil La famille, 11. Aufl. 2003, 479 ff.
61 Art. 345 C. civ.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dd) Recht auf Information über die Abstammung

Internationale Übereinkommen postulieren das Recht des Kindes, seine Abstammung zu kennen. Die Möglichkeit der absolut anonymen Geburt, die jeder Frau in Frankreich offensteht[62] und die die Übergabe des Kindes in die Obhut der *aide sociale à l'enfance* zur Folge hat, widerspricht a priori den Absichten auf internationaler Ebene. Ein Gesetz aus dem Jahre 2002[63] eröffnet im Übrigen adoptierten Kindern und Staatsmündeln die Möglichkeit, ihre Abstammung zu kennen und Einzelheiten zu erfahren. Die Eröffnung der Information über die Abstammung und ggf. der Einzelheiten über die Gründe für die Freigabe zur Adoption hat keinerlei rechtlichen Folgen.[64] Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat 2003 entschieden, dass das französische Recht in seiner Ausgestaltung durch das Gesetz aus dem Jahr 2002 den internationalen Vorgaben entspricht. Jedenfalls ist die der leiblichen Mutter eingeräumte Möglichkeit, dem Kind die Offenlegung der Identität zu verweigern, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.[65]

c) Das Kind und das elterliche Sorgerecht
(die elterliche Autorität, autorité parentale)

aa) Allgemeines

Das Kapitel des *code civil* über die elterliche Sorge beginnt mit der Feststellung, dass das Kind seinem Vater und seiner Mutter in jedem Alter Ehrerbietung und Respekt schuldet (*honneur et respect*). Das elterliche Sorgerecht wurde in dieser Form 2002 eingeführt[66] und besteht auch nach der Scheidung der Eltern.

Die elterliche Sorge besteht aus einem Ganzen von Rechten und Pflichten, die im Interesse des Kindes auszuüben sind.[67] Vater und Mutter üben seit 2002 gemeinsam die elterliche Sorge (*autorité parentale*, elterliche Autorität) aus[68] und tragen die Verantwortung für das Kind. Das gilt auch, wenn die Eltern getrennt leben oder geschieden sind.[69] In diesem Fall kann dennoch jeder Elternteil gewöhnliche Maßnahmen (acte usuel) treffen, im Streitfall entscheidet das Familiengericht. Die uneingeschränkte elterliche Autorität über das Kind gibt es nicht mehr. Es geht daher nicht darum, ein Recht über das Kind zu haben, sondern darum, diesem Rechte zuzugestehen. Der Richter ist

62 Art. 341-1 C. civ.

63 Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat; Art. L. 147-1 ff. CASF.

64 Art. L. 147-7 CASF.

65 CEDH 2003-III 13. Februar 2003, Odièvre c. France, [GC] no 42326/98, §§ 19, 47,

66 Art. 371 C. civ. Loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, JO 5 mars.

67 Art. 371-1 C. civ.

68 Art. 372 C. civ. Es wird somit nicht zwischen Eheleuten und in eheähnlicher Gemeinschaft lebender unterschieden.

69 Art. 373-2 C. civ.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

befugt, die elterliche Autorität/Pflege (mit allen Pflichten und Rechten) einem Elternteil zu übertragen, wenn es im Interesse des Kindes erforderlich ist. Er kann z.B. auch in den Reisepass des Kindes den Vermerk eintragen lassen, dass das Kind nur mit vorheriger Zustimmung beider Elternteile Frankreich verlassen darf.[70]

Probleme ergeben sich in vielen Fällen mit der Scheidung der Eltern. Dem Familienrichter (*juge aux affaires familiales*) werden relativ weit reichende Kompetenzen übertragen, um das Interesse des Kindes bei tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten der Eltern zu wahren.[71] Der Richter hat die Befugnis, einen Familienschlichter anzurufen (médiateur familial).[72]

bb) Die Autonomie des Kindes in Gesundheitsfragen

Grundsätzlich gilt, dass ein Eingriff in die Integrität des Körpers ohne Einwilligung des Betroffenen nicht gestattet ist; der Eingriff muss zudem aus medizinischen Gründen notwendig sein.[73] Auch für die Gesundheitsvorsorge des Kindes gilt, dass diesem eine gewisse Autonomie zugestanden wird.[74] Das ist in einem weiten Sinn zu verstehen und insbesondere soll die Zustimmung zur Behandlung durch den Minderjährigen eingeholt werden und er soll der Entscheidung zustimmen.[75] Die Gesundheit bzw. Gesundheitsvorsorge eines Minderjährigen betrifft in erster Linie die Frage nach dem Zugang zu entsprechenden Leistungen, entweder durch das Kind selbst, oder mit Hilfe der Eltern oder Erziehungsberechtigten. Die Gesundheit des Kindes geht nicht nur dieses selbst, sondern auch die Eltern an, die seine „natürlichen Beschützer" sind.[76] Gewisse medizinische Eingriffe sind bei Minderjährigen untersagt.[77] Je nach der Schwere des medizinischen Eingriffs, kann die Entscheidung von einem Elternteil getroffen werden.[78]

Die Entscheidung über die Gesundheit des Kindes betreffenden Fragen obliegt den Eltern, aber der Minderjährige wird hinzugezogen, soweit er fähig ist, eine Entscheidung mit zu treffen.[79] Im Falle der Verweigerung der Zustimmung zu einem medizinischen Eingriff durch die Eltern, hat der Arzt bestimmte Handlungsmöglichkeiten. Er kann die Entscheidungsfindung insbesondere über die „*assistance éducative*" beantra-

70 Art. 373-3-1 C. civ.

71 Art. 373-2-6 C. civ.

72 Art. 373-2-10 C. civ.

73 Art. 16-3 C. civ.

74 *Vigneau*, L'autonomie du mineur en matière de santé, in: *Lemouland* (Hrsg.), La condition juridique du mineur, 41.

75 Art. L. 1111-4 Code de la santé publique.

76 Art. 371-1 C. civ.: Die elterliche Autorität wird vom Vater und der Mutter ausgeübt ..., um dem Kind Sicherheit zu gewähren und um seine Gesundheit ... zu schützen ...

77 Das gilt insbesondere für Organ- oder Blutentnahme im Interesse Dritter, (Art. L.1221-5; Art. L. 1231-1 c. santé publ.) oder für die kontrazeptive Sterilisierung (Art. L. 2123-1 c. santé publ.).

78 Das gilt z.B. für die Einwilligung zum Schwangerschaftsabbruch einer Minderjährigen (Art. L. 2212-7 c. santé publ.).

79 Art. 371 1 C. civ.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen.[80] Im Übrigen ist der Arzt berechtigt, notwendige medizinische Maßnahmen vorzunehmen.[81]

Die Einbeziehung der minderjährigen Person in die Entscheidungsfindung ist obligatorisch und muss grundsätzlich getätigt werden, wenn der Minderjährige eine Willenserklärung abgeben und sich an der Entscheidung beteiligen kann.[82] Sie geschieht zum einen durch die Zustimmung des Minderjährigen,[83] kann aber auch durch seine Zustimmungsverweigerung Ausdruck finden.[84] In bestimmten Fällen wird dem Minderjährigen das Recht zugestanden, ohne die Zustimmung der Eltern bestimmte Maßnahmen zu treffen. So kann eine minderjährige Person ohne Zustimmung und ohne Wissen der Eltern empfängnisverhütende Mittel erhalten.[85] Auch ein Schwangerschaftsabbruch, zu dessen Durchführung die elterliche Zustimmung im Normalfall eingeholt wird, kann ohne Wissen der Eltern vorgenommen werden.[86] Einzige Voraussetzung ist der Beistand einer volljährigen Person. Ganz allgemein gilt, dass ein Minderjähriger das Recht hat, seinen Gesundheitszustand vor seinen Eltern zu verbergen. Auch hier ist jedoch Voraussetzung, dass eine erwachsene Person Beistand leistet.[87] Ein Minderjähriger kann ohne Wissen der Eltern einen Arzt in spezifischen Einrichtungen der Departements für den Mutter- und Kinderschutz[88] aufsuchen und sich dort unentgeltlich behandeln lassen.

d) Staatliche Fürsorge für Minderjährige

Der Staat übt die Amtsvormundschaft über die Staatsmündel „*pupilles de l'Etat*“[89] (Kinder ohne festgestellte Abstammung) aus und sorgt für die „pupilles de la nation“ (Kinder von Kriegsgefallenen).

80 Dazu s. u. Das Kind und das Verfahrenrecht, A IV 2 b).

81 Art. L. 1111-4 c. santé publ.

82 Art. L. 1111-4 c. santé publ.

83 Die Minderjährige selbst muss z. B. einem geplanten Schwangerschaftsabbruch ebenfalls zustimmen. Das geschieht in Abwesenheit Dritter, also auch des zustimmenden Elternteils oder beider Elternteile (Art. L. 2212-7 c. santé publ.).

84 Das Gesetz hingegen sieht nur die Zustimmungsverweigerung der Eltern vor (Art. L. 1221-5 c. santé publ.). In bestimmten Extremfällen ist der Arzt nach der Rechtsprechung berechtigt, medizinische Maßnahmen vorzunehmen, ohne den Willen der betroffenen Person einzuholen. *Vigneau*, prec., 49 mit weiterführenden Hinweisen.

85 Art. L. 5134-1 c. santé publ.

86 Art. L. 2212-7 c. santé publ.

87 Art. L. 1111-7 c. santé publ.

88 Centre de protection maternelle infantile, PMI.

89 Art. L. 224-1 CASF.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Rechte des Kindes und Maßnahmen zu seinem Schutz

a) Zum Begriff „Rechte des Kindes"

Rechte des Kindes sind nach traditioneller Auffassung solche Rechte, die auf Kinder Anwendung finden. Allerdings verstand man darunter oft die Rechte, die die Erwachsenen oder bestimmte Erwachsene, insbesondere die Eltern und in erster Linie der Vater (*père de famille*) in seiner Eigenschaft als Inhaber der väterlichen Autorität (väterliche Gewalt, *puissance paternelle*), dem Kind gegenüber ausüben konnten. Das Kind hatte demnach keine eigenen Rechte.

Das Kind hat aber im Laufe der Zeit eigene Rechte erhalten.[90] Von der rechtlichen Situation des Kindes ist man über die verschiedenen internationalen Rechtsinstrumente zur Anerkennung eigener Rechte des Kindes gelangt,[91] eben der „Rechte des Kindes" (*droits de l'enfant*).[92] Die New Yorker Konvention eröffnet dem Kind Zugang zu eigenen Rechten. Allerdings ist diesbezüglich die Entwicklung der französischen Rechtsprechung zu beachten. Der Staatsrat hat sehr früh die direkte Anwendung der Konvention anerkannt, während sich der Kassationshof zuerst dagegen ausgesprochen hat, um später die direkte Anwendung einzelner Bestimmungen der Konvention festzustellen.[93] Frankreich legt unter Bezugnahme auf Artikel 44 der Konvention Berichte über die Anwendung der Konvention vor.[94] Die Situation in Frankreich zur Anwendung der New Yorker Konvention wurde zuletzt 2009 durch den Ausschuss für die Rechte des Kindes untersucht und die Ergebnisse veröffentlicht. Dabei wurde eine Reihe von Empfehlungen für bestimmte Bereiche ausgesprochen. Auch wird Frankreich aufgefordert, sich verstärkt für Verbreitung des Inhalts des Übereinkommens und der Fakultativprotokolle einzusetzen.[95]

b) Der verfahrensrechtliche Schutz und Beistand des Kindes

Der rechtliche Schutz des Kindes soll durch zahlreiche Maßnahmen gewährleistet werden. Das System der „*protection judiciaire de l'enfant*" ist jedoch trotz mancher Verbesserungen in den vergangenen Jahren ungenügend geblieben.[96] Das Verfahrensrecht spielt eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der Belange des Kindes. Das im Zusammenhang mit der Ausübung der Rechte des Kindes noch in Entwicklung begriffene Schlichtungswesen im Sinn der „*médiation*" ist dabei ebenfalls zu berücksichtigen.

90 Loi n° 85-1372 du 23 décembre 1985, égalité des époux.

91 *Bonfils*/*Gouttenoire*, Droit des mineurs, 2008.

92 *Dekeuwer-Défossez*, Les droits de l'enfant, 5ff.

93 Einzelheiten dazu bei *Puéchavy*, Enfant (La Cour de cassation et la Convention de New York relative aux droits de l'enfant), 393ff.

94 Der fünfte periodische Bericht über die Situation in Frankreich wurde im Jahr 2012 vorgelegt.

95 Rapport du COFRADE sur l'application de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant en France, COFRADE, 2012.

96 *Hyette*, Guide de la protection judiciaire de l'enfant, 3.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die verschiedenen Maßnahmen der *médiation* zielen darauf ab, eine außerfamiliäre Unterbringung des Kindes zu verhindern. In ganz Frankreich werden mehr als 140.000 Kinder in irgendeiner Weise, meist von einem Sozialarbeiter, betreut.[97] Die Entscheidungsgrundlage ist gerichtlich[98] oder wird durch einen Verwaltungsakt vorgenommen.[99]

aa) Schlichtung in familiären Angelegenheiten– médiation familiale

Die Schlichtung in familiären Angelegenheiten ist für den Fall der Scheidung vorgesehen und betrifft nicht in erster Linie oder gar ausschließlich die Angelegenheiten des Kindes, sondern die der gesamten Familie; insofern ist jedoch auch das Kind davon betroffen.[100] Zum jetzigen Zeitpunkt ist die *médiation familiale* noch nicht autonom geregelt, sondern wird in Anlehnung an die Vorschriften über die allgemeine Schlichtung durchgeführt.[101] Allerdings wird eine eigene von anderen Verfahrensarten abgetrennte Regelung verlangt, weil dies für die Besonderheiten der familiären Angelegenheiten notwendig erscheint.[102] Die *médiation familiale* hat zum Ziel, spezifische Probleme des familiären Verbandes schnell und zuverlässig außerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu lösen. Das erfordert eine besonders vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten.

Die *médiation familiale* spielt auch für die Ausübung der elterlichen Gewalt auf der Grundlage einer zwischen den Eltern getroffenen Vereinbarung (accord amiable), insbesondere über die Unterbringung des Kindes und der Unterhaltsleistung (*pension d'entretien*) eine Rolle;[103] solche Vereinbarungen können seit der Reform der elterlichen Autorität getroffen werden.

bb) Jugendhilferechtlicher Beistand

Bei Problemen mit Behörden und vor Gericht wird ein Jugendrichter (Kinderrichter, *juge des enfants*) mit dem erzieherischen Beistand (*assistance éducative*) des Kindes betraut;[104] seine Aufgabe ist es, nach Möglichkeit die Zustimmung der Familie zur vor-

97 *Ben Mrad*, Médiation et protection de l'enfance. Le travail social à l'épreuve de la conflictualité parentale, Politiques sociales et familiales, n° 107, 2012, 65.

98 Action éducative en milieu ouvert, AEMO.

99 Action éducative à domicile, AED.

100 *Douchy*, La médiation familiale: état des lieux en France, in La mise en œuvre et la protection des droits, textes édités par. D. Tappy, 85. *Topor*, La médiation familiale. Kesteman, Les modes négociés de règlement juridique des conflits familiaux, Recherches et Prévisions, déc. 2002, 99. La médiation familiale. Premiers éléments d'évaluation. Recherches et Provisions, 2002, Nr. 70.

101 *Cevaer-Jourdain*, „Remarques à propos de la médiation familiale au regard de la loi du 8 février 1995 et du décret d'application du 22 juillet 1996 relatifs à la conciliation et à la médiation judiciaires", Gazette du Palais, Gaz.Pal., 1997, 2, doct. 1587.

102 *Cevaer-Jourdain*, aaO., 88.

103 Art. 373-2-7 C. civ.

104 Hyette, Guide de la protection judiciaire de l'enfant.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gesehenen Maßnahme für das Kindeswohl zu erhalten.[105] Der Jugendrichter war früher Ermittler und zugleich Vorsitzender des Jugendgerichts. Nachdem der Verfassungsrat die entsprechende Vorschrift des Gerichtsverfassungsgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte, wurde sie geändert.[106]

cc) Anhörung des Kindes

Ein Kind, das erkenntnisfähig ist (*capable de discernement*), hat insbesondere vor Gericht das Recht auf Gehör.[107] Das Alter des Kindes spielt dabei im Gegensatz zur früheren Rechtslage keine Rolle mehr, nur seine Reife ist ausschlaggebend. Für die Feststellung der Reife des Kindes wird dem Richter das dafür nötige Ermessen eingeräumt.[108] Im Übrigen besteht das Anhörungsrecht auch in anderen Situationen wie z.B. beim Adoptionsverfahren erkenntnisfähiger Kinder oder solcher, die ein bestimmtes Alter erreicht haben.

Die „*assistance éducative*" eröffnet dem Kind die Möglichkeit, den Jugendrichter anzurufen oder einen Rechtsanwalt zu bestellen und Berufung gegen eine getroffene Entscheidung einzulegen.[109]

dd) Vertretung des Kindes

Für die Durchsetzung der Belange und Interessen des Kindes wird bei Bedarf ein Vertreter (*administrateur ad hoc*) des Kindes eingesetzt. Das nicht geschäftsfähige Kind muss hingegen vor Gericht und ggf. vor Verwaltungen vertreten werden. Ein Vertreter wird designiert, wenn die Interessen des Minderjährigen mit denen seiner gesetzlichen Vertreter (im Regelfall sind das die Eltern) divergieren.[110] Dabei verbleibt den Eltern allerdings das gesetzliche Vertretungsrecht.

Die Rechtsnatur der Vertretung hängt insbesondere von der Verfahrensart ab. Der erzieherische Beistand (*assistance éducative*) ist vorgesehen, wenn die Gesundheit, die Sicherheit oder der allgemeine Zustand des Kindes Schaden leiden kann.[111] Insbesondere die Eltern, ausnahmsweise aber auch der Jugendrichter selber können diesen Beistand beantragen.

Im strafrechtlichen Verfahren ist es zudem möglich, eine die Interessen des Kindes vertretende Person zu bestimmen, wenn dies nicht in ausreichendem Maße durch die gesetzlichen Vertreter gewährleistet ist.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann das Kind auch ohne Vertretung handeln.

105 Art. 375-1 C. civ.

106 Art. L. 251-3 Code de l'organisation judiciaire; Entscheidung 2011-147 QPC des Verfassungsrats vom 8. Juli 2011.

107 Art. 388-1 C. civ.

108 Einzelheiten dazu in Droit de la famille, sous la dir. de *Rubellin-Devichi*, n° 2088ff.

109 Art. 375 C. civ. Art. 1191 NCPC.

110 Art. 388-2 C. civ.

111 Art.375C. civ.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Namens- und Staatsangehörigkeitsrecht des Kindes

Grundsätzlich ergibt sich der Name einer Person aus der Abstammung. Die Eltern einigen sich auf den Namen des Kindes, wenn es von beiden anerkannt wird.[112] Sie wählen entweder den Namen der Mutter oder den des Vaters oder einigen sich auf den Doppelnamen beider Elternteile, wobei sie die Reihenfolge festlegen.[113] Wird keine Wahl getroffen, erhält das Kind den Namen des Vaters. Der Name des ersten Kindes wird auch der Name der nachfolgenden Kinder. Im Übrigen hat jedermann das Recht, seinem Namen den Namen des Elternteils hinzuzufügen, der ihn ihm nicht überlassen hat. Bei begründetem Interesse hat ein Minderjähriger zudem das Recht, eine Vornamensänderung zu beantragen, wenn er von seinen Eltern dabei unterstützt wird. Ein über 13jähriges Kind hat ein Mitspracherecht bei der Namensänderung.[114]

Im Namensrecht besteht weiterhin ein Unterschied zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern, deren Rechte ansonsten gleich sind: wenn das Kind nur von einem Elternteil anerkannt wird, trägt es dessen Namen.

Franzose ist, wer als Kind von französischen Eltern oder eines französischen Elternteils geboren wird.[115] Das in Frankreich von unbekannten Eltern geborene Kind ist ebenfalls Franzose.[116]

Die französische Staatsangehörigkeit kann unter bestimmten Voraussetzungen erworben werden.[117] So kann insbesondere ein in Frankreich von ausländischen Eltern geborenes minderjähriges Kind ab dem 16. Lebensjahr Anspruch auf Erwerb der französischen Staatsangehörigkeit erheben, wenn es sich zum Zeitpunkt seiner Erklärung in

112 Art. 311-21 C. civ.

113 Tragen die Eheleute bereits einen Doppelnamen, können sie in gemeinsamer Entscheidung dem Kind nur einen der beide Namen geben.

114 Art. 60 C. civ.

115 Art. 18. C. civ: Franzose ist das eheliche oder das nichteheliche Kind, wenn wenigstens einer seiner Eltern Franzose ist. Art. 18-1 C. civ. Wenn jedoch nur ein Elternteil Franzose ist, so kann das nicht in Frankreich geborene Kind während der sechs seiner Volljährigkeit vorausgehenden und der 12 darauf folgenden Monate die französische Staatsangehörigkeit aufgeben. Der Jugendliche handelt dabei ohne dass es der Einwilligung der gesetzlichen Vertreter bedarf. Ab dem 16. Lebensjahr kann der Minderjährige im Übrigen rechtsverbindlich auf die Möglichkeit der Rückgabe der französischen Staatsangehörigkeit verzichten. Dieses Recht geht verloren, wenn der ausländische oder staatenlose Elternteil während der Minderjährigkeit des Kindes die französische Staatsangehörigkeit erwirbt.

116 Art. 19 C. civ. Es wird jedoch so angesehen, als sei es niemals Franzose gewesen, wenn während seiner Minderjährigkeit seine Abstammung von einem Ausländer festgestellt wird, und wenn es nach dem Heimatrecht dieses Ausländers dessen Staatsangehörigkeit besitzt. Art. 19-2: Als in Frankreich geboren gilt ein Kind, dessen Geburtsurkunde gemäß Art. 58 dieses Gesetzbuches errichtet worden ist.

117 Art. 20-1 C. civ.: Die Abstammung des Kindes hat auf seine Staatsangehörigkeit nur Einfluss, wenn diese während der Minderjährigkeit festgestellt wird.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Frankreich aufhält und wenn es dort seit seinem elften Lebensjahr ständig oder mit Unterbrechungen mindestens fünf Jahre lang seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.[118]

Die Anträge auf Erwerb, Verlust der französischen Staatsangehörigkeit oder Wiedereinbürgerung in die französische Staatsangehörigkeit, ebenso wie die Erklärung, Staatsangehöriger werden zu wollen, können unter den von diesem Gesetz vorgesehenen Bedingungen ab dem Alter von 16 Jahren ohne Ermächtigung der Erziehungsberechtigten und ohne Vertretung abgegeben werden.[119] Der Minderjährige unter 16 Jahren bedarf der Vertretung durch den- oder diejenigen, die über ihn die elterliche Sorge ausüben.[120]

d) Das Kind und die Mündigkeit

Ein Kind ist bis zum Zeitpunkt seiner Volljährigkeit unmündig und kann seine Rechte nicht selbst und unabhängig wahrnehmen; es ist nicht geschäftsfähig. Der gesetzliche Vertreter des Kindes handelt in dessen Namen. Allerdings gilt das nur für den Abschluss von Verträgen und schließt die zivilrechtliche und strafrechtliche Verantwortung des Kindes nicht aus.

aa) Zivilrecht und Bürgerrechte

Eine Person unter 18 Jahren ist minderjährig. Die Volljährigkeit wird im Alter von 18 Jahren erworben. Ein von einem minderjährigen Unmündigen getätigtes Rechtsgeschäft ist im Allgemeinen nichtig; wenn der Minderjährige oder sein gesetzlicher Vertreter auf Feststellung der Nichtigkeit klagt, ist dies rückwirkend. Nunmehr wird das Kind in verstärktem Maße zu Entscheidungsfindungen hinzugezogen (s.u.).[121]

Bestimmte Rechtsgeschäfte darf das Kind in Ausübung der Verkehrssitte („*usages*“) tätigen.[122]

bb) Arbeitsaufnahme

Zwar ist ein Arbeitsvertrag grundsätzlich nichtig, wenn er vor Beendigung der gesetzlichen Schulpflicht abgeschlossen wird,[123] jedoch gelten hier zahlreiche Ausnahmebestimmungen. Für minderjährige Beschäftigte gelten im Übrigen besondere Arbeitsschutzbestimmungen.[124] So darf ein Minderjähriger an den gesetzlichen Feiertagen

118 Art. 21-11 C. civ. Unter denselben Voraussetzungen kann im Namen eines in Frankreich von ausländischen Eltern geborenes minderjähriges Kind ab dessen 13. Lebensjahr und mit dessen Zustimmung auf die französische Staatsangehörigkeit Anspruch erhoben werden. Die Bedingung des gewöhnlichen Aufenthalts muss in diesem Falle ab dem achten Lebensjahr erfüllt sein.

119 Art. 17-3 C. civ.

120 Art. 17-3 C. civ.

121 Lois n° 2002-304, 2002-305 du 4 décembre 2002, Art. 371-1 C. civ.

122 Art. 389-3 C. civ.

123 Art. 211-1 C.T.

124 Z.B. beträgt die tägliche Höchstarbeitszeit 7 Stunden und es gelten besondere Pausenregelungen, wie auch bestimmte Arbeiten von Minderjährigen nicht ausgeübt werden dürfen (Art. L. 212-13f., R. 234-12 C.T.).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

grundsätzlich nicht beschäftigt werden,[125] wie auch Nachtarbeit nicht gestattet ist.[126] Eine Beschäftigung im Mode- und Unterhaltungsgewerbe ist für Kinder und Jugendliche bis zum 16. Lebensjahr genehmigungspflichtig.[127]

Die Absolvierung eines Praktikums lässt kein Arbeitsverhältnis entstehen. Es wird dafür kein Arbeitsentgelt, sondern höchstens eine Gratifikation gewährt. Das Kind hat z.B. das Recht, einen Arbeitsvertrag abzuschließen, allerdings haben die Eltern das Recht, den Vertragsabschluss rückgängig zu machen und die Zahlung des Lohns an sie zu verlangen (s.u.). Mit der Eheschließung wird der Minderjährige voll geschäftsfähig (s.u.). Minderjährige gehen aber selten die Ehe ein.

cc) Erlangung der Mündigkeit

Die Unmündigkeit hat zur Folge, dass das aktive und passive Wahlrecht nicht ausgeübt werden kann. Das gilt jedoch nicht für sozial- und arbeitsrechtliche Wahlen, wenn der Minderjährige einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hat. Mit Erreichen der Volljährigkeit wird die betreffende Person auf Antrag in die Wählerliste der Gemeinde eingetragen, wenn die sonstigen notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind.[128] Der Minderjährige kann ab dem Alter von 16 Jahren mündig werden.[129]

e) Stellung des Kindes im Strafrecht und Strafmündigkeit

Bei strafrechtlich relevanten Fragen ist zwischen Opfer- und Täterschaft des Minderjährigen zu unterscheiden; letztere ist hinsichtlich der Strafmündigkeit von besonderer Bedeutung.[130]

Durch das sog. Gesetz *Perben*[131] wurde das Jugendstrafrecht stärker an das Erwachsenenstrafrecht angelehnt. Dadurch erfuhr seine Besonderheit insbesondere hinsichtlich der Straffähigkeit eine Änderung, die sich in einer Verschärfung der Strafmündigkeit ausdrückt, indem die traditionelle Annahme der Strafunmündigkeit der Minderjährigen geschwächt wurde. Dieses Gesetz führt Strafmaßnahmen gegen Kinder ab dem 10. Lebensjahr ein. Ein Schwachpunkt des Gesetzes ist die nicht einfach nachvollziehbare Unterscheidung zwischen erzieherischen Maßnahmen (*mesures éducatives*) und erzieherischen Strafen (*sanctions éducatives*).[132]

125 Art. L. 222-2 C.T.
126 Art. L. 213-7 C.T.
127 Art. L. 211-6 ff. C.T.
128 Art. 11-1 code électoral.
129 Art. 476, 477 C. civ.
130 Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, JO 4 février.
131 Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.
132 *Malabat*, Le statut pénal du mineur, in: *Lemoulan* (Hrsg.), La condition juridique du mineur, 35ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Es ist kein gesetzliches Mindestalter für die Strafmündigkeit eines Kindes vorgesehen. Kinder, die erkenntnisfähig sind, sind strafmündig.[133] Diese Lösung bringt mehr Logik in das Strafrecht. Insbesondere wurde so die Gesetzeslage der Rechtsprechung angeglichen. Es wird aber kritisiert, dass das Gesetz keine explizite Altersgrenze einführt.[134] Allerdings wird kein Kind unter 7 Jahren dem Strafrichter vorgeführt, so dass bis zu diesem Alter von uneingeschränkter Strafunmündigkeit ausgegangen werden kann. Ab diesem Alter, dem „Alter der Vernunft", können Maßnahmen zum Schutz, Beistand sowie solche die der Überwachung und der Erziehung des Kindes dienen durchgeführt werden; disziplinarische oder Strafmaßnahmen sind ab dem 10. Lebensjahr vorgesehen. Von der Strafunmündigkeit wurde der Schritt zur Anerkennung der Strafmündigkeit getan. Es besteht so unter Umständen kein Unterschied in der Anwendung zwischen dem Erwachsenenstrafrecht und dem Kinderstrafrecht, denn der zum Zeitpunkt der Tat nicht zurechnungsfähige Erwachsene ist nicht strafmündig.[135] Der bestehende Unterschied ist, dass beim Erwachsenen von der Strafmündigkeit ausgegangen wird, während sie beim Minderjährigen nachzuweisen ist.

Erzieherische Strafmaßnahmen[136] sind für Kinder ab dem 10. bis zum 13. Lebensjahr vorgesehen. Ab dem 13. bis zum 16. Lebensjahr wird das gesetzlich vorgesehene Strafmaß gemindert, ab dem 16. bis zum 18. kann das jeweils vorgesehene Strafmaß verhängt werden. Ein 2007 erlassenes Gesetz sieht verschärfte Strafen für Wiederholungstäter vor. Dieses Gesetz ist auch auf Minderjährige anwendbar, weil der Einwand der Minderjährigkeit für 16-jährige ausdrücklich abgewiesen werden kann und auch solche Wiederholungstäter nach den Vorschriften dieses Gesetzes bestraft werden können.[137]

In jedem Fall wird die Strafermittlung gegen Minderjährige von besonders dafür ausgebildeten Fachkräften durchgeführt und das Verfahren von einem Jugendrichter geleitet. Die von der vormaligen Justizministerin Rachida Dati vorbereitete Verschärfung des Kinderstrafrechts wurde als unverhältnismäßig kritisiert.[138]

Eine wichtige Entscheidung des *Conseil constitutionnel* erging im Juli 2011 in einer Vorfrage zur Verfassungsmäßigkeit zur Zusammensetzung des Jugendstrafgerichts bez. zur Position des Jugendstrafrichters.[139] Nunmehr kann der Richter, der im Ermittlungsverfahren den Jugendlichen begleitet hat, nicht mehr Vorsitzender Richter des Jugendgerichts sein. Diese Ausnahme zugunsten Jugendlicher war üblich, weil es nicht darum

133 Les enfants capables de discernement sont pénalement responsables, Art. 122-8 code pénal. *Malabat*, aaO., 25.

134 Zugleich wird aber angeführt, dass eine feste Altersgrenze den tatsächlichen Entwicklungsstand eines Minderjährigen nicht berücksichtigt. *Malabat*, aaO., 30.

135 Art. 122-1 c. pénal.

136 Dazu zählt z.B. die Unterbringung in einer Anstalt.

137 Loi n° 2007-1198 (Loi Dati). Strafrückfälligkeit von Erwachsenden und Minderjährigen.

138 Rapport d'activité 2009, 77. Loi n° 2007-1198 du 10 août 2077 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

139 C. const. Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gehen soll, den Jugendlichen einer Strafe zuzuführen, sondern ihn erzieherisch zu begleiten. Den Jugendrichter des französischen Modells gibt es nicht mehr.[140]

Ein Kind, das jünger als 13 Jahre ist, kann nicht in Untersuchungshaft genommen werden. Davon sind allerdings ab dem Alter von 10 Jahren Ausnahmen möglich. Das ist der Fall, wenn das Kind ein Verbrechen begangen hat, das mit einer Haftstrafe von mindestens fünf Jahren bestraft wird. Über 13jährige können hingegen in Untersuchungshaft genommen bzw. in geschlossenen speziellen Anstalten untergebracht werden.

Das Kind hat das Recht auf Information seiner Eltern oder einer ihm nahestehenden Person, auf eine medizinische Untersuchung sowie auf den Beistand eines Rechtsanwalts. Zur Vermeidung traumatisierender Wiederholungen können Vernehmungen von Minderjährigen aufgezeichnet werden.

f) Die Schulpflicht, die Meinungsfreiheit und das Recht des Kindes auf Bildung und Kultur

Das Recht auf Bildung findet seine verfassungsmäßige Grundlage in Absatz 13 der Präambel der Verfassung von 1946. Dieses Recht wird durch das Rahmengesetz vom 10. Juli 1989 umgesetzt. Darin heißt es, dass das Recht auf Bildung für jeden geschützt ist, damit er seine Persönlichkeit entwickelt, seine Erst- und Weiterbildung erweitert, sich in das soziale und berufliche Leben einfügt und seine Staatsbürgerschaft ausübt.[141] Die Bildung erfolgt nach dem laizistischen Prinzip.

Für Kinder ist das Recht auf Bildung zugleich Pflicht zur Bildung. Die Schulpflicht beginnt mit dem 6. Lebensjahr und endet mit dem 16. Lebensjahr (ausnahmsweise mit dem 15., in seltenen Fällen mit dem 14.)[142] und wird in der Regel ganztags durchgeführt. Bleibt das schulpflichtige Kind dem Unterricht in einer öffentlichen oder privaten Schule fern oder wird es nicht ausnahmsweise im Familienverband (unter der Kontrolle des Bürgermeisters und der Schulaufsichtsbehörde) unterrichtet,[143] kann die Zahlung der Familienleistungen ausgesetzt oder ihre Höhe gekürzt werden.[144] Das war 2011 der Fall für 103 Schüler.[145] Im Übrigen sind auch Sanktionen gegenüber den Eltern vorgesehen, die ihre Kinder nicht unterrichten lassen bzw. nicht dafür sorgen, dass diese die Schule besuchen oder eine sonstige ausnahmsweise genehmigte Bildung gewährleisten.[146] Der Unterricht in den öffentlichen Schulen und in den *écoles maternelles* erfolgt während des schulpflichtigen Alters unentgeltlich (dazu s.u.).[147] Die Lernmittelfreiheit

140 *Rosenczveig*, Le juge des enfants à la française est mort, Le Monde 12. Juli 2011.
141 Art. 1 des Gesetzes, Art. L. 111-1 C. éduc.
142 Art. L. 131-1 C. éduc.
143 Art. L. 131-5 C. éduc.
144 Art. L. 552-3 CSS.
145 L'e-ssentiel n° 122.
146 Art. L. 131-11 u. 12 C. éduc.
147 Art. 132-1 C. éduc.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für Grundschulen ist zwar gesetzlich nicht vorgeschrieben, sie ist aber üblich und die Kosten werden von der Gemeinde getragen. In den *collèges*, auf die alle Schüler nach der Grundschule überwechseln, ist die Lernmittelfreiheit hingegen eine obligatorische Leistung der Allgemeinheit.[148]

Der Besuch der Vorschule, *école maternelle,* ist nicht obligatorisch, es besteht aber ab dem dritten Lebensjahr des Kindes ein Anspruch auf einen Platz in der Vorschule (s.u.).[149] Ein Kind kann vom Besuch der Vorschule und der Schule, sowie vom Besuch anderer sanitärer oder schulischer Einrichtungen ausgeschlossen werden, wenn es aus anderen als zwingenden medizinischen Gründen die obligatorischen Impfungen[150] nicht erhalten hat.[151] Diese Möglichkeit ist nicht als Sanktion gedacht, sondern als Schutzmaßnahme zugunsten der Mitschüler.

Während der Schulzeit haben die Schüler das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Bildung von Zusammenschlüssen. Allerdings sind die Meinungsverschiedenheit (pluralisme) und die Neutralität ein unumstößliches Gebot, das in jedem Fall von Einzelnen und von einer Gruppe zu respektieren ist.[152] Grundsätzlich ist jedes Schulfach unabhängig von der Glaubensanschauung des Schülers Pflichtfach.[153] Die Trennung von Kirche und Staat kennt keine Ausnahmen. Darum darf das Fach Religion im Schulgebäude zwar unterrichtet werden, aber nur außerhalb der regulären Schulzeit.[154]

Die schulische Ausbildung kann durch Praktika in Betrieben ergänzt werden. Das kann auf freiwilliger Entscheidung beruhen oder obligatorisch sein, wie das für Berufsfachschulen der Fall ist.[155] Wenn freiwillige schulische Aktivitäten ausgeübt werden, muss für den Schüler eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden.

148 Circulaire 9 juillet 1976.

149 Allerdings verpflichtet die Anmeldung eines Kindes in einer Vorschule zur regelmäßigen Teilnahme am Unterricht.

150 Art. L. 3111-1 CSP.

151 Art. 12 D. 28 février 1952. Der Impfnachweis wird durch die Vorlage des Impfpasses bei der Einschreibung erbracht.

152 Art. L. 511-2 C. éduc. Das bedeutet vor allem die Übung politischer Zurückhaltung und den Respekt der laizistischen Grundprinzipien. Das Tragen von religiösen, philosophischen oder politischen Insignien ist dem Lehrkörper untersagt. Den Schülern wird diesbezüglich größeren Entscheidungsspielraum eingeräumt: Das islamische Kopftuch darf unter bestimmten Voraussetzungen in der Schule getragen werden. Décision CE 27 octobre 1989, Kherousa; allerdings ist die Debatte darüber in vollem Gange und es wird auch erwogen, gesetzgeberisch tätig zu werden.

153 Begründete Ausnahmen sind zulässig, CE 14 avril 1995, Cohen. In neuester Zeit bewegt die Debatte über die Zulässigkeit des islamischen Kopftuchs die gesamte Gesellschaft. Lehrkräften war das Tragen des Kopftuchs während des Unterrichts bereits untersagt; das wird nun auch für Schülerinnen der Fall sein; das Verbot gilt für äußere Zeichen jeder Religion.

154 Art. 2 D. 24 décembre 1981, Art. 1er A. 8 août 1960.

155 Art. L. 133-4 C. éduc.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

g) Sexualität und Heiratsfähigkeit

Jegliche Aufforderung zu sexuellen Handlungen mit Minderjährigen oder Duldung solcher wird mit hohen Strafen belegt, die bei Handlungen mit unter 15jährigen oder bei Vergewaltigung noch höher sind.[156] Sexualkundeunterricht ist in der Schule Pflicht und alle Schülerinnen und Schüler müssen daran teilnehmen, es gibt auch keine religiös begründeten Ausnahmen.[157]

Das heiratsfähige Alter ist mit der Volljährigkeit erreicht, aber mit einer Sondergenehmigung ist die Eheschließung auch früher möglich.

h) Schutz und Verteidigung der Belange der Kinder

Eine unabhängige Person wurde mit der Aufgabe betraut, die Durchsetzung der Rechte der Kinder zu gewährleisten und zu stärken (bisheriger *défenseur des enfants*). So kam dem *défenseur des enfants*, der vom Ministerrat für sechs Jahre ernannt wurde, eine besondere Bedeutung zu. Mehrere Hauptaufgaben wurden ihm durch Gesetz übertragen. Zum einen sollte er die Rechte der Kinder verteidigen. Dafür sollte er Beschwerden gleich welcher Art, die ihm von privaten oder öffentlich-rechtlichen Personen zugetragen werden, nachgehen und prüfen. Wenn eine Beschwerde eine öffentlich-rechtliche oder eine mit hoheitlichen Aufgaben betraute Institution betrifft und sie begründet ist, leitete sie der *défenseur* an den Schlichter (*médiateur de la République*) zur weiteren Bearbeitung weiter. Er konnte auch von sich aus tätig werden. Dazu wurden ihm die notwendigen Rechte und Spielräume eingeräumt. Für die Wahrnehmung dieser zweiten Aufgabe hatte er das Recht, Stellungnahmen insbesondere zu Gesetzesvorhaben abzugeben. So hatte die bisherige *défenseure des enfants* die von der vormaligen Justizministerin vorgesehene Verschärfung des Kinderstrafrechts kritisiert und abgelehnt. Die dritte Aufgabe bestand in der Verstärkung der Kinderrechte und der Überwachung der Einhaltung internationalen Rechts, insbesondere des internationalen Übereinkommens (UN-KRK). Es wurde ein jährlicher Zustandsbericht erstellt. Schließlich sollte der *défenseur des enfants* informativ tätig sein und Sorge tragen, dass sowohl die Kinder als auch die Erwachsenen von den einschlägigen Rechten Kenntnis erlangen. Der *défenseur des enfants* konnte sowohl von Kindern als auch von Erwachsenen, deren Kinder Rechte vorenthalten wurden, angerufen werden. Auch gemeinnützige Vereinigungen hatten ein Anrufungsrecht. Der *défenseur* konnte im Übrigen auch von sich aus tätig werden.

Der *défenseur des enfants* hatte 10 Kindergrundrechte aufgestellt, die da sind:

- Das Recht geliebt und respektiert zu werden
- Das Recht auf Nahrung
- Das Recht auf Pflege
- Das Recht auf eine Identität

156 3 Jahre Haft und 45.000 Euro, bei unter 15jährigen 7 Jahre und 100.000 Euro; Vergewaltigung eines unter 15 Jahre alten Mädchens wird mit 20 Jahren Haft geahndet; Art. 225-12-1; 222-24 code pénal.

157 Art. L. 312-16 C. éduc.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

- Das Recht auf Erziehung
- Das Recht auf Schutz gegen Gewalt
- Das Recht auf Gleichheit, insbesondere zwischen Mädchen und Jungen
- Das Recht zu träumen, zu lachen und zu spielen
- Das Recht nicht ausgebeutet zu werden
- Das Recht sich auszudrücken und seine Meinung zu äußern

Im Jahr 2011 wurde die Funktion des „*Défenseur des droits*" geschaffen, der an die Stelle aller anderen Wahrer der Rechte von Personen und Vermittler getreten ist.[158] Einer der Stellvertreter des *Défenseur des droits* ist für die Wahrung und Förderung der Rechte der Kinder zuständig. So wird sich in der Praxis wohl kaum etwas ändern. Der *Défenseur* und seine Stellvertreter sind zwar mit großer Autorität versehen, aber als Teil der Verwaltung ist es ihnen untersagt, sich in die Verwaltungsangelegenheiten anderer Verwaltungen einzumischen.[159] Der erste Tätigkeitsbericht des Défenseur des droits betrifft das Jahr 2011.[160] Die Zahl der Anrufungen zum Schutz von Kindern ist im Vergleich zu den Vorjahren um 20% gestiegen (1.495 eingegangene Anrufungen und 2272 erledigte Fälle). Nahezu ein Drittel der Fälle betrafen die Betreuung der Kinder nach der Scheidung der Eltern, gefolgt von Problemen ausländischer Minderjähriger, sowie die Anfechtung erzieherischer Maßnahmen, schulische Probleme, Missbrauch und Gewalt verschiedener Art gegen Kinder.[161]

i) Schutz der Kinder gegen Misshandlung

Der Gesetzgeber hat 2004 ein Gesetz zum Schutz der Kinder erlassen.[162] Eine besondere Einrichtung zum Schutze des Kindeswohls (*observatoire de l'enfance en danger*) ist seitdem damit beauftragt, Fälle von Kindesmisshandlung aufzudecken. Diese Aufgabe wird im Rahmen der Sozialhilfe durchgeführt.[163]

158 Organgesetz n° 2011-333 vom 29. März 2011, J.O. 30. März, 5497 und Gesetz n° 2011-334 vom 29. März 2011, J.O. 30. März 5504.

159 Zu den neuen Gesetzen, s. *Verpeaux*, Il est né le Défenseur des droits. A propos des lois du 29 mars 2011, Semaine Juridique JCP G, 2011, 823.

160 Rapport annuel 2011, Le Défenseur des droits, 2012.

161 Rapport, S. 94ff.

162 Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, (JO 3 janvier, 184).

163 Art. L. 226-1 ff. CASF.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rechte und Pflichten nach Altersgrenzen: Überblick	
Altersgrenzen	Erlaubnis / Zuerkennung / Gebot / Verpflichtung
ab Geburt/Adoption	Staatsbürgerschaft; Anzeige der Geburt innerhalb von drei Tagen
ohne Altersgrenze, wenn Willensfähigkeit	Rechte bei ärztlicher Behandlung, med. Eingriffen; best. Maßnahmen auch ohne Einwilligung bzw. Wissen der Eltern
2,5	Vorschule (freiwillig)
6	Beginn der Schulpflicht
7	Strafmündigkeit (nicht gesetzlich)
10 - 13	Erzieherische Strafmaßnahmen möglich; Zustimmung bzw. Einwilligung zu bestimmten Entscheidungen
13	Einwilligung zu: Namensänderung; Adoption; Untersuchungsgewahrsam
13 - 16	mindere Strafbemessung
ab 14	Ferienarbeit erlaubt; duale Ausbildung möglich
15	Berufliche Ausbildung
16 - 18	volles Strafmaß möglich, nicht üblich
16	Ende der Schulpflicht (Ausnahmen ab 15, selten in der Praxis auch ab 14); Führerscheinerwerb durch Autofahren mit Begleitperson (conduite accompagnée); Rechte im Staatsangehörigkeitsrecht; Möglichkeit der Volljährigkeitserklärung; Erlaubnis, ein Bankkonto zu eröffnen; verschärfte Anwendung des Strafrechts
18	Volljährigkeit; alle Rechte und Pflichten

B. Das Familienleistungssystem und Leistungen für Kinder

I. Allgemeines und Begriffsbestimmungen

Aus dem Familienleistungssystem, das einen bedeutenden Platz im sozialen Sicherungssystem einnimmt, werden zahlreiche Leistungen für den Unterhalt und für die Be-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

treuung von Kindern gewährt. Solche Leistungsarten können den Betroffenen aber auch auf anderer rechtlichen Grundlage zukommen.[164]

Bestimmte allgemeine Voraussetzungen gelten für alle Familienleistungen. Trotz der Vielfältigkeit der Familienleistungen, dienen sie alle familienbezogenen Zwecken und sind für die Erreichung bestimmter Ziele konzipiert worden. Daher werden Ausführungen zu diesen Gemeinsamkeiten der Darstellung der einzelnen Leistungen vorangestellt. Schließlich ist es zweckmäßig, einige Begriffe zu erläutern, die ebenfalls für alle Familienleistungen von Bedeutung sind.

1. Ziel und Zweck der Familienleistungen

Die Familienleistungen sollen in erster Linie und ganz allgemein der Kompensierung der Familienlasten dienen. Diese Aussage ist allerdings dahingehend zu ergänzen, dass in keinem Fall ein vollständiger Ausgleich erfolgt, sondern in Wirklichkeit lediglich eine Unterstützung zur Bewältigung der sich aus einer bestimmten Familiensituation ergebenden finanziellen Lasten geleistet wird.[165]

Tabelle: Lebensniveau vor und nach Umverteilung

	Verteilung der Haushalte	Lebensniveau vor Umverteilung	Lebensniveau nach Umverteilung	Durchschnittsverdienst bezogen auf Lebensniveau
Haushalte ohne Kinder	42	112	106	-5
Alleinstehende Personen	22	100	96	-4
Kinderlose Paare	20	125	117	-8
Haushalte mit Kind(ern)	47	89	94	5
Paare	39	84	98	3
Mit einem Kind	15	108	104	-3
Mit zwei Kindern	16	97	100	2
Mit drei Kindern	6	75	88	13
Mit vier und mehr Kindern	2	54	73	20

164 *Ceccaldi*, Histoire des prestations familiales en France. Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris 2005.

165 S.o. Steuerliche Behandlung der Familienleistungen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einelternfamilien	8	62	77	15
Mit einem Kind	4	70	80	10
Mit zwei und mehr Kindern	4	50	73	23
Zusammengesetzte Haushalte	12	101	101	0
GESAMT	100	100	100	0

Quelle: Haut Conseil de la population et de la famille, *Les aides publiques en direction des familles – Ampleur et incidences sur les niveaux de vie*, par Valérie Albouy et Nicole Roth, février 2003,71

Die Tabelle zeigt, wie sich das Lebensniveau der Haushalte nach der Leistungserbringung (oder aufgrund der Nichtleistung) im Vergleich zur vorherigen Situation verändert. Deutlich zeichnet sich eine Zunahme des Lebensniveaus in den Haushalten mit drei oder mehr Kindern ab. Einelternfamilien ziehen ebenfalls erhebliche Vorteile aus dem Familienleistungssystem. Kinderlose – wie im übrigen Zweielternfamilien mit einem Kind – müssen zwar eine statistische Minderung ihres Lebensniveaus in Kauf nehmen, bleiben aber insgesamt dennoch bevorteilt.

Eine andere Frage ist die nach dem Grund für die Kompensationsleistungen. Demografische und reproduktive Aspekte hatten zu früheren Zeiten unzweifelhaft einen zentralen Stellenwert. Das zeigte sich insbesondere bei der Reform von 1938, die *den code de la famille* hervorbrachte. Auch wenn solche Aspekte immer noch auszumachen sind, wie z.B. an der „Politik des dritten Kindes“ ersichtlich, hat ihre Bedeutung doch abgenommen. Die Minderung von Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen erhielt Vorrang vor anderen Zielsetzungen. Festzustellen ist auch, dass der Reproduktionsaspekt für die Realisierung der meisten Leistungen nicht als die hauptsächliche Begründung angeführt wird. Vor allem verliert die kinderreiche Familie an Bedeutung. Die Zahl der Ein- und Zweikinderfamilien nimmt hingegen zu.

Seit 1975 ist die Armutsbekämpfung ein dem Familienleistungssystem vorgegebenes Ziel. Das zeigt sich insbesondere an der Einführung von Leistungen zugunsten Alleinerziehender wie der *(allocation de parent isolé*) oder auch an Leistungen zugunsten Benachteiligter (*supplément de revenu familial*). Die sog. Dreikinderpolitik (s.o.) kann auch als Politik der Armutsbekämpfung verstanden werden, wie es die Einführung des *complément familial* verdeutlicht.

Eine politisch gewünschte Zielrichtung des Familienleistungssystems geht zu Gunsten der Förderung der Familien mit Kleinkindern. Diese Schwerpunktsetzung dient zugleich der öffentlichen Gesundheit, weil eine wesentliche Voraussetzung zum Bezug der Leistungen für Kleinkinder an die Verpflichtung zur Vorsorgeuntersuchung der Kinder gekoppelt ist. Das Ziel der so ausgerichteten Förderung wird auch deutlich durch die Einführung spezifischer Leistungen, sowie durch bestimmte Kompetenzübertragungen an die Familienleistungskassen CAF, denen die Möglichkeit eingeräumt wurde,

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fällige Unterhaltszahlungen für das Kind für bzw. an Stelle des Gläubigers einzufordern.[166] Eine weitere Tendenz ist schließlich das Zusammenspiel der Familienpolitik und der Sozialpolitik. Die Gewährung vieler nicht beitragsbezogener Leistungen dient der Familienpolitik. Manche Unterhaltsleistungen hingegen, insbesondere solche zugunsten der Einelternfamilien, gehören zur Sozialpolitik. Die Anhebung des Höchstalters für die Gewährung von Familienleistungen Ende der 80er Jahre macht dies deutlich.

Letztendlich ist als Haupttendenz die Förderung der Familie und des Kindes mit dem Schwerpunkt der Verwirklichung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familienleben und Berufsleben auszumachen. In diesem Zusammenhang scheint es auch ein Ziel zu sein, den Müttern Hilfen für die Altersvorsorge und -versorgung anzubieten.

Wenn die dezidiert geburtenfördernde Zielsetzung der Familienpolitik und vor allem der Familienleistungen heutzutage auch geringer ist als früher, ist anzumerken, dass der Anreiz zur Erhöhung der Geburtenrate als Argument nicht ausgedient hat.[167] Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Höhe der an die Familien gezahlten Familienleistungen und sonstigen Hilfen mit der Zahl der Kinder zunehmen. Obwohl mit der Einführung der PAJE (Leistung für ein Kleinkind; Kleinkindbeihilfe s.u.) im Jahr 2004 unter anderem auch ein finanzieller Anreiz zur Adoption auszumachen ist, dürfte das für die Geburtenförderung zu vernachlässigen sein.

Seit Jahrzehnten zeigt sich eine Tendenz, arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen mit bestimmten Familienleistungen zu verknüpfen, allerdings wurde nur selten eine solche Zielrichtung offengelegt. Die PAJE allerdings ist ein Instrument der Familienpolitik, das direkt auf die Betreuung des Kleinkindes durch einen Elternteil abzielt, der im Gegenzug seine Erwerbstätigkeit unterbricht oder aber das Kind betreuen lässt („libre choix“, s.u.) und dafür eine Geldleistung als Ausgleich erhält. Die Einführung dieser Leistung (und bereits der Vorgängerleistungen der PAJE, s.u.) kann mit dem Bezug zur Unterbrechung der Beschäftigung und der Stärkung der Betreuungsmöglichkeit von Kleinkindern schon als ein neuer Ansatz für die Hilfen zugunsten von Kleinkindern verstanden werden.[168]

2. Begriffsbestimmungen

Es werden hier nur Begriffe definiert, die für das Familienleistungssystem relevant sind und häufig auftauchen. Manche Begriffe bedürfen der genauen (rechtlichen) Definition nicht, weil es genügt, ihren Zweck zu erkennen, ohne die rechtliche Ausgestaltung im Detail kennen zu müssen.[169]

166 S.u. allocation au jeune enfant; Unterhalt.

167 Der conseil d'orientation des retraites COR nimmt in seinen Studien und Berichten des öfteren Bezug auf die Erhöhung der Geburtenrate als ein dem Familienleistungssystem immanentes Ziel.

168 S. auch *Damon*, Politiques familiales et allocations familiales: traits et évolutions, RdSS 2013, 987 (993).

169 Als Beispiel: Vormundschaft; freier Träger.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Leistungsberechtigter, Leistungsbezieher

Im Familienleistungssystem wird zwischen dem *allocataire* (Leistungsberechtigter) und dem *attributaire* (Leistungsempfänger) unterschieden.[170] Diese Unterscheidung machte allerdings hauptsächlich vor 1978 Sinn, als die Familienleistungen unter der Voraussetzung einer Berufstätigkeit gewährt wurden und der *allocataire* die Person war, die den Anspruch auf eine Leistung eröffnete, während der *attributaire* die Person war, die für die Kinder tatsächlich sorgte und die Leistung erhielt.

Die Unterscheidung zwischen *allocataire* und *attributaire* ist heute noch für den Tatbestand der Familienleistungsvormundschaft von Bedeutung, d.h. wenn unter bestimmten Voraussetzungen die Familienleistungen im Interesse des Kindes an eine vom Richter benannte Person ausgezahlt werden.[171]

aa) Zum Begriff „allocataire"

Der „*allocataire*", d.h. der anspruchsberechtigte Leistungsbezieher, ist im Sozialrecht die Person, an die eine Sozialleistung erbracht wird, weil sie die Leistungsvoraussetzungen erfüllt.[172] In diesem Sinn ist diese Person auch der Anspruchsberechtigte. Der Begriff wird in allen Sozialversicherungszweigen benutzt. Auch der Familienversicherte, also der überlebende Ehegatte oder die Waise gilt als „*allocataire*".

Im Familienleistungssystem ist es die Person, die tatsächlich und ständig für die Kinder sorgt (*avoir la charge permanente et effective*).[173] Sie ist nicht in jedem Fall die begünstigte Person (bénéficiaire) bzw. der Empfänger der Leistung (*attributaire*). Der „*allocataire*" ist bei klassischer Zweielternschaft die Person, die sich tatsächlich in Frankreich aufhält.[174]

bb) Zum Begriff „attributaire"

Es handelt sich um den Empfänger der Familienleistung, an den die Leistung tatsächlich erfolgt.[175] Im Regelfall ist der *attributaire* mit dem *allocataire* identisch, es kann sich aber auch um den Ehegatten oder den Lebensgefährten handeln.[176]

cc) Zum Begriff „bénéficiaire" (Leistungsberechtigter, Leistungsbezieher):

Im Gegensatz zu den Begriffen *allocataire* und *attributaire* handelt es sich nicht um einen in den Vorschriften über die Familienleistungen niedergelegten Begriff. Diejeni-

170 Art. R. 513-1ff. CSS.

171 Art. L. 552-6 CSS.

172 Art. R. 513-1 CSS.

173 Art. L. 513-1, R. 513-1 CSS.

174 Das Aufenthaltsprinzip entspricht auch den europarechtlichen Bestimmungen; das wiederum hat zur Folge, dass die Leistungen aus dem französischen Familienleistungssystem mit wenigen Ausnahmen auch in einen anderen Mitgliedstaat exportiert werden. S. EuGH Pinna I und Pinna II.

175 Art. R. 513-2 CSS.

176 Art. R. 513-2 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen, die die notwendigen Voraussetzungen zum Bezug einer Sozialleistung erfüllen, sind die Leistungsempfänger bzw. die Begünstigten. Das gilt nicht ausschließlich für das Familienleistungssystem. Es handelt sich je nach Versicherungszweig um den Versicherten, um den Ehegatten oder den Lebensgefährten sowie um die Kinder, für die gesorgt wird. Der Begünstigte ist nicht immer mit dem Leistungsempfänger identisch; das ist der Fall bei den Familienleistungen für Kinder. Die Begünstigten sind in jedem Fall die Kinder oder sollten es jedenfalls sein.

b) „Enfant à charge" – Kind, für das Unterhalt geleistet, das versorgt wird

Für alle Familienleistungen im engen Sinn, d.h. solche, die eine gleichwie geartete Hilfe für ein Kind vorsehen, ist der Begriff des „enfant à charge" der zentrale Begriff überhaupt.

Bestimmte Sozialleistungen, insbesondere Familienleistungen, aber auch Zuschläge, werden für Kinder gezahlt, für die der Leistungsempfänger den Unterhalt gewährleistet. Der Familienbegriff der *sécurité sociale* ist nicht identisch mit dem allgemeinen privatrechtlichen des Familienrechts. Daraus folgt, dass ein „*enfant à charge*" ein eheliches, nichteheliches, adoptiertes oder aufgenommenes Kind sein kann. Voraussetzung für die Anerkennung des Status „*enfant à charge*" ist die tatsächliche und ständig ausgeübte Sorge (Betreuung, *charge effective et permanente*) eines Kindes.[177] Es geht darum, den Lebensbedarf für das Kind tatsächlich zu erbringen. Zu den tatsächlichen Gegebenheiten zählen: die Zurverfügungstellung von Unterbringung, Essen, Kleidung, Erziehung, mit der Konsequenz finanzieller, moralischer und affektiver Zuwendung an das Kind. Unerheblich ist es, ob der Person, die für das Kind sorgt, das Sorgerecht übertragen wurde. Der Tatbestand „Kindesunterhalt" im Sinn von „*charge effective et permanente*" gilt als erfüllt, wenn das Kind im Haushalt der Eltern lebt oder im Haushalt eines Elternteils, wenn die Abstammung nur zu diesem festgestellt wurde. Der code civil sieht die Möglichkeit des alternierenden Wohnsitzes des Kindes bei den Eltern vor.[178] In diesem Fall stellen die getrennt lebenden Eltern des Kindes, die abwechselnd für seinen effektiven Unterhalt und die Wohnung sorgen, einen entsprechenden Antrag an die CAF. Die Eltern bestimmen den Leistungsempfänger oder beantragen die Zahlung je zur Hälfte. Die Zahlung erfolgt jeweils zur Hälfte an jeden Elternteil, wenn diese das wünschen oder wenn keine Einigung über den Leistungsempfänger erzielt wird.[179] Tritt eine dritte Person an die Stelle der Eltern, indem sie das Kind aufnimmt, muss diese den Tatbestand der Unterhaltssorge nachweisen. In der Praxis ergeben sich in manchen Fällen Abgrenzungsprobleme.

Die alleinige finanzielle Zuwendung reicht für die Erfüllung der Kriterien des „*enfant à charge*" nicht aus. Für die nationale Familienleistungskasse geht der Begriff „Un-

177 Art. L. 513-1 CSS.

178 Art. 373-2-9 C. civ.

179 Art. L. 521-2 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

terhalt für das Kind“ über finanzielle Zuwendungen hinaus und umfasst auch die Sorge für das Kind im Allgemeinen sowie alle rechtlichen und gesellschaftsüblichen Verpflichtungen. Die Rechtsprechung des Kassationshofs hält sich ohne Wertung an die tatsächliche Lage, d.h. die Leistung des Unterhalts, in Verbindung mit den oben aufgeführten Kriterien.

Der Begriff „*enfant à charge*“ ist hinsichtlich der Verpflichtungen des Leistungsbeziehers für alle Familienleistungen identisch; es können aber unterschiedliche Altersgrenzen gelten.[180]

Ein Kind gilt im Allgemeinen bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit und danach nur bis zu einem bestimmten Alter und unter Berücksichtigung bestimmter Einkommensgrenzen des Kindes als „*enfant à charge*“.[181]

Ein Kind gilt für die sécurité sociale bis zum 16. Lebensjahr als *enfant à charge*. Die Voraussetzungen gelten jedoch darüber hinaus bis zum 21. Lebensjahr als erfüllt, wenn die betreffende Person (das Kind) nicht erwerbstätig ist oder ihr Einkommen nicht höher als 55% des SMIC beträgt.[182] Schließlich können die Familienleistungen bis zum 20. Lebensjahr gezahlt werden, wenn ein Studium oder eine Ausbildung absolviert wird.[183] Darüber hinaus können Personen dieses Alters für die Weiterzahlung von Familienleistungen für jüngere Kinder, sozusagen als „Zählkinder“ berücksichtigt werden (s.u.).

c) Tutelle aux prestations familiales – Familienleistungsvormundschaft

Diese Maßnahme zum Schutz des betroffenen Kindes als Begünstigten zielt darauf ab, die zweckwidrige Verwendung der gezahlten Familienleistungen (gemeint ist die Leistung für ein Kind) zu verhindern. Sowohl ein Elternteil als auch eine zuständige Verwaltung (Familienleistungskasse, Präfektur) können einen Antrag auf Feststellung der Unmündigkeit für diese besondere Vormundschaft stellen. Dem bestellten Vormund für Familienleistungen wird die Leistung mit der Auflage der zweckbestimmten Verwendung und der entsprechenden Kontrollausübung gezahlt. Da es sich nicht um eine bürgerlich-rechtliche Vormundschaft handelt, bleibt das Erziehungsrecht des „familienleistungsrechtlich Entmündigten“ unberührt.[184] Im Übrigen erstreckt sich diese *tutelle* auf andere Sozialleistungen aus der sozialen Sicherheit.

180 *Betant-Robert*, La notion d’enfant à charge dans le droit des prestations familiales, RDSS 1991; *Monéger*, La relation de charge dans les prestations familiales, RDSS 1999; *Rebour*, La notion d’enfant à charge dans les familles recomposées, RDSS 1998.

181 Art. L. 512-1, 513-1 CSS.

182 Art. R. 512-2 CSS.

183 Die bürgerlich-rechtliche Unterhaltsverpflichtung endet nicht in jedem Fall mit Erreichen dieser Altersgrenzen; s.u.

184 Art. L. 552-6 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) Familienleistungsbemessungsgrundlage

Die BMAF, *Base Mensuelle de calcul des Allocations Familiales,* ist seit 1967 der Referenzbetrag für die Höhe der verschiedenen Familienleistungen, die einen bestimmten Vomhundertsatz davon ausmachen. Die Grundlage der BMAF ist der Ausgleich der Familienlasten, sie wird jährlich der Preisentwicklung angepasst und zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Finanzierungsgesetzes der sozialen Sicherheit durch Verordnung festgelegt. Das Gesetz lässt aber auch die Möglichkeit der Anpassung nach „dem Beitrag der Familien am wirtschaftlichen Fortschritt" oder auch nach dem Mindestlohn oder dem Durchschnittslohn zu. Die Höhe der BMAF richtet sich nach der Preisentwicklung und beträgt 403,79 (im Jahr 2013). Die Angaben zur Höhe der verschiedenen Familienleistungen in v.H. der BMAF hat den Vorteil der längerfristigen Genauigkeit, vorausgesetzt, die Höhe der BMAF ist bekannt.

3. Voraussetzungen für den Bezug von Familienleistungen

a) Einkommensgrenze

Das Kindergeld (*allocations familiales*) wird einkommensunabhängig gezahlt, aber die meisten anderen Familienleistungen sind einkommensbezogen. Die Einkommensgrenze zum Bezug von Familienleistungen wird seit 2009 jährlich zum 1. Januar festgesetzt.

b) Wohnsitzprinzip

Jede in Frankreich ansässige Person hat unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf Familienleistungen für ihre Kinder, wenn die jeweiligen Voraussetzungen für den Leistungsbezug erfüllt sind. Um Anspruch auf eine Familienleistung für seine Familienangehörigen zu haben, muss nicht nur der Leistungsberechtigte seinen Wohnsitz in Frankreich begründet haben und für mindestens ein Kind, je nach Leistung für zwei oder mehr Kinder, tatsächlich und auf Dauer sorgen – den Unterhalt gewährleisten – (*assurer la charge effective et permanente*). Die begünstigten Kinder müssen ebenfalls im Staatsgebiet auf Dauer wohnhaft sein.[185] Auslandsaufenthalte der Kinder, von einer Höchstdauer von drei Monaten im Jahr, sind für den Leistungsbezug allerdings unschädlich; selbst bei einem längeren Aufenthalt außerhalb des Staatsgebiets bleibt der Leistungsanspruch erhalten, wenn bestimmte Voraussetzungen wie z.B. die Durchführung eines Studiums im Ausland vorliegen.[186]

Das Wohnsitzprinzip gilt für die Begünstigten allerdings nicht bei Anwendung des Rechts der EU oder eines anderen spezifischen – insbesondere bilateralen – Abkommensrechts. Die Personen, für die Leistungen bezogen werden, müssen sich nicht im

185 Art. L. 512-1 CSS.

186 Art. R. 512-1 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Staatsgebiet aufhalten, sondern können ihren ständigen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat der EU haben.[187] Der Leistungsberechtigte ist jedoch auch dann in Frankreich wohnsitzpflichtig bzw. übt dort eine Beschäftigung aus.

c) Spezifische Voraussetzungen

Die Leistungsvoraussetzungen sind allgemein gültig, unabhängig davon, welchem sozialen Sicherungssystem (dem allgemeinen System,[188] einem Sondersystem, einem Sicherungssystem der Selbständigen, dem landwirtschaftlichen Sicherungssystem) die leistungsberechtigte Person angehört.[189] Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes sowie die in einem Sondersystem Versicherten beziehen die Familienleistungen jedoch nach Maßgabe des jeweiligen Systems, soweit dieses besondere Regelungen vorsieht.

Eine Berufstätigkeit ist für den Leistungsanspruch aus dem Familienleistungssystem grundsätzlich nicht Voraussetzung. Ausnahmen sind berufsbezogene Leistungen wie die *allocation parentale d'éducation* (Erziehungsleistung), weil in diesen Fällen der Bezug zur Erwerbstätigkeit, d.h. die Unterbrechung oder Reduzierung derselben leistungsbegründend ist.

Das Alter des Kindes ist für manche Familienleistungen von großer Bedeutung, weil die verschiedenen Leistungen nur bis zu einem bestimmten Alter des Kindes gezahlt werden. Für alle Familienleistungen, für die keine Einzelregelung vorgesehen ist, gilt eine allgemeine systemunabhängige Altersobergrenze.

4. Finanzierung, steuerliche Vorschriften, Zahlung der Familienleistungen

a) Finanzierung

Die Finanzierung des Familienleistungssystems wird in erster Linie über Beiträge auf die Lohneinkommen getätigt, die allein vom Arbeitgeber zu tragen sind. Es handelt sich dabei um Sozialversicherungsbeiträge, die wie die der anderen Sozialversicherungszweige von den Beitragseinzugsstellen eingezogen werden. Selbständig Beschäftigte überweisen eigene Beiträge an die Beitragseinzugstelle, die diese an die Familienkasse weiterleitet. Ein Teilbetrag der Sozialsteuer CSG (*contribution sociale généralisée*) wird ebenfalls dem Familienleistungssystem zugeführt.[190] Ein staatlicher Zuschuss

187 Diese Regelung entspricht dem europäischen Recht. Frankreich leistete bis zum Zeitpunkt der EuGH-Entscheidungen Pinna I und II bestimmte Familienleistungen nicht in einen anderen Mitgliedstaat. Einige wohnsitzbezogene Leistungen werden weiterhin nur im Fall effektiver Wohnsitznahme der Begünstigten in Frankreich geleistet.

188 Hinweis: seit Einführung der universalen Krankenversicherung ist jede Person krankenversichert.

189 Die spezifischen Leistungsvoraussetzungen werden bei der Darstellung der einzelnen Leistungen erläutert.

190 Es ist ein Freibetrag von 1,75% (höchstens bis zur vierfachen Bemessungshöhe der sozialen Sicherheit) vorgesehen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wurde schließlich für die *allocation de parent isolé* (Hilfe für Alleinerziehende) geleistet.[191]

Der Präsident der Republik hat allerdings im Januar 2014 die Abschaffung des (alleinigen) Arbeitgeberbeitrags zur Finanzierung der Familienleistungen angekündigt. Das bedeutet, dass andere Finanzierungsmodelle diese Beitragszahlungen ersetzen müssen. Das ist zwar rechtlich problemlos und es wäre denkbar, die Familienleistungen in einem Haushaltstitel vorzusehen.[192] Die finanzpolitischen Probleme, die sich in diesem Fall, aber auch für die Wahl anderer Finanzierungsmöglichkeiten ergeben, sind aber von hoher Komplexität.

b) Einkommensbezug der Familienleistungen

Die Familienleistungen können sowohl nur situationsbedingt und einkommensunabhängig, als auch ausschließlich einkommensbezogen gewährt werden. Mehr als die Hälfte aller Familienleistungen wird einkommensbezogen gewährt. Für eine kurze Zeit, von 1998 bis 1999, galt das im Übrigen auch für das Kindergeld (*allocations familiales*).[193]

Sowohl das Familieneinkommen als auch laufende Familienleistungen werden im Allgemeinen auf beantragte Familienleistungen angerechnet, wenn diese einkommensbezogen gewährt werden.

aa) Familienleistungen und Einkommen

Die für die Feststellung der Leistungsberechtigung zugrunde gelegten Einkünfte des Leistungsberechtigten und seines Ehegatten oder Lebensgefährten sind die Einkünfte vor Steuern im Zeitraum vom ersten Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des Vorjahres.[194] Sozialleistungen, die an die Leistungsberechtigten gezahlt werden, gelten in der Regel als zu berücksichtigendes Einkommen. Die Einkommensgrenze, ab deren Höhe bestimmte Familienleistungen nicht gewährt werden, hängt in der Höhe von der Zusammensetzung der betreffenden Familie ab. Für jedes Kind, für das der Antragsteller auf Familienleistungen Unterhalt leistet, wird die Einkommensgrenze im Allgemeinen um 25% erhöht, ab dem dritten Kind sind es in der Regel 30%.

Die Kosten für Miete oder Darlehenstilgung werden nach Nachweis oder aber in Höhe von 25% bei der Bestimmung der Einkünfte berücksichtigt und verringern es entsprechend.

191 Art. L. 241-6 CSS.

192 Der Staatsrat hat in einem Urteil festgestellt, dass dies verfassungsgemäß wäre, vorausgesetzt, der Gesetzgeber garantiert die notwendigen Einnahmen für die Familienleistungen (décision n° 2010-616 DC vom 10. November 2010).

193 Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997, J.O. 23 décembre.

194 Prestations familiales. Appréciation des ressources, TSA, n° 884.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Anrechnung von Familienleistungen für den Bezug weiterer Familienleistungen

Geleistete bzw. laufende Familienleistungen werden für die Festsetzung der Höhe oder für die Gewährung zusätzlicher Familienleistungen angerechnet. Das gilt allerdings nicht für folgende Leistungen:

- *allocation de rentrée scolaire* (Beihilfe zum Schuljahresbeginn)
- *compléments d'allocation d'éducation spéciale* (Zusatzleistung zur besonderen Erziehungsbehilfe) (unter bestimmten Voraussetzungen)
- *allocation aux adultes handicapés* (Hilfe für behinderte Erwachsene)
- *revenu minimum d'insertion*, RMI (Mindesteingliederungseinkommen) und revenu minimum d'activité, RMA, die seit 2009 durch das *revenu de solidarité active*, RSA (Aktives Solidareinkommen; Mindestsicherungsleistung für Erwerbsfähige) ersetzt worden sind.[195]

c) Höhe der Leistungen

Die Familienleistungen sollen insbesondere den Ausgleich der Familienlasten bewirken.[196] Die Höhe der verschiedenen Familienleistungen wird auf der Grundlage eines monatlichen Betrags, der Bemessungsgrundlage der Familienleistungen (*base mensuelle de calcul des allocations familiales*, BMAF) festgesetzt.

d) Auszahlung der Familienleistungen

Die Familienleistungskassen CAF sind mit der Auszahlung der Familienleistungen an die Leistungsberechtigten des allgemeinen Systems und der Systeme der Selbständigen beauftragt. Zuständig ist die CAF des gewöhnlichen Wohnsitzes der Familie (*résidence habituelle*).[197] Bei dieser Kasse ist der Leistungsberechtigte (*allocataire*) eingeschrieben. Ausnahmen vom Prinzip der Zuständigkeit der CAF des Wohnsitzes sind aufgrund besonderer Situationen vorgesehen.[198] Personen ohne festen Wohnsitz erhalten die Familienleistungen von der CAF im Zentrum der Region, in der sie sich zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Leistung aufhalten. An die Leistungsberechtigten, die dem landwirtschaftlichen System angehören, werden die Familienleistungen von der CAF geleistet, in dessen Zuständigkeitsbereich der Leistungsberechtigte seinen Wohnsitz hat. Für bestimmte Berufe ist der Wohnort nicht von Belang und die Leistungsgewährung obliegt besonderen Kassen. Das gilt für die Familienleistungskasse der Seefischer, die der Flussschiffer, sowie die Kasse der Handelsmarine und die der Knappschaft.

195 Diese Leistungen sind nicht kindbezogen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass im Haushalt versorgte Kinder einen Anspruch auf eine Erhöhung der Leistung begründen.

196 S.o. „Ziel und Zweck der Familienleistungen", B. I. 1.

197 Die Wohnsitzvoraussetzung ist zwingend, eine Postadresse ist nicht ausreichend. Cass. soc. 31 octobre 2000, n° 99-11.518.

198 Art. R. 514-1 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die in einem Sondersystem Versicherten erhalten die ihnen zustehenden Familienleistungen von den Einrichtungen, die ihr soziales Schutzsystem organisieren; den Staatsbediensteten und den Beschäftigten der Gebietskörperschaften sowie der Anstalten öffentlichen Rechts werden die Familienleistungen direkt von diesen Einrichtungen geleistet.[199]

Neben den gesetzlichen Familienleistungen, d.h. den aufgrund gesetzlicher Vorschriften gezahlten Familienleistungen, gewähren manche Zusatzversicherer und Ausgleichskassen sog. nicht gesetzliche zusätzliche Familienleistungen (*prestations familiales extra-légales*); diese gehören infolgedessen nicht zu den Familienleistungen im herkömmlichen Verständnis.[200] Das gilt auch für bestimmte Zusatzleistungen, die im öffentlichen Dienst (*fonction publique*) unter bestimmten Voraussetzungen bezogen werden können.

Die Familienleistungen werden zwar am ersten Tag des Monats, für den die Voraussetzungen zum Leistungsbezug erfüllt sind, fällig, sie werden aber erst am 5. Tag dieses Monats ausgezahlt.[201]

e) Verjährungsfristen

Nicht geleistete Familienleistungen, für die der Anspruch aber begründet ist, können ab dem Zeitpunkt der Antragstellung bis zwei Jahre rückwirkend beantragt werden.[202] Die Kasse kann ungerechtfertigte Leistungen ebenfalls für diesen Zeitraum zurückverlangen, es sei denn, die Leistungen wurden aufgrund falscher Angaben oder Betrugs gezahlt. In diesem Fall gilt die allgemeine Verjährungsfrist von 30 Jahren.

f) Kontrolle und Rechtsschutz

Die Leistungserbringer (CAF) haben das Recht, die vom Leistungsberechtigten gemachten Angaben zu überprüfen. Ihnen wird dafür ein Informationsrecht gegenüber dem Leistungsberechtigten und Zugang zu den Akten von bestimmten Einrichtungen der Sozialversicherung zugestanden. Verweigert der Leistungsberechtigte die verlangten Auskünfte und Nachweise, kann die Gewährung der Familienleistung unterbrochen werden.

Die allgemeine Sozialgerichtsbarkeit (*contentieux général de la sécurité sociale*) ist für Streitigkeiten, die Familienleistungen betreffen, zuständig (s.o.).[203] Es ist das tribunal des affaires de la sécurité sociale (T.A.S.S.) anzurufen. In jedem Fall wird zuerst ein Schlichtungsversuch vor der *Commission de recours amiable* unternommen.

199 Art. L. 212-1, D. 212-1ff CSS.

200 Nicht gesetzliche Familienleistungen werden z.B. von Maison des professions, caisse d'allocations familiales extralégales des banques, caisse de compensation pour le personnel des sociétés d'assurance, caisse sociale des industries métallurgiques de la région havraise gezahlt.

201 Art. R. 553-1 CSS, arr. min. 29 juin 1994, J.O. 9 juillet.

202 Art. L. 553-1 CSS.

203 Art. L. 142-1 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bei Betrug oder vorsätzlich falschen Angaben kann im Übrigen die Strafgerichtsbarkeit zuständig sein.

5. Besteuerung von Familien

Familienleistungen finden keine positive steuerliche Berücksichtigung und werden dem Steuereinkommen nicht zugerechnet. Das gilt ohne Ausnahme und betrifft auch Leistungen, die vom Staat oder von den Familienleistungskassen gewährt werden, ohne dass es sich um Familienleistungen im engeren Sinn handelte.[204] Familienleistungen werden auch nicht für die Sozialsteuer CSG oder die Festsetzung der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt. Auf einige Familienleistungen wird allerdings die Sondersteuer zur Tilgung der Sozialschulden CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*) fällig.[205]

Im Übrigen sind Steuerfreibeträge vorgesehen, deren Höhe sich aus der Familiensituation ergibt. So sind Verminderungen des steuerpflichtigen Einkommens durch ein besonderes Familiensplittingverfahren (*quotient familial*) vorgesehen. Der Anteil des *quotient familial* kann höher oder geringer sein, je nach der Anzahl der unterhaltsberechtigten und tatsächlich Unterhalt beziehenden Personen. Mittels des *quotient familial* wird das zu versteuernde Einkommen proportional nach der Anzahl der Familienmitglieder aufgeteilt.[206] Das Gesamteinkommen wird durch den *quotient familial* geteilt.

Dabei gilt, dass Personen und insbesondere Kinder nur dann für die festzusetzende Steuerlast berücksichtigt werden, wenn der Steuerpflichtige tatsächlich für ihren Unterhalt sorgt und ihren Lebensbedarf tatsächlich deckt. Ein minderjähriges Kind (d.h. ein nicht verheiratetes Kind unter 18 Jahren) wird für den *quotient familial* auch dann berücksichtigt, wenn es bei einer *nourrice* (Betreuerin) bzw. einer *assistante maternelle* untergebracht ist, vorausgesetzt, der Steuerpflichtige kommt für den Lebensbedarf des Kindes auf. Wird das Kind im Laufe des Jahres, für das die Steuererklärung abgegeben wird, volljährig, gilt es für dieses Jahr in jedem Fall noch als enfant à charge.

Sind die Kinder zeitweilig bei jedem der getrennt lebenden Eltern untergebracht, verringert sich der *quotient familial* um die Hälfte, weil jeder Elternteil ein Viertel beanspruchen kann. Kinder werden für den *quotient familial* auf Antrag bis zum Alter von 21 Jahren berücksichtigt. Die Altersgrenze ist 25 Jahre, wenn das Kind ein Studium

204 Darunter fallen Leistungen wie die aide à la scolarité (Schulbeihilfen).

205 Die Steuer zur Tilgung der Sozialschulden wird normalerweise auf alle Einkünfte erhoben, die der CSG unterliegen. Sie wird auf 97% des Gehalts erhoben. Auf folgende Familienleistungen wird die CRDS erhoben: allocations familales und Zuschläge; allocation de soutien familial; allocation parentale d'éducation; allocation de présence familiale; allocation d'adoption; allocation pour jeune enfant; allocation de rentrée scolaire; majoration de l'aide à la famille (d.h. nicht die AFEAMA-Leistung, sondern nur die Zusatzleistung unterliegt der CRDS). Manche der genannten Leistungen wurden ab 2004 für danach geborene Kinder durch die PAJE ersetzt, so dass von einer äquivalenten Besteuerung dieser neuen Leistung ausgegangen werden kann.

206 Im Jahr 2009 betrug dieser Abschlag insgesamt 2.292 Euro.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

absolviert, das Alter ist unbegrenzt, wenn es behindert ist. Wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, kann auch das verheiratete Kind bei der Steuererklärung der Eltern berücksichtigt werden. In diesem Fall wird aber nicht der *quotient familial* erhöht, sondern der Steuerpflichtige kann eine bestimmte Summe von seinem Einkommen für eine Steuerminderung ansetzen. Die Aufwendungen für manche Leistungen, wie insbesondere die Kosten für eine Betreuungseinrichtung für Kinder sind steuerlich absetzbar.

Ein eigentlich nicht gewünschter Effekt ist die durch den *quotient familial* erzeugte Umkehrung oder zumindest Abschwächung des Verteilereffekts der Familienleistungen in der Gesellschaft. Daher stellt sich auch die Frage nach der gerechten Wirkung des Freibetrags.[207]

Das Familiensplitting (System des *quotient familial*) und die steuerliche Berücksichtigung bestimmter Unkosten und Ausgaben – wie die für Betreuungsleistungen – führen zwar zu einer Begünstigung der kinderreichen Familien, auch wenn sie nicht sehr einkommensstark sind, aber vor allem auch der höherverdienenden, weil der *quotient familial* proportional zur Höhe des Einkommens wirkt und dadurch hohe Einkommen am stärksten entlastet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur Steuerzahler vom Splitting begünstigt sind, was dazu führt, dass die einkommensschwächsten Familien, die steuerbefreit sind, daraus keinen Vorteil ziehen können.[208] Die Hälfte der einkommensärmsten Familien teilen sich 10% der Steuervorteile, 10% der einkommensreichsten Familien erhalten 46% des Gesamtvolumens des *quotient familial*.[209]

Wenn 2014 die Verminderung der Höhe des *quotient familial* für jeden halben Teil (0,5) von 2000 auf 1500 Euro in Kraft tritt, wird dieser Effekt der Begünstigung der am meisten Verdienenden wohl noch bedeutender, aber auch weniger gut verdienende Familien, die bisher vom Splitting sehr begünstigt waren, werden höhere Steuern entrichten müssen. Die zu erwartenden Steuermehreinnahmen sollen dem Familienleistungssystem zugutekommen.

Personen, die ihr Kind unter sechs Jahren, das sie erziehen, in die Obhut einer *assistante maternelle* oder einer anderen Person geben, die das Kind außerhalb der Wohnung betreut, haben Anspruch auf eine Steuererleichterung. Das gilt auch für die Betreuung in einer Kinderkrippe u.ä., sowie für die Betreuung des Kindes in der eigenen Wohnung.

Die Kosten der Betreuung des Kindes in einer anderen Wohnung oder in einer Betreuungseinrichtung werden bis zu einer bestimmten Höchstgrenze[210] berücksichtigt und die Hälfte davon kann steuerlich angerechnet werden. Bei den Betreuungskosten wird die von der Familienkasse gegebenenfalls gezahlte einkommensbezogene Beihilfe für das „*complément de libre choix*“ der PAJE berücksichtigt.

---

207 *Robert*, *A*., La compensation des charges de famille par l'impôt et les prestations familiales, Recherches et prévisions, n° 68/69, 2002, 39 (46).

208 Zum quotient familial s. auch *Millard*, La politique familiale doit-elle être redistributive ?, RDSS, 2013, 979 (983).

209 Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2011, 202.

210 Für die Steuererklärung für 2013 sind das 2300 Euro.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Für die Betreuung des Kindes in der eigenen Wohnung beträgt der steuerliche Vorteil die Hälfte der tatsächlich angefallenen Betreuungskosten inklusive der Sozialversicherungsbeiträge abzüglich eventueller Beihilfen der Familienkasse bis zu 15.000 Euro im Jahr.

II. Leistungen aus dem Familienleistungssystem

1. Allgemeines

Familienleistungen sollen dem Unterhalt der Kinder dienen („*prestations d'entretien*") oder auch ihrer Förderung. Zum einen sind Leistungen vorgesehen, die anlässlich der Geburt (oder der Adoption) eines Kindes gezahlt werden, zum anderen solche, die der Beaufsichtigung des Kindes dienen. Bestimmte Leistungen werden weder für Kinder noch für die Familie gezahlt, zählen aber dennoch zu den Familienleistungen. Dazu gehören insbesondere die Leistung für behinderte Erwachsene oder die Übernahme der Altersversicherungsbeiträge für Personen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. So werden dem Familienleistungssystem im Sozialhilfebereich im weitesten Sinn wichtige Aufgaben übertragen.[211]

Die verschiedenen Wohnzuschüsse sind keine Familienleistungen im engen Sinn, sie können aber das Kindeswohl fördern. Die Zuschüsse, für deren Zahlung oder Höhe Kinder im Haushalt berücksichtigt werden, werden mit den Unterhaltsleistungen dargestellt.

Die vom Familienleistungssystem vorgesehenen Leistungen für Kinder sind im Allgemeinen keine Leistungen der Existenzsicherung im engeren Sinn; für die Existenzsicherung gibt es spezielle Hilfssysteme.[212] Darüber hinaus werden Leistungen an Kinder oder für Kinder auch aus anderen Systemen bzw. nach anderen Regeln und Vorschriften erbracht.

Eine der wichtigen Änderungen im Familienleistungssystem war die Einführung der *Prestation d'accueil du jeune enfant*, PAJE, Kleinkindleistung, Kleinkindbeihilfe, die mit ihren zwei Teilbereichen (Unterhalt und Betreuung) mit verschiedenen Leistungsarten andere Familienleistungen ersetzt hat. Die PAJE wurde von der Familienkonferenz 2003 (*conférence de la famille*)[213] beschlossen und wird seit 2004 für ab 2004 geborene Kinder bis unter sechs Jahren geleistet.[214] Das Leistungspaket der PAJE ist nicht auf die

211 Etudes et Résultats, Les prestations sociales, n° 258, 2003.

212 *Jacquot* u.a., Les interventions des caisses d'Allocations familiales en direction des familles ayant de jeunes enfants, Recherches et Prévisions, n° 68/69, 2002, 146.

213 Die Familienkonferenz wurde 1994 als jährliche Veranstaltung mit dem Ziel der Fortentwicklung der Familienpolitik initiiert. *Steck*, Les conférences de la famille et l'évolution de la politique familiale, Dr. Soc., 2002, 582. Ministère délégué à la Famille, Conférence de la Famille 2003.

214 Ministère délégué à la famille, Rapport du groupe de travail « Prestation d'accueil du jeune enfant », 2003; Liaisons sociales 35/2003, le 9 mai 2003. Die Leistung wurde endgültig durch das Fi-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Betreuung und Erziehung des Kindes begrenzt. Es handelt sich um ein Leistungssystem, das einerseits dem Unterhalt dient, andererseits die Betreuung des Kindes zum Ziel hat. Darüber hinaus ist sie zugleich eine Leistung bei Schwangerschaft. Ein Ziel der PAJE war die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Vereinfachung und zugleich Verbesserung des Leistungssystems. Die PAJE hatte zudem zum Ziel, den Kreis der Berechtigten zu erweitern. Das gelang auch durch die Ausweitung des Leistungsangebots, so dass mehr Familien, aber vor allem mehr Kinder als zuvor leistungsberechtigt sind.[215]

Das Leistungssystem der PAJE ersetzt seit 2004 für Kinder, die 2004 oder später geboren wurden

- die *allocation pour jeune enfant*, APJE (Kurz- und Langzeitleistung),
- die *allocation parentale d'éducation*, APE,
- die *allocation de garde d'enfant à domicile*, AGED (eingestellt Ende 2009),
- die *aide à la famille pour l'emploi d'une assistance maternelle agréée*, AFEAMA (diese Leistung wurde Ende 2009 eingestellt)
- und die *allocation d'adoption*.

2. Unterhaltsleistungen

a) Allocations familiales – Kindergeld

Die *allocations familiales* sind die allgemeinen Familiengeldleistungen, die durch Zuschläge situationsbedingt erhöht werden können. Für Kinder, die im Jahre 2011 das Alter von 14 Jahren erreicht haben, gibt es nur mehr einen einheitlichen allgemeinen Zuschlag.[216]

aa) Die allgemeine Familienleistung

Die *allocations familiales*, AF, werden ab dem zweiten Kind fällig,[217] wenn die Voraussetzungen des Kinderunterhalts erfüllt sind.[218] Für ein Einzelkind wird kein Kindergeld gezahlt, auch dann nicht, wenn es sich um das letzte unterhaltene Kind von mehreren handelt und zu einem früheren Zeitpunkt Kindergeld für mehrere Kinder bezogen wurde.[219] Die aktuelle und tatsächliche Kinderzahl ist maßgeblich.[220] Die Dis-

---

nanzierungsgesetz der sozialen Sicherheit, loi de financement de la sécurité sociale 2004, n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 (JO 19 décembre) beschlossen.

215 L'essentiel n° 106, 2011. S. auch Schlussbemerkung.

216 2011 erhielten 1,2 Mio. Familien einen Kindergeldzuschlag. L'e-ssentiel n° 122.

217 In den DOM (Überseedepartements) gilt eine Ausnahmeregelung. Dort werden für das erste Kind 5,88% BMAF (21,89 Euro) gezahlt.

218 Art. L. 521-1 CSS.

219 *Damon*, De l'allocation au premier enfant à l'allocation par enfant, Dr. soc., 2007, 1270. *Steck*, Ph., Des allocations familiales dès le premier enfant?, Dr. soc. 2007, 1278.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kussion, ob auch für das erste Kind Kindergeld gezahlt werden sollte, wird hin und wieder aufgenommen. Erstkindergeld wird übrigens in den Übersee-Departements DOM gezahlt. Dabei geht es auch um die Frage, ob der pauschalen Zahlung eines Kindergeldes, anstelle eines progressiven Leistungssatzes ab dem zweiten Kind der Vorzug gegeben werden sollte.[221]

Die Leistung wird an die Person gezahlt, die für die Kinder tatsächlich und auf Dauer Sorge trägt und sie aufzieht (*qui assume la charge permanente et effective*). Die Zahlung ist bis zum 20. Lebensjahr der Kinder fällig, es sei denn das Kind bezieht ein Einkommen.[222]

Die Höhe der Leistung AF beträgt einen Vomhundertsatz der Bemessungsgrundlage für Familienleistungen BMAF und hängt von der Anzahl und dem Alter der unterhaltenen Kinder ab:

2 Kinder: 32%
3 Kinder: 73%
4 Kinder: 114%

Für jedes weitere Kind ab einschließlich dem sechsten wird die Leistung um 41% der BMAF erhöht.[223]

Die Höhe des Kindergeldes ist nach Altersgruppen gestaffelt: Übergangsweise (für Geburten vor dem 1.5.1997) wird das Kindergeld bei Erreichen des 11. Lebensjahres um 9% der BMAF erhöht, ab dem 16. Lebensjahr um weitere 16%. Für Geburten ab dem 1.5.1997 gilt eine einheitliche Erhöhung ab dem 14. Lebensjahr.

Der Nominalwert der Leistung beträgt zum 1. April 2013:

für zwei Kinder	128,57 Euro (32% BMAF)
für drei Kinder	293,30 Euro (73% BMAF)
für vier Kinder	458,02 Euro (114% BMAF)
für jedes weitere Kind	164,73 Euro (41% BMAF)
einheitlicher Zuschlag f. Kinder ab 14 Jahre in Höhe von	64,29 Euro (16% BMAF)

Die Zahlung des Kindergelds wird zu Beginn des Monats eingestellt, in welchem die Voraussetzungen zum Leistungsbezug entfallen. Bei Todesfall des Leistungsberechtigten, seines Ehegatten oder eines Kindes erfolgt die Zahlungseinstellung zum darauffolgenden Monat.

220 Eine davon abweichende Regelung gilt für die DOM; Art. L. 521-1 CSS. S. jedoch u., Allocation forfaitaire.

221 *Damon*, De l'allocation au premier enfant: la forfaitisation des allocations familiales, Dr. soc., 2007, 1270.

222 Zeitweilig wurde das Kindergeld einkommensbezogen gewährt, aber seit dem Finanzierungsgesetz der sozialen Sicherheit (LFSS) 1999 wird es wieder einkommensunabhängig gezahlt.

223 Art. D. 521-1 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Pauschalleistung (Allocation forfaitaire)

Nach Erreichen des 20. Lebensjahres des ältesten Kindes, wenn die Leistungsvoraussetzungen für dieses Kind somit nicht mehr erfüllt sind, kann an eine Familie mit drei Kindern dennoch eine Pauschalleistung (*allocation forfaitaire*) gezahlt werden, um den Einkommensverlust, dem die Familie durch den Wegfall des Kindergeldes ausgesetzt ist, zu kompensieren. Diese Leistung in Höhe von monatlich 20% BMAF (80,30 Euro) wird ein Jahr lang gezahlt.

b) Familienzulage für bedürftige Familien (Complément familial)

Diese Leistung gehört zu den allgemeinen Unterhaltsleistungen (*prestations générales d'entretien*).[224] Sie wird im Gegensatz zum Kindergeld AF einkommensabhängig an Personen oder Haushalte gezahlt, die den Unterhalt von mindestens drei Kindern über drei Jahren und bis zum Alter von 21 Jahren tatsächlich gewährleisten.[225] Die Höhe ist auf 41,65% der BMAF festgesetzt.[226] Leistungsberechtigte, deren Einkommen die Einkommensgrenze um weniger als das Zwölffache der Familienzulage (*complément familial*) übersteigt, haben Anspruch auf eine Ausgleichsleistung (*complément différentiel*).

c) Prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE, – Kleinkindleistung:
Teil Unterhaltsleistung

Die allgemeine Leistung der PAJE, die dem Unterhalt dient, setzt sich aus zwei Leistungsteilen zusammen. Zum einen besteht die PAJE aus einer Pauschalzahlung von 229,75 % BMAF,[227] die im 7. Schwangerschaftsmonat (oder zum Zeitpunkt der Adoption in Höhe von 459,50 % BMAF[228]) fällig wird (*prime à la naissance ou à l'adoption*). Zum anderen wird nach der Geburt für jeden leistungsberechtigten Haushalt ein monatlicher Betrag in Form einer Grundleistung (allocation de base) in Höhe von 45,95% des BMAF bis zum dritten Lebensjahr (36 Monate lang) gewährt; bei Mehrlingsgeburten wird diese Leistung für jedes Kind gezahlt. Dieser Leistungsteil der PAJE ist einkommensbezogen.[229]

224 Art. L. 522-1 ff. CSS.

225 Seit Juli 2007 beträgt die Höhe des Nettoeinkommens für einen Haushalt mit einem Einkommen unter Berücksichtigung der Anzahl der Kinder: für drei Kinder 33 981 Euro, für vier 39 644 Euro, für jedes weitere 5663 Euro zusätzlich.

226 Die Familienzulage beträgt 166,18 € (2013). Leistungsberechtigte, die ein bestimmtes Alter (25 Jahre) noch nicht erreicht haben, können vorteilhaftere Leistungen erhalten. Diese 2002 eingeführte Regelung zielt darauf ab, die Kindererziehung zu erleichtern.

227 Die Geburtszulage beträgt 923,08 Euro (2013).

228 Die Adoptionszulage beträgt 1 846,15 Euro.

229 Das zwei Jahre vor Leistungsbezug erzielte Einkommen wird zugrunde gelegt. Die geplante Erhöhung der Einkommensgrenze um 37% wird diese Leistung wohl für 90% der Familien (ca. 1,9 Mio. von 2,1 Mio.) zugänglich machen. TSA n° 941, 14.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einkommensgrenzen für die Kleinkindleistung PAJE

Anzahl der Kinder	Einkommensgrenze	Doppelverdiener oder alleinerziehend
1	35.480 €	44 576 €
2	42.576 €	51322 €
3	51.606 €	59 418 €
4	59.606 €	71.014 €
jedes zusätzliche	8.515 €	8 515 €

Stand: 1.1.14

d) Leistungen für den Schulbesuch zu Beginn des Schuljahres

aa) Allocation de rentrée scolaire – Beihilfe zum Schuljahresbeginn

Die einkommensbezogene *allocation de rentrée scolaire*, ARS, hat zum Zweck, die beim Beginn des neuen Schuljahres anfallenden Kosten für Schulmittel im weitesten Sinn auszugleichen. Die wesentliche Voraussetzung für den Bezug dieser Leistung ist somit – neben den üblichen, insbesondere die hinsichtlich des Einkommens – die Einschreibung und Einschulung des Kindes, für das die Leistung beantragt wird, in einer öffentlichen oder privaten Schule. Daraus folgt wiederum, dass normalerweise für Kinder ab dem 6. bis zum 16. Lebensjahr, also während der schulpflichtigen Zeit, die ARS gezahlt werden kann.[230] Wenn die Einschulung früher stattfindet, wird die Leistung auch früher gezahlt. Für jedes Kind zwischen dem 16. und 18. Lebensjahr, das weiterhin eine schulische oder berufliche Ausbildung verfolgt, kann die ARS ebenfalls gewährt werden. Entsprechende Nachweise sind dazu vorzulegen. Junge Leute unter 18 Jahren, die sich in beruflicher Ausbildung befinden und deren Lohn niedriger als 55% des Mindestlohns (SMIC) ist, können die ARS beziehen, vorausgesetzt, es handelt sich um eine gewöhnliche Ausbildung und nicht um einen *contrat de qualification*, der mit einer beruflichen Fortbildung zu vergleichen ist.

Für Haushalte, deren Einkommen die Einkommensgrenze nur um einen bestimmten Betrag übersteigt, ist die Zahlung einer Ausgleichsleistung vorgesehen, deren Höhe vom genauen Familieneinkommen abhängt.[231]

Für den Bezug der Leistung ist eine Einkommensgrenze festgelegt, die für ein Kind 24.137 Euro beträgt, für zwei oder drei höher ist. Sie erhöht sich für jedes weitere Kind um 5.570 Euro. Die Höhe der ARS-Leistung beträgt 72,50% der BMAF.[232] Sie ist al-

230 Das Kind muss das 6. Lebensjahr vor dem 1. Februar des Jahres der Einschulung erreichen. Art. L. 543-1 CSS.

231 Art. L. 543-1 CSS.

232 Art. L. 543-2 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tersabhängig gestaffelt und beträgt für 6 bis 10jährige Kinder 360,47 Euro, für 11 bis 14jährige 380,36 Euro und für bis 18jährige 393,54 Euro (ab 2014).

bb) Bourse de collège, Schulstipendium

Diese spezifische Familienleistung ist als Teil der Bekämpfung der Exklusion konzipiert und ist keine Familienleistung im eigentlichen Sinn. Dennoch wird ihre Höhe, die vom Familieneinkommen und der Zahl der unterhaltenen Kinder abhängt, nach dem BMAF bemessen.[233] Wenn die Einkommensvoraussetzungen erfüllt sind, kann für jedes in einem staatlichen oder privaten *Collège* eingeschriebene Kind ohne Altersvoraussetzungen diese Leistung gezahlt werden.[234] Der Antrag auf eine solche Leistung wird bei der Schulleitung gestellt.

3. Leistungen für die Betreuung und Erziehung des Kindes

Wie oben bereits dargestellt setzt sich die PAJE aus zwei unterschiedlichen Komponenten zusammen, die jeweils dem Unterhalt oder der Betreuung dienen.

Die Komponente zur Betreuung von Kindern umfasst zwei Leistungen, die die elterliche Wahlfreiheit hinsichtlich des Betreuungsarrangements unterstützen: das *Complément de libre choix du mode de garde, CMG* als Unterstützung für Eltern, die ihre Berufstätigkeit nicht zur Kleinkindbetreuung unterbrechen oder einschränken und insofern auf die Betreuung durch Dritte angewiesen sind *(Beihilfe zur freien Wahl der Kinderbetreuungsweise)* und das *Complément de libre choix d'activité*, *CLCA*, als Erziehungsgeld für Eltern, die ihre Kinder in der frühkindlichen Phase ganz oder teilweise selbst betreuen und hierfür ihre Berufstätigkeit unterbrechen oder einschränken (Beihilfe zur freien Wahl der Erwerbstätigkeit).

a) Leistungen für die Kleinkindbetreuung durch Dritte –
complément de libre choix du mode de garde (CMG)

Diese Leistungsart ist für Personen gedacht, die ihre Berufstätigkeit nicht unterbrechen wollen, aber eine finanzielle Hilfe für die Betreuung ihrer Kinder ab deren Geburt bis zum 3. oder auch bis zum 6. Lebensjahr in Anspruch nehmen wollen. Dabei verbleibt den Eltern die Wahl der Betreuungsart.[235] Diese Leistung ersetzt die Leistungen AGED und AFEAMA, die seit 2010 auch für vor 2004 geborene Kinder nicht mehr angeboten wird.

233 Art. L. 551-1 CSS.

234 Das collège ist die auf die Grundschule folgende Schulstufe, die zumindest in den ersten Jahren für alle Schüler obligatorisch ist.

235 *Marical*/*Minonzio*, La PAJE améliore-t-elle le choix des parents pour un mode de garde ?, Recherches et Prévisions, n° 88, 2007, 3.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Höhe der Zusatzleistung CMG ist sowohl abhängig vom Alter des Kindes als auch vom Einkommen der Eltern.

Die Betreuungsleistung kann auch an Personen gezahlt werden, die neben den sonstigen Voraussetzungen während der Zahlung der Leistung ein Mindesteinkommen beziehen.[236]

Für Arbeitnehmer beläuft sich das Mindesteinkommen auf die zweifache Höhe der BMAF, wenn der Unterhalt des Kindes von zwei Personen bestritten wird und auf den Wert einer BMAF, wenn eine Person den Unterhalt gewährleistet.[237] Für Selbständige ist die Voraussetzung zum Leistungsbezug nicht einkommensgebunden; sie müssen in dem für ihren Beruf zuständigen Alterssicherungssystem versichert sein und die geschuldeten Sozialversicherungsbeiträge entrichtet haben.[238]

Im Fall der Vollzeitbeschäftigung einer Kinderbetreuungsperson (*assistante maternelle oder aide à domicile*) umfasst die CMG-Leistung die teilweise oder vollständige Übernahme der für die Betreuungsperson zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge[239] und die Übernahme eines Teils der Entlohnung.[240] Die Dauer des Leistungsbezugs ist normalerweise auf drei Jahre begrenzt. Die Leistung kann in verminderter Höhe für ein Kind zwischen drei und sechs Jahren gezahlt werden; sie wird normalerweise um die Hälfte gekürzt.[241] Das wird zum einen damit begründet, dass die Kinder in diesem Alter eingeschult werden bzw. in Unterrichtsstätten untergebracht sind *(scolarisation des enfants*). Zum anderen soll die Einkommensbezogenheit der Leistungshöhe auf das Familieneinkommen Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen die Möglichkeit einer echten Wahl für die Betreuung eröffnen. Diese Kategorien von Haushalten werden infolgedessen auch bei der Vergabe dieser Wahlleistung bevorzugt.

Die Entlohnung einer beschäftigten Betreuungsperson wird zu 85% übernommen, ist jedoch durch einen Höchstbetrag gedeckelt. Wenn das Kind in einer speziellen Einrichtung betreut wird, die Eltern mithin nicht unmittelbar eine Betreuungsperson beschäftigen, gelten besondere Bestimmungen hinsichtlich der Betreuungsdauer; schließlich muss es sich auch um eine vom Staat zugelassene Einrichtung handeln.[242]

236 Art. L. 531-1, I CSS.

237 Art. L. 351-5 CSS.

238 Art. R. 531-6 CSS.

239 Die Beitragsbefreiung ist vollständig, wenn die Entlohnung einer *assistante maternelle* für einen Tag fünf Stunden in Höhe des SMIC nicht überschreitet. Wird eine Betreuungsperson als *garde d'enfant à domicile* beschäftigt, wird die Hälfte des Sozialversicherungsbeitrags innerhalb einer Einkommensgrenze (von 375 Euro für ein Kind bis zu drei Jahren, von 187,5 Euro für ein Kind zwischen drei und sechs Jahren) übernommen. Art. L. 531-1, II CSS.

240 Art. L. 531-5,I CSS.

241 Art. l. 531-5, IV CSS.

242 Zur Weiterentwicklung und Diversifizierung der Betreuungsangebote vgl. Rapport d'information sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe. *Heinrich*/*Régis*, Juanico, Assemblée Nationale, 15. Dezember 2011, 258.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Höhe der Kleinkindbetreuungsleistung (Stand:1. April 2013)

Bestandteile	Prozentsatz BMAF der Leistung „Berufsunterbrechung“ (BMAF am 1. April 2013: 403,79 €)		Betrag in €	
Complément de libre choix du mode de garde	0 bis 3 Jahre	3 bis 6 Jahre	0 bis 3 Jahre	3 bis 6 Jahre
Arbeitsplatz				
Bei einem Einkommen von < oder = 20 606 €	114,04	57,02	458,18	229,09
Bei einem Einkommen von > 20 706 € und < oder = 46 014 €	71,91	35,96	288,92	144,48
Bei einem Einkommen von >46 014 €	43,14	21,57	173,33	86,67
Verein oder Unternehmen				
Kinderbetreuungsperson (z.B. assistante maternelle)				
Bei einem Einkommen von < oder = 20 706 €	172,57	-	693,34	346,67
Bei einem Einkommen von > 20 706 € und < oder = 46 014 €	143,81	-	577,79	288,90
Bei einem Einkommen von >46 014 €	115,05	-	462,24	231,12
Kinderbetreuung zu Hause oder in der Kleinkrippe				
Bei einem Einkommen von oder = 20 706 €	208,53	-	837,81	418,91
Bei einem Einkommen von > 20 706 € und < oder = 46 014 €	179,76	-	722,23	361,12
Bei einem Einkommen von >46 014 €	151,00	-	606,68	303,34

Höchsteinkommensgrenze „*complément mode de garde*“:
Für Zweipersonenhaushalt

	maximale Hilfe €	mittlere Hilfe €	minimale Hilfe €
1 Kind	20 706	46 014	mehr als 46 014
2 Kinder	23 840	52 978	mehr als 52 978
3 Kinder	27 601	61 335	mehr als 61 335

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Für Alleinerziehende

	maximale Hilfe €	mittlere Hilfe €	minimale Hilfe €
1 Kind	28 988	64 420	mehr als 64 420
2 Kinder	33 376	74 169	mehr als 74 169
3 Kinder	38 641	85 869	mehr als 85 869

b) Erziehungsgeld bei elterlicher Kleinkindbetreuung: Leistung bei „Berufsunterbrechung“ bzw. Arbeitszeitverkürzung

Zwei Varianten dieser Leistung sind vorgesehen, das *Complément de libre choix d'activité* und das *Complément optionnel de libre choix d'activité*.

aa) Complément de libre choix d'activité, CLCA

Diese Variante der PAJE ist als Leistung für die Betreuung der bis sechsjährigen Kinder für Eltern gedacht, die ihr Kleinkind selbst erziehen wollen und darum ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder vermindern. Hauptvoraussetzung für den Bezug der Leistung für das erste Kind ist die vorherige Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Laufe der vergangenen zwei Jahre. Beiträge zur Altersversicherung müssen für acht Quartale nachgewiesen werden. Für das zweite Kind muss die zweijährige Erwerbstätigkeit im Laufe der vergangenen vier Jahre ausgeübt worden sein; ab dem dritten Kind gilt ein Zeitraum von fünf Jahren.[243] Es besteht keine Einkommensvoraussetzung. Die Dauer des möglichen Leistungsbezugs hängt somit auch von der Anzahl der Kinder ab.

Im Gegensatz zur bis 2004 geltenden Regelung kann diese Leistung ab dem ersten Kind, allerdings nur bis nach Ablauf von sechs Monaten nach Beendigung des Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaubs bezogen werden. Diese Leistung scheint eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zur Folge zu haben.[244] Dieser Teil der Leistung PAJE soll verstärkt werden, um die Möglichkeiten der Weiter- und Ausbildung der Bezieher zu verbessern und ihre Beschäftigungschance zu erhöhen.[245]

Die Höhe der Leistung beträgt 96,62% BMAF im Monat. Sie wird in voller Höhe gezahlt, wenn die Beschäftigung vollständig unterbrochen wird. Bei Beibehaltung einer Teilzeitbeschäftigung oder einer beruflichen Fortbildung hängt die Höhe vom Umfang der Minderung der Beschäftigungsdauer ab. Wenn der Leistungsbezieher aufgrund seiner Einkommenssituation keinen Anspruch auf die Grundleistung hat, kann eine erhöhte Leistung gewährt werden, um diesen Personen eine gleichwertige Leistung zukommen lassen zu können.[246] Die Wahlzusatzleistung „Berufsunterbrechung“ – *complément*

243 Art. L. 531-1, 531-4, III CSS.

244 L'activité des mères de jeunes enfants depuis la mise en place du complément de libre choix d'activité, Etudes et résultats n° 726, mai 2010. Situations professionnelles à l'entrée et à la sortie du complément de libre choix d'activité (CLCA), Etudes et résultats, n° 750, 2011.

245 Rapport d'information sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe op. cit., 256.

246 Art. L. 531-4, VII; D. 531-12 CSS.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

libre choix d'activité ist bei Reduzierung der Erwerbstätigkeit mit der Wahlzusatzleistung „Betreuung" – *complément libre choix mode de garde* kumulierbar.

bb) Complément optionnel de libre choix d'activité, Colca

Wenn die Berufstätigkeit vollständig unterbrochen wird, kann die Leistung Complément optionnel de libre choix d'activité (Colca) bezogen werden (Leistung bei voller „Berufsunterbrechung"). Es handelt sich um eine Variante der Leistung CLCA. Eine wesentliche Voraussetzung für den Bezug dieser Leistung ist die Erziehung von mindestens drei Kindern, jedoch kann nur jeweils eine Leistung gezahlt werden. Die Dauer des Leistungsbezugs endet mit dem Monat vor Erreichen des ersten Geburtstags des Kindes oder wenn eine andere Voraussetzung nicht mehr erfüllt ist.[247]

c) Leistung für Alleinerziehende – Allocation de parent isolé

Die spezifische Hilfeleistung *allocation de parent isolé* (API) wurde abgeschafft und in eine arbeitsmarktpolitisch orientierte Leistung RSA integriert (s.u.).

Die einkommensbezogene Familienleistung API diente dazu, eine durch die Alleinerziehung bedingte schwierige Lage zu erleichtern. Es handelte sich bei der API um eine Ausgleichsleistung, so dass lediglich der Unterschiedsbetrag zwischen dem festgesetzten Familienmindesteinkommen (*revenu minimum familial*) und dem Einkommen des Antragstellers als Sozialleistung gewährt werden konnte. Die Höhe dieses Familienmindesteinkommens hing von der Anzahl der Familienmitglieder ab. Es entsprach 150% BMAF des Einkommens des Antragstellers und zusätzlich 50% der BMAF für jedes Kind, für das Unterhalt geleistet wurde. Alleinstehende Erziehende – Ledige, Verlassene, getrennt Lebende (rechtlich oder faktisch), Geschiedene, Witwen/Witwer – die mindestens ein Kind erziehen und unterhalten, aber auch alleinstehende Schwangere konnten diese Hilfe erhalten, wenn sie die Einkommensvoraussetzungen erfüllen.[248] Die Voraussetzung der Einelternschaft für den Bezug dieser Leistung entfiel bei einem eheähnlichen Zusammenleben mit einem Partner. Allerdings stand das Zusammenleben mit einer Person gleichen Geschlechts der Leistungsgewährung nicht entgegen. Die alleinige geografische Trennung der Eltern, ohne dass die Beziehung zerrüttet gewesen wäre, stand dem Leistungsanspruch ebenfalls entgegen. Die leistungsberechtigte Person konnte in einer speziellen Einrichtung für alleinstehende Mütter (*maison maternelle*, *hôtel maternel*), einer sonstigen Unterkunftseinrichtung (*centre d'hébergement*) oder bei Dritten wohnen, ohne dass dadurch der Leistungsbezug eingestellt worden wäre.[249]

247 Sowohl die Leistung CLCA als auch die Leistung Colca werden ab April 2014 an alle Leistungsempfänger unabhängig von ihrem Einkommen in gleicher Höhe gezahlt.

248 Art. L. 524-1, 524-2, R. 524-1 CSS.

249 Circulaire CNAF n° 14-78 du 16 mars 1978; n° 25-92 du 23 mars 1992.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) Allocation de soutien familial (ASF) – Familienunterstützungsleistung

Die ASF ersetzt seit 1985 das ehemalige Waisengeld *(allocation d'orphelin*). Der Zweck dieser Leistung ist einerseits die Unterstützung von alleinstehenden Personen, die Waisen oder Kinder erziehen, deren Abstammung ungeklärt ist. Andererseits wird sie für die Erziehung von Kindern gezahlt, die von einem oder beiden Elternteilen keinen Unterhalt erhalten, weil diese außerstande sind ihrer Unterhaltspflicht nachzukommen oder sich weigern, eine gerichtlich festgesetzte Unterhaltszahlung zu leisten.[250] In letzterem Fall tritt die CAF an die Stelle des Unterhaltsgläubigers.[251] Die ASF ist somit, je nach Situation, eine Familienleistung (Sozialleistung) oder aber eine Unterhaltsvorschusszahlung.

Der Leistungsbezieher kann ein Elternteil des Kindes oder eine sonstige Person sein, die für das Kind Sorge trägt, muss aber alleinstehend sein und darf nicht in Partnerschaft wohnen (*vivre seul*).[252] Die Leistung ASF ist nicht einkommensbezogen. Ihre Höhe ist 22,5% BMAF festgesetzt. Mehr als 730.000 Leistungsbezieher gab es 2010. Der Leistungsbezug wird u.a. eingestellt, wenn das Kind nicht mehr vom Erziehenden abhängig ist, bei Erreichen des 20. Lebensjahres, wenn das Einkommen des Kindes eine gewisse Höhe erreicht, der Erziehende nicht mehr alleine lebt oder nach Adoption des Kindes.

e) Allocation journalière de présence parentale (AJPP) – Elterntagegeld bei schwerer Erkrankung oder Unfall eines Kindes

Diese Leistung ersetzte 2006 die *allocation de présence parentale*, APP und erweiterte sie dahingehend, dass es den Eltern ermöglicht wird, einen Elternurlaub bis zu 310 Tagen innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Jahren zu nehmen.

Die AJPP erlaubt es den Eltern, ihr verunfalltes oder erkranktes Kind persönlich zu betreuen und zu diesem Zweck die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen oder zu verringern, ohne auf jegliche Einkommensersatzleistung zu verzichten.[253] Eine Voraussetzung für den Bezug dieser Leistung ist die medizinische Notwendigkeit der ständigen Betreuung des Kindes über einen Zeitraum von mindestens vier Monaten hinweg. Für dieselbe Krankheit oder dieselbe Beeinträchtigung kann die Arbeitsunterbrechung oder –Verringerung um jeweils vier Monate bis zu 12 Monaten erfolgen. Die AJPP kann abwechselnd von jedem der Lebenspartner in Anspruch genommen werden oder von beiden zugleich, wobei der gewährte Höchstbetrag für beide Eltern eine volle APP nicht überschreiten darf. Der Anspruch auf Unterbrechung oder Verringerung des Arbeitsverhältnisses hat zur Folge, dass der Arbeitgeber dem Anliegen stattgeben muss. Der Arbeitnehmer hat Anspruch auf einen besonderen Elternurlaub (*congé de présence paren-*

250 Art. L. 523-1 CSS.

251 Art. L. 581-2 CSS.

252 Art. L. 523-2, R. 523-5 CSS.

253 Art. L. 544-1 ff. CSS. Zur arbeitsrechtlichen Freistellung siehe unten.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tale, CPP).[254] Die Höhe der Leistung hängt von der verbleibenden Erwerbstätigkeit und von der Zusammensetzung der Familie ab. Eine alleinerziehende Person erhält eine erhöhte Leistung.[255]

Die AJPP ist mit folgenden Sozialversicherungsleistungen einschließlich der Familienleistungen nicht kumulierbar:

Krankengeld, Mutterschaftsgeld, Arbeitsunfallversicherungsleistungen; andere Mutterschaftsleistungen; Invaliden- oder Altersrente; Arbeitslosenversicherungsleistung; *allocation parentale d'éducation* (Elternerziehungsgeld); *allocation aux adultes handicapés* (Leistung für behinderte Erwachsenen).

Der Leistungsbezieher behält seine Ansprüche auf Sachleistungen aus der Kranken- und Mutterschaftsversicherung, sowie die aus der Invalidenversicherung; die Versicherung in der Altersversicherung ist unter Berücksichtigung einer Einkommensgrenze möglich.[256]

f) Allocation d'éducation de l'enfant handicapé – Erziehungsbeihilfe für behinderte Kinder

Die Behindertenerziehungsbeihilfe (*allocation d'éducation de l'enfant handicapé*)[257] ist eine spezifische Familienleistung, die dazu dient, die durch die Behinderung eines Kindes anfallenden zusätzlichen Kosten für die Erziehung und Betreuung abzufedern. Jede Person, die für den Unterhalt eines behinderten Kindes unter 20 Jahren sorgt, hat auf diese Leistung Anspruch. Die Leistung wird mindestens ein Jahr lang und höchstens fünf Jahre lang gezahlt. Die Leistungshöhe, die seit einer grundlegenden Änderung im Jahr 2002 mit der Einführung mehrerer Zusatzleistungen feinstufiger gestaffelt ist, hängt vom Grad der zuerkannten Behinderung ab. Der Behinderungsgrad des Kindes wird von einem dafür eingerichteten Gremium festgestellt und einer von sechs Kategorien zugeordnet.

4. Wohngeldzuschüsse

Wohngeld (*allocation de logement familiale et sociale*) oder Zuschüsse für wohnbezogene Ausgaben, sind nicht zwingend an den Kindesunterhalt gebunden. Je nach Wohn- und Familiensituation sind unterschiedliche Höchstgrenzen vorgesehen.

254 Art. L. 122-28-9 C.T.

255 Für eine volle APP 277,89% BMAF, für eine 50%ige Reduzierung 146,26%, für eine 80%ige 94,27%.

256 Art. L. 381-1 CSS.

257 Die Grundleistung beträgt für jedes behinderte Kind 32% der BMAF. Die Zusatzleistung (complément d'allocation) ist nach dem Behinderungsgrad gestaffelt: 24%, 65%; 92%; 142,57%; 182,21% der BMAF.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Allocation de logement à caractère familial – Familienwohnkostenzuschuss

Die *Allocation de logement à caractère familial*, ALF, ist dazu bestimmt, Familien und jung Verheirateten eine Unterstützung für die Mietzahlung oder für die Tilgung der Rückzahlung einen Darlehens für Kauf oder Modernisierung zu geben.[258] Weil die Höhe der Leistung von der Familiensituation abhängt, kann jedoch ein Wohngeldzuschuss erhöht werden, wenn der Antragsteller für den Unterhalt von Kindern sorgt.

Die ALF kann auch gezahlt werden, wenn der Antragsteller bereits eine Familienleistung bezieht oder mindestens ein Kind hat, für dessen Unterhalt er sorgt. Das Kind muss jünger als 21 Jahre sein; falls es sich in Ausbildung befindet, darf sein Einkommen eine bestimmte Höhe nicht überschreiten.[259]

b) Allocation de logement sociale – Sozialwohnungskostenzuschuss

Die ALS wird ausschließlich für den Hauptwohnsitz gezahlt und wenn kein Anspruch auf eine andere Wohnbeihilfe besteht. Es handelt sich um die Wohnung, in der entweder der Leistungsbezieher oder sein Partner oder ein Kind im Sinn des Familienleistungssystems wohnt, für das Unterhalt geleistet wird.

c) Aide personnalisée au logement – spezifische Wohnbeihilfe

Die APL-Leistung ist nicht familienbezogen, allerdings hängt ihre Höhe auch von der Zahl der Unterhalt beziehenden Kinder ab.

Ein Student unter 22 Jahren – wobei es sich um ein Kind im Sinne des Familienleistungssystems handeln kann[260] – kann aus eigenem Recht Anspruch auf einen Wohnzuschuss haben; in diesem Fall beziehen seine Eltern, die ihn unterhalten, keine Familienleistungen mehr zu seinen Gunsten.[261]

d) Prime de déménagement – Umzugskostenzuschuss

Nach der Geburt des dritten Kindes und für alle folgenden kann ein Umzugskostenzuschuss gezahlt werden, dessen Höhe proportional zur Höhe der tatsächlichen Umzugskosten ist, aber eine Höchstgrenze nicht überschreiten darf.[262] Dem Antrag auf Zahlung dieser Hilfe wird nur stattgegeben, wenn für die neu zu beziehende Wohnung eine *allocation de logement* oder die spezielle Wohnbeihilfe APL gezahlt werden kann.

258 Art. R. 531-12 CSS.

259 55% des Mindestlohns SMIC.

260 Zwischen dem 20. und dem 21. Lebensjahr kann der Status „enfant à charge“ für die Zahlung des complément familial und der aide au logement (sowohl für die aide personnalisée au logement als auch die allocation logement familiale) anerkannt werden.

261 Art. L. 512-1 CSS.

262 240% BMAF seit dem 01.01.2008.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

5. Ergänzung: Quantitative Angaben zu Leistungsempfängern und erbrachten Leistungen

a) Allgemeine zahlenmäßige Übersicht

Insgesamt empfingen im Jahr 2011 30,6 Mio. Personen in 11,4 Mio. Haushalten (das entspricht dieser Anzahl von Leistungsbeziehern) in irgendeiner Weise eine oder mehrere Leistungen; davon waren 13,6 Mio. Kinder.[263] Nahezu ein Viertel dieser Haushalte setzt sich aus einem Paar mit zwei Kindern zusammen. Alleinstehende Frauen machen anteilig 19%, alleinstehende Männer 17% der Leistungsbezieher aus.

Die meisten Leistungsbezieher erhalten eine der zahlreichen Leistungen. 3,6% beziehen mindestens fünf verschiedene Leistungsarten, 22,5% erhalten zwei Leistungsarten. Die Bezieher einer Leistung sind zu 82% Empfänger des sozialen Wohngeldzuschusses (*allocation de logement à caractère social*). 34% der Kindergeldbezieher (*allocations familiales*) erhalten ebenfalls nur diese Leistung. Das erklärt sich dadurch, dass diese Personen die Voraussetzungen zum Bezug von einkommensbezogenen Leistungen nicht erfüllen und ihre Kinder nicht durch einen Kleinkindbetreuer (*assistant(e) maternel(le*) oder einer *garde à domicile*) betreut werden. 40% der Empfänger des spezifischen Wohngeldes (*aide personnalisée au logement*) erhalten ebenfalls nur diese Leistung.

Für 83% der Leistungsbezieher wurden 23 verschiedene Kombinationen von Leistungskumulierung analysiert, aber theoretisch sind 700 Leistungskombinationen möglich.

6,1 Mio. Personen hatten Anspruch auf einen der verschiedenen Wohnkostenzuschüsse; das entspricht mehr als der Hälfte der Leistungsberechtigten. Die Erklärung für die Steigerung wird zumindest zum Teil mit der wirtschaftlichen Gesamtsituation und der starken Zunahme der Arbeitslosigkeit begründet.

Das Kindergeld, *allocations familiales*, AF, wurde an 4,7 Mio. Familien gezahlt und ging somit an 42% der Leistungsempfänger. 56.800 Familien haben sich für die Aufteilung der AF aufgrund alternierenden Aufenthalts der Kinder entschieden.

Die einkommensbezogene Beihilfe zum Schulbeginn ARS, die an 2,84 Mio. Schüler gezahlt wurde, war altersgruppenmäßig wie folgt aufgeteilt:

2.126.200 Kinder zwischen 6 und 10 Jahren; 1.583.200 zwischen 10 und 14 Jahren; 1.041.200 zwischen 15 und 18 Jahren. Diese Zahlen sind leicht rückläufig im Vergleich zum Vorjahr.

Die Zahl der Bezieher einer PAJE-Leistung ist nahezu gleichbleibend und betrug 2,29 Mio. Personen. Davon waren 15% Einelternfamilien und 21,2% kinderreiche Familien. Jedoch ändert sich die gezahlte Leistungsart.

Die Grundleistung wurde an 82% der Leistungsbezieher gezahlt (1,9 Mio. Personen). Das complément libre choix d'activité wurde an 523.600 Haushalte gezahlt. Bei den Familien, die ein complément de garde beziehen, handelte sich um 829.000 Leistungs-

263 Diese und die folgenden Angaben beruhen auf L'e-ssentiel n° 122.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

empfänger, die ein Drittel der PAJE-Leistungsempfänger ausmachen. 89,3% von ihnen (740.000) nahmen die Hilfe einer Kleinkindbetreuung (assistant(e) maternel(le)) in Anspruch, 7,9% (65.800) wählten die Betreuung zu Hause, 3,5% (28.900) die Betreuung in einer Einrichtung. Diese Leistungen sind kumulierbar, aber 61% der Leistungsempfänger wählten nur eine Betreuungsleistung.

b) Empfängerfamilien (in Tausend) der wichtigsten Familienleistungen im Jahr 2011 und 2012 in Frankreich (inkl. Mayotte)

am 31. Dezember	2011	2012	2011/2012 Änderung %
Allocations familiales (AF)	4 952	4 973	0,4
Complément familial (CF)	859	853	-0,6
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	2 997	2 977	-0,7
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	199	211	6,5
Allocation de soutien familial (ASF)	740	737	-0,3
Prime à la naissance ou à l'adoption (1)	54	51	nr
Allocation de base (AB)	1 931	1 914	-0,8
Complément de libre choix d'activité (CLCA) (2)	542	528	-2,6
CMG assistante maternelle (3); AFEAMA (4)	769	779	1,3
CMG garde d'enfants à domicile (3) et AGED (5)	67	64	-3,9
Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)	2 367	2 343	-1,0

nr: nicht relevant.

(1): *Empfänger* im Dezember.

(2): *mit* dem complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), dessen Bezug die vollständige Unterbrechung der Beschäftigung voraussetzt.

(3): *complément* de libre choix du mode de garde (CMG).

(4): *Familienbeihilfe* für eine Tagesmutter (assistante maternelle agréée, AFEAMA).

(5): *Zahlung* für Kinderbetreuung in der Wohnung (AGED).

Quelle: Drees; Cnaf, http://www.insee.fr/

III. Leistungen für den Unterhalt aus anderen Leistungssystemen

Leistungen können Kindern sowohl aus dem System der sozialen Sicherheit als auch auf der Grundlage des bürgerlichen Rechts zu Gute kommen.

Manche Leistungen, insbesondere die *allocation de parent isolé*, wurden durch das *revenu de solidarité active* (RSA) ersetzt. Aus diesem Grund ist es angebracht, auch diese Sozialhilfeleistung, die in erster Linie ein arbeitsmarktpolitisches Ziel hat und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dient, zu skizzieren.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Revenu de solidarité active (RSA) – Aktives Solidareinkommen

Das RSA dient in erster Linie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ersetzt aber auch eine Erziehungsleistung für Alleinerziehende (s.u.). Sein Hauptziel ist es, die Mängel des RMI und des RMA, die keine Verminderung der Arbeitslosigkeit nach sich zogen zu verbessern und den Schutz arbeitsfähiger Personen im Sozialhilfenetz fördern.[264] Das RSA ist auch dazu bestimmt, den Leistungsempfängern genügende Einkünfte für den Lebensunterhalt zu gewähren, die Armut zu bekämpfen und für die Leistungsempfänger eine Beschäftigungsaufnahme zu sichern.[265] Zudem können durch das RSA unzureichende Einkünfte aus einer Tätigkeit aufgestockt werden. Das RSA ist eine subsidiäre Ausgleichsleistung, durch die ein Mindesteinkommen erzielt werden soll. Den Betroffen wird ein höheres Einkommen zugestanden, wenn das aus einer Beschäftigung erzielte Einkommen steigt.[266] Der Bezug der Leistung setzt den ständigen Wohnsitz in Frankreich voraus. Zudem muss der Leistungsbezieher älter als 25 Jahre sein[267] oder ein oder mehrere Kinder erziehen oder die Antragstellerin muss schwanger sein.

2 032 370 Haushalte im europäischen Frankreich mit 3,88 Mio. Personen, wovon 1,92 Mio. Kinder und Jugendliche zwischen 0 und 25 Jahren waren, bezogen Ende 2011 das RSA.[268] Das RSA wird durch den *Fonds national des solidarités actives* (FNSA) und von den Departements finanziert.

Das RSA sieht eine Leistungserhöhung für Alleinerziehende oder Schwangere vor, für die früher eine eigenständige einkommensabhängige Leistung vorgesehen war (s.o. *allocation de parent isolé*). Voraussetzung zum Leistungsbezug ist die Meldung der Schwangerschaft und die Teilnahme an den Vorsorgeuntersuchungen bzw. die Erziehung eines oder mehrerer Kinder. Die Leistungshöhe für eine alleinstehende Schwangere beträgt 632,94 Euro, das entspricht 128,4% der einfachen RSA. Wird ein Kind erzogen sind es 843,92 Euro. Die Leistung erhöht sich mit jedem Kind, ab dem 5. Kind sind es 210,98 Euro zusätzlich.

2. Aide sociale à l'enfance, ASE – Kindersozialhilfe

Es handelt sich hierbei weder um eine Leistung aus dem Familienleistungssystem, noch um eine beitragsbezogene Leistung aus dem Sozialversicherungssystem. Die *aide sociale à l'enfance* ist aber von so großer Bedeutung innerhalb des sozialen Schutzsystems im Allgemeinen und für das Wohlergehen und somit auch für die soziale Sicher-

264 Loi n° 2088-1249 1er décembre 2008, Décret n° 2009-404, 15 avril 2009.
265 Art. L. 262-1 CASF.
266 Art. L. 115-2 CASF.
267 Ausnahmen davon sind vorgesehen.
268 L'e-ssentiel n° 122.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

heit der Kinder im Besonderen, dass die Darstellung dieses Leistungssystems im Überblick unverzichtbar ist.[269]

Die Kindersozialhilfe ist eine Einrichtung auf Départementsebene.[270] Die *aide sociale de l'enfance* kennt vielfältige Ausgestaltungsformen. Es sind im Interesse des Kindes sowohl Einzelmaßnahmen als auch kollektive Aktionen vorgesehen. Die Einzelmaßnahmen sind insbesondere Sachleistungen, sonstige Hilfen und Dienstleistungen sowie Geldleistungen für den Haushalt, während die kollektiven Maßnahmen auf die soziale Integration von Kindern abzielen.

Schließlich ist die *aide sociale à l'enfance* eine Art Sozialhilfe; sie ist subsidiär und als Hilfe z.B. bei Unvermögen der Eltern, die mit der Kinderaufziehung von Gesetzes wegen betraut sind, gedacht. Ein Kind hat einen Rechtsanspruch auf die *aide sociale de l'enfance*.[271] Sie ist im übrigen Bestandteil der sozialen Maßnahmen (*action sociale*) im sozialen Sicherungssystem.

3. Sozialversicherung

a) Leistungen aus der Krankenversicherung an Familienversicherte

Leistungen aus der Krankenversicherung können sowohl direkt dem Kind zukommen, als auch eine indirekte mittelbare Wirkung zugunsten des ihm zukommenden Unterhalts haben, indem die erziehende Person Leistungen bezieht.

Familienversicherte (*ayants droit*) haben Anspruch auf bestimmte Sozialversicherungsleistungen. Das vom Versicherten unterhaltene Kind ist *ayant droit* und hat demnach im Krankheitsfall Anspruch auf Sach- und Dienstleistungen aus der Krankenversicherung, bei der die unterhaltsleistende Person versichert ist.

Wenn man davon ausgeht, dass das Familieneinkommen in der Regel auch den Kindern zugutekommt, ist die Erhöhung des Krankengelds aus der Krankenversicherung ab drei Kindern zu erwähnen.[272]

Während der ersten sechs Monate der Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit beträgt das Krankengeld normalerweise die Hälfte des zugrunde liegenden Lohns im Rahmen der Einkommensgrenze. Unterhält die arbeitsunfähige Person jedoch mindestens drei

269 *Verdier*, Guide de l'Aide sociale à l'enfance, 2001.

270 Art. L. 221-2 CASF.

271 Art. L. 132-6 CASF geändert durch das Gesetz vom 2. Januar 2004: Die Bestimmung, dass ein Unterhaltsverpflichteter bei Antrag auf Sozialhilfe eines ayant droit sich im Rahmen seiner Möglichkeiten am Unterhalt des Antragstellers zu beteiligen hat, wurde für die Kinder abgeschafft, die auf gerichtliche Anordnung bis zum Alter von zwölf Jahren für die Dauer von 36 Monaten der Familie entzogen worden sind. Das betrifft die Kinder, die aller Erfahrung nach am ehesten Misshandlungen ausgesetzt sind.

272 Das Krankentagegeld wird ab dem vierten Tag der Arbeitsunfähigkeit gezahlt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kinder, so wird das Krankentagegeld ab dem 31. Tag der Arbeitsunfähigkeit auf zwei Drittel (66,66%) des Arbeitsentgelts angehoben.[273]

b) Hinterbliebenenleistungen aus der Altersversicherung

Aus den verschiedenen Alterssicherungssystemen können ebenfalls Leistungen gezahlt werden, die dem Kind indirekt zugutekommen. Die Voraussetzungen zum Bezug einer Hinterbliebenenpension können je nach Versicherungssystem unterschiedlich sein.[274]

So ist zum Beispiel eine Erhöhung einer Hinterbliebenenpension in Höhe von 96,21 Euro für jedes Kind vorgesehen. Die Hinterbliebenenpension ist einkommensabhängig und ist zu einem Mindestbetrag garantiert. Wenn mindestens drei Kinder erzogen worden sind, wird die Hinterbliebenenpension um 10% erhöht. Hinterbliebene, insbesondere der Ehegatte, haben ebenfalls Anspruch auf eine Hinterbliebenenpension aus dem Zusatzaltersversicherungssystem, dem der Versicherte angehörte. Schließlich können Kinder gegebenenfalls selbst Bezieher einer Hinterbliebenenpension sein.

c) Andere Sozialversicherungszweige

Der überlebende Ehegatte eines Invalidenrentenbeziehers hat Anspruch auf eine Hinterbliebenen-Invaliditätspension, wenn er selbst Invalide ist und zusätzliche Voraussetzungen erfüllt.[275] Die Höhe der Invalidenhinterbliebenenpension wird um 10% erhöht, wenn bestimmte Bedingungen hinsichtlich Kindererziehungszeiten erfüllt sind.[276]

d) Zuschüsse zum Beamtensold

Zuzüglich zum Gehalt kann der Beamte eine Entschädigung erhalten, die sich aus der Zuordnung im *corps* oder dem *cadre d'emploi* sowie aus der ausgeübten Tätigkeit ergibt. Solche persönlichen Zuschläge können je nach der Familiensituation als Familienzuschläge geleistet werden. In den verschiedenen „Fonctions publiques" (öffentlicher Dienst) [277] ist die Höhe der Zahlungen unterschiedlich; der territoriale Dienst (fonction publique territoriale) kann je nach Einrichtung unterschiedliche Leistungshöhen festlegen. [278]

---

273 Allerdings ist eine Höchstgrenze von 1/540 der Jahresbemessungsgrenze vorgesehen; das entspricht einem Höchsttagekrankengeld von 64,11 € zum 01.01.10.

274 Für das allgemeine System, s. Art. L. 353-1 ff. CSS.

275 Art. L. 342-1 und R. 341-15 CSS.

276 Art. R. 342-2 CSS.

277 Der öffentliche Dienst besteht aus drei Teilbereichen. Es sind das der allgemeine öffentliche (zivile und militärische) Dienst des Staates (fonction publique de l'Etat, FPE), die Gebietskörperschaften (fonction publique territoriale, FPT) und die öffentlich-rechtlichen Krankenhäuser (les hôpitaux publics, FPHP).

278 Zum System des öffentlichen Dienstes, s. *Kaufmann*, Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, op. cit.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Bürgerlich-rechtliche Unterhaltsleistungen für das Kind

a) Allgemeine Unterhaltsverpflichtung der Eltern

Den Eltern obliegt eine allgemeine Unterhaltsverpflichtung gegenüber ihren Kindern. Die Ehegatten verpflichten sich mit der Eheschließung, ihre Kinder zu ernähren, für sie zu sorgen und sie zu erziehen.[279] Diese Verpflichtung obliegt beiden Ehegatten, die sich nach ihren finanziellen Möglichkeiten anteilig am Kindesunterhalt beteiligen müssen.[280] Keiner der Ehegatten kann sich dieser gesetzlichen Unterhaltsschuld entziehen, mit der Folge, dass eine Verzichtklausel auf Rückforderung unwirksam und nichtig ist. Allerdings können Vater und Mutter den Anteil der Unterhaltsleistung desjenigen bestimmen, der das Kind nicht in seiner Obhut hat.[281] Die Unterhaltsverpflichtung ist persönlicher Art und wird unter Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse bzw. der Leistungsfähigkeit des Schuldners beurteilt.[282] Das Einkommen und die durch den Unterhalt bewirkte finanzielle Belastung werden gegeneinander abgewogen. Die Unterhaltsleistung wird ebenfalls nach den Bedürfnissen des Unterhaltsberechtigten festgesetzt. Diese so genannte Familiensolidarität umfasst insbesondere die Hilfeleistung[283] und die Verpflichtung zum Unterhalt,[284] die wiederum zugleich die Pflicht zur umfassenden Sorge des heranwachsenden Kindes mit einbezieht.

Die dem Kind gegenüber bestehende Unterhaltsverpflichtung erlischt nicht mit Erreichen der Volljährigkeit und kann je nach Situation darüber hinausgehen bis zum Eintritt des volljährigen Kindes ins Erwerbsleben. Sie kann allerdings auch früher enden, wenn das Kind eigenes Einkommen bezieht.

Wenn die finanziellen Möglichkeiten der Eltern zu gering sind, um die Bedürfnisse des Kindes zu befriedigen, können die Großeltern zur Zahlung einer zusätzlichen Unterhaltsleistung herangezogen werden, denn die Verpflichtung der Eltern zum Unterhalt und zur Erziehung ihrer Kinder schließt den Rückgriff auf Aszendenten nur insoweit aus, als sie in der Lage sind, ihrer gesetzlichen Pflicht nachzukommen.[285]

Darüber hinaus schuldet auch das Kind den Eltern und anderen Vorfahren Unterhalt.[286] Auch Schwiegertöchter und -Söhne sind bei Bedarf zum Unterhalt verpflichtet.[287] Die Unterhaltspflicht ist gegenseitig.[288]

279 Art. 203 C. civ.

280 Art. 371-2 C. civ.

281 Art. 373-2-2. civ.

282 Cass. 1ère civ., 19 novembre 1996, Jurisdata 004579.

283 Devoir de secours, Art. 212 C. civ.

284 Obligation d'entretien, Art. 203 C. civ.

285 Cass. civ. 1ère, 6 mars 1990. Art. 205 C. civ.: die Kinder sind zum Unterhalt ihrer bedürftigen Eltern und anderer Verwandten in aufsteigender Linie (ascendants) verpflichtet.

286 Art. 205 C. civ.

287 Art. 206 C.civ.

288 Art. 207 C.civ.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Öffentlich-rechtliche Einrichtungen und die Unterhaltsforderung

Öffentlich-rechtliche Einrichtungen und die Institutionen der sozialen Sicherung sind verpflichtet, dem Unterhaltsberechtigten auf Anfrage alle Informationen über den Unterhaltsschuldner zugänglich zu machen, über die sie verfügen.[289]

Darüber hinaus sind die Familienleistungskassen (CAF) befugt, für Unterhaltsgläubiger, die einem Kind Unterhalt gewähren und keinen Anspruch auf die *allocation de soutien familial* haben, auf Antrag die geschuldeten Unterhaltszahlungen einzufordern.

Öffentlich-rechtliche Einrichtungen können im Bedarfsfall und unter der Voraussetzung der Erschöpfung des üblichen Rechtsweges bei der Einziehung des geschuldeten Unterhalts an Stelle des Unterhaltsberechtigten treten und die Unterhaltsforderung öffentlich-rechtlich beitreiben.

aa) Unterhaltsvorschuss

Darüber hinaus kann die CAF einen Unterhaltsvorschuss leisten.[290]

Die *allocation de soutien familial* kann an Stelle des geschuldeten Unterhalts gezahlt werden. Dafür bedarf es einer Gerichtsentscheidung über die Feststellung der Unterhaltsverpflichtung und die Nichtleistung des geschuldeten Unterhalts während zweier Monate.[291] Unter der Voraussetzung der Klageerhebung kann die CAF die Leistung nach einem bestimmten Zeitablauf bereits vor Prozessende gewähren.[292]

bb) Unterstützungsklage

Ein nichteheliches Kind, dessen väterliche Abstammung nicht rechtlich festgestellt ist, kann Anspruch auf Unterhaltsleistung gegenüber demjenigen erheben, der während der gesetzlichen Empfängniszeit mit der Mutter eine Beziehung hatte (*qui a eu des relations*). Die Forderung auf eine Unterstützungsleistung („*action à fins de subsides*“) kann während der Minderjährigkeit des Kindes gestellt werden. Das Kind selbst behält den Anspruch auf Unterstützungsklage während der zehn Jahre nach Erreichen der Volljährigkeit, wenn kein Antrag zu einem früheren Zeitpunkt gestellt worden ist.[293] Eine Unterstützungsklage zielt nicht darauf ab, den Vater des Kindes ausfindig zu machen, um ihn auch für die Erziehung des Kindes in die Pflicht zu nehmen, sondern darauf, eine Person ausfindig zu machen, die der Vater sein könnte und Unterhalt leisten muss. Der Unterhalt schuldende Vater kann aus einer erfolgreichen Unterstützungsklage der Mutter im Gegenzug kein Recht auf sein Kind ableiten. Die Behauptung der Vaterschaft kann durch einen Gentest widerlegt werden.

289 Loi n° 5 du 5 janvier 1973; Loi n° 617 du 11 juillet 1975.

290 Die CAF haben seit 1975 (loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public) die Möglichkeit, einen Vorschuss auf geschuldeten aber nicht gezahlten Unterhalt zu gewähren. Von dieser Möglichkeit wurde bislang kaum Gebrauch gemacht.

291 Art. L. 523-1 al. 3; R. 523-1 al.1 CSS.

292 Art. R. 523-3 CSS.

293 Art. 342 C. civ.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

C. Dienst- und Sachleistungen für den Unterhalt und die Betreuung des Kindes

Neben den eigentlichen Leistungen verschiedener Art ist die Realisierung der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben wichtig, weil nur so den Erziehenden eine echte Wahlmöglichkeit eingeräumt wird.

I. Berufstätigkeit und Privatleben

Bei der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben kommt den verschiedenen Betreuungsmaßnahmen insbesondere für die kleinen Kinder eine besondere Bedeutung zu. Es obliegt jedoch zum größten Teil den Eltern, in der Praxis meistens den Müttern, eine spezifische Vereinbarkeit zwischen dem Privat- und dem Berufsleben herzustellen. Daher betrifft dieses Problem der Kompatibilität von Beruf und Familie auch die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, insbesondere wenn beide Eltern berufstätig sind. Wenn auch viele Angebote zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, insbesondere die verschiedenen Urlaubsformen von den Betroffenen angenommen werden und auch zu zufriedenstellenden Ergebnissen führen,[294] ist das kollektive Hilfsangebot dennoch zu verbessern. Gerade diesbezüglich sind auch die Betriebe gefordert. Deren Beteiligung nimmt zwar zu, doch sind solche betriebliche Aktivitäten noch nicht genügend entwickelt.[295]

Die Wirkung der o.g. Geldleistungen kann durch arbeitsrechtliche Vorschriften effizienter ausgestaltet werden, denn es bedarf verschiedener Maßnahmen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu gewährleisten. Auch das Sozialrecht kann mit seinen anderen Komponenten als den Familienleistungen dazu beitragen. Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben kommen a priori dem Kind direkt zugute. Die Vereinbarkeit von privatem und beruflichem Lebensbereich setzt somit die Berücksichtigung des privaten Lebensbereichs in arbeits- und/oder sozialrechtlichen Regelungen und deren entsprechender Umsetzung voraus.[296]

Manche Familienleistungen stellen ausdrücklich auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben ab. Die *allocation de présence parentale* ist z.B. eine Leistung mit dem Ziel, die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben zu fördern. Das galt auch für die *allocation parentale d'éducation*. Bestimmte Familienleistungen entfalten erst in Ver-

294 So ein Bericht bereits aus dem Jahr 2007: *Pécresse*, Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle, Rapport présenté au Premier ministre, 2007.

295 *Pécresse*, aaO, 51.

296 *Gardin*, La prise en compte de la vie familiale du salarié dans les normes légales et conventionnelles du travail, Dr. Soc., 2002, 854.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bindung mit bestimmten Rechtsvorschriften, insbesondere aus dem Arbeitsrecht, ihre volle und beabsichtigte Wirkung.

Eine Untersuchung hat ergeben, dass das Lebensniveau der Familien eine wesentliche Rolle spielt. Da Kosten entstehen, ist es nicht verwunderlich, dass die Betreuung der Kinder umso intensiver ist, je höher das zur Verfügung stehende Einkommen ist. Unter der Woche werden 30% der Kinder aus einem einkommensschwachen Haushalt entgeltlich betreut, während es bei Kindern von besser Verdienenden 70% sind. Hinzu kommt, dass am schulfreien Mittwoch auch das kulturelle Angebot während der Betreuung entsprechend ungleich verteilt ist. Darüber hinaus übernehmen die berufstätigen Mütter mit geringerem Einkommen einen großen Teil der Betreuung trotz Berufstätigkeit selbst.[297]

Für die Kinder bis zu sechs Jahren werden verschiedenste Betreuungsmöglichkeiten angeboten, so dass die Eltern für sie die geeignetste auswählen können.[298] Allerdings hängt das Angebot auch von der wirtschaftlichen Situation der Region ab, in der die Betroffenen leben. Seit den 1990er Jahren sind viele neue Angebote der Kinderbetreuung entstanden. Parallel dazu wurden die finanziellen Direkthilfen, die die Betreuung des Kindes im eigenen Haushalt erleichtern sollen, erhöht.

Die Notwendigkeit eines umfassenden Betreuungsangebots und des Angebots der Leistungen ergibt sich auch daraus, dass in Frankreich ein Großteil der Frauen erwerbstätig ist; es ist das Land der Europäischen Union mit einer der höchsten Frauenerwerbsquote. Von den 80% der erwerbstätigen Frauen zwischen 25 und 50 Jahren gehen 70% einer Vollzeitbeschäftigung nach. Nimmt man die Altersschere der zwischen 24 bis 54-Jährigen sind es 73,5%; die Erwerbsquote sinkt auf 58,8% der Frauen, die zwei oder mehr Kinder haben.

II. Betreuungsangebote

Der Ausbau des Betreuungsangebotes ist eine wirtschaftliche und soziale Aufgabe, die drei Herausforderungen begegnet. Zum einen geht es darum, Familie und Beruf insbesondere für Mütter besser in Einklang zu bringen. Zum anderen ist die Entwicklung des Betreuungsangebots auch unter einem sozialen Gleichheitsaspekt zu sehen, denn ein qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot ist auch ein Instrument der Kindesentwicklung, der Sozialisierung und der Erziehung. Schließlich ist die Förderung der psychischen, physischen und affektiven Entwicklung und Sensibilisierung auch eine Investition für die Zukunft der Gesellschaft.[299]

297 Etudes et résultats, n° 465, Februar 2006.

298 *Letablier*, Kinderbetreuungspolitik in Frankreich und ihre Rechtfertigung, WSI Mitteilungen 3/2000, 169.

299 *Voisin*, Développement de la garde d'enfants. Rapport Inspection générale des affaires sociales, RM2009-033P, März 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Verbesserung des Betreuungsangebots

Seit einigen Jahren ist eine Tendenz zur Verbesserung der Kleinkindbetreuung festzustellen. Die Staatssekretärin für Familie stellte im Mai 2009 eine neue Betreuungsart auf lokaler Ebene für Kinder zwischen zwei und drei Jahren vor. Es handelt sich um Einrichtungen, die eine Lücke zwischen Kinderkrippe und Vorschule ausfüllen und Kinder unter sechs Jahren aufnehmen sollen.[300] Diese „*jardin d'éveil*" genannten Einrichtungen, sollen aber nicht vertraglich mit der staatlichen *éducation nationale* verbunden werden und keinesfalls eine Konkurrenzeinrichtung der bestehenden Vorschulen sein. Auch Zusatzversicherer wie die *sociétés mutualistes (mutuelles*) wollen für die bessere Betreuung der Kinder diesen Alters tätig werden und haben insbesondere eine Zertifizierungsmöglichkeit solcher Einrichtungen vorgesehen, um die bestmögliche Qualität der Betreuung zu erreichen.[301]

Während die Unterbringungsmöglichkeiten immer vielseitiger wurden, hat der Staat die Zahl der zur Betreuung untergebrachten Kinder dank seiner Zahlungen in den „Investitionsfonds für die Kleinkindbetreuung" erhöhen können. Die Hilfen, die aus diesem Fonds stammen, ermöglichen es den Einrichtungen – unter der Bedingung, dass auch behinderte Kinder davon profitieren – mehr Plätze anzubieten. Mittels eines „*plan crèches*" („Programm Kinderkrippe") war z.B. die Einrichtung von 20.000 neuen Kinderkrippenplätzen vorgesehen.[302]

2. Ausbildung von Betreuungskräften

Die Arbeitsbedingungen und das berufliche Ansehen der „*assistante maternelle*" sollen verbessert werden. Insbesondere sollen diese Betreuungspersonen einen dauerhaften arbeits- und sozialrechtlichen Schutz genießen. Weiterbildungsmaßnahmen für diese Berufsgruppe sollen insbesondere über die soziale Sicherheit durch Beitragszahlungen zur Einrichtung eines speziellen Fonds finanziert werden. Die Möglichkeit der Anerkennung der Berufserfahrung (*validation des acquis de l'expérience*, VAE) soll auf die Berufe der Kinderbetreuung Anwendung finden.[303]

---

300 Etablissements d'accueil des enfants de moins de six ans, Art. R.2324-1 CSP.

301 *Afim*, Vers une certification des services petite enfance, n° 3370, 2008.

302 *Paris*/*Chauffaut*, Modes d'accueil de la petite enfance: droit opposable et autres options, Dr. soc., 2007, 1283.

303 Das Gesetz über die soziale Modernisierung vom 17. Januar 2002 sieht die Anerkennung der Berufserfahrung vor, um Arbeitnehmern eine bessere Qualifizierung zu gewährleisten. Das Gesetz ergänzt frühere ähnliche Regelungen. Eine spezifische Berufserfahrung und die daraus gezogenen beruflichen Kenntnisse sollen es einem Arbeitnehmer ermöglichen, auch ohne Diplome, einen beruflichen Aufstieg machen zu können. Es ist möglich, ein Diplom oder einen Titel ausschließlich über die VAE (Validation des Acquis de l'Expérience, Qualifizierung durch Anerkennung erworbener beruflicher Kenntnisse) zu erlangen. Die Berufserfahrung ist auch für die Erstausbildung von Bedeutung und wird dafür anerkannt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Serviceangebote für Familien

Die Regierung beabsichtigt seit einigen Jahren, die verschiedenen Dienste und Maßnahmen für die Familien zu optimieren. Dafür soll die Zusammenarbeit aller in der Familienpolitik tätigen Akteure verstärkt werden und den Familien bessere Informationsmöglichkeiten insbesondere über spezifische Internetseiten und sonstige Informationsangebote („*points info familles*“) zugänglich gemacht werden. Der Ausbau des Familienschlichtungswesens soll durch eine dauerhafte Finanzierung gewährleistet werden und schließlich ist die Einführung eines Diploms des Familienschlichters (*médiateur familial*) vorgesehen.

4. Maßnahmen der Unternehmen und der Sozialpartner

Abgesehen von der Finanzierung sind die Unternehmen nicht rechtlich, aber sehr wohl tatsächlich in die Verwirklichung und die Fortentwicklung der Familienpolitik mit einbezogen.[304] Sie sind die wichtigsten Beitragszahler des Familienleistungssystems und finanzieren rund ein Drittel des Gesamtbudgets.

Seit 2008 gibt es eine vom Arbeitsministerium ausgearbeitete „Charta der Elternschaft in Unternehmen“ (*charte de la parentalité en entreprise*), deren Ziel es ist, den Unternehmen Anreiz zu geben, den Angestellten mit Kindern ein bedarfsgerechtes Umfeld zu schaffen. Als erfolgversprechend wird auch die Kollektivverhandlung angesehen, insbesondere seitdem das Thema „Arbeitsleben und Privatleben“ zu den obligatorischen Verhandlungen zählt, die auf Branchenebene alle drei Jahre geführt werden müssen.[305] Immer mehr Unternehmen erkennen die Bedeutung und die Notwendigkeit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf; denn das kommt nicht nur den Arbeitnehmern und vor allem den Arbeitnehmerinnen, sondern auch den Unternehmen selbst zugute, weil sich so eine Möglichkeit zur Bindung qualifizierter Kräfte ergibt.

Die Betreuungsangebote der Unternehmen sind dennoch nicht sehr zahlreich und vielfach scheint noch eine starke Zurückhaltung hinsichtlich des Angebots von Teilzeitbeschäftigungen über die gesetzlichen Regelungen hinaus vorzuherrschen.

Es wurde vorgeschlagen, die Zusammenarbeit von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und den Unternehmen zu aktivieren und auch die (Mit)Finanzierung betrieblicher oder anderweitig privat betriebener Betreuungsstätten zu ermöglichen. So wird vorgeschlagen, dass sich Unternehmen an „*contrats enfance*“, die auf die Finanzierung von Kinderkrippen abzielen oder auch an „*contrats temps libre*“ („Verträge zur Freizeitge-

304 Vergleichend zu Betreuungsangeboten, s. *Daune-Richard*/*Letablier*, L'accueil des enfants: enjeux des réformes et appel aux entreprises dans quatre pays européens. Politiques sociales et familiales 103, 2011, 33.

305 *Brigitte Grésy*, Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l‘égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, 2009. Rapport *Heinrich*/*Juanico*, aaO, 265.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

staltung“) beteiligen, die der Finanzierung von Beschäftigungsmöglichkeiten Jugendlicher dienen.[306]

Des Weiteren wurde ein „*crédit d'impôt famille*“ (steuerliche Vergünstigung für Familien) eingerichtet.[307] Dieser den Unternehmen vorbehaltene staatliche Vorteil wird den Betrieben angeboten, die Einrichtungen für die Betreuung von Kindern einrichten wollen. Darüber hinaus soll er ebenfalls für die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen zu Gunsten von Arbeitnehmern, die einen Elternurlaub (*congé parental d'éducation*) oder einen Urlaub anlässlich familiärer Ereignisse nehmen, von den Betrieben in Anspruch genommen werden können. Man verspricht sich von diesem familienbezogenen Steuervorteil eine Steuerfinanzierung von nahezu 60% der Gesamtausgaben für diesen Bereich.

5. Berufliche Eingliederung von Jugendlichen

Verschiedene Arbeitsverträge wurden mit dem Ziel geschaffen, arbeitslosen arbeitssuchenden Menschen die berufliche Eingliederung zu erleichtern. Im Allgemeinen handelt es sich um sog. *contrats de travail aidés*. Das sind Arbeitsverträge und Beschäftigungsformen, zu deren Abschluss und Durchführung finanzielle Hilfen und Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden, oder für die keine oder geringere Sozialversicherungsbeiträge anfallen oder für die steuerliche Vergünstigungen gewährt werden.[308]

Manche Arbeitsverträge waren oder sind speziell für junge Menschen konzipiert, die aber 16 Jahre alt sein müssen, weil bis zu diesem Alter die allgemeine Schulpflicht gilt.

6. Sonstiges

Die den Betreuungsstätten eingeräumte Möglichkeit, ihre Öffnungszeiten den Anforderungen der Betroffenen anzupassen, ist ebenfalls eine Maßnahme zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

III. Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen über Freistellungen

Eine wesentliche Hilfe für Arbeitnehmer kann zu Gunsten der Arbeitnehmer über Freistellungsmöglichkeiten realisiert werden. Der Gesetzgeber räumt dem Arbeitnehmer das Recht auf bezahlte Freistellungstage bei bestimmten familiären, insbesondere kind-

306 Ministère délégué à la Famille, rapport du groupe de travail « familles et entreprises », tome I et II, 2003.

307 Art. 244 quater F Code général des impôts.

308 Die entsprechenden Vorschriften finden sich in den Art. L. 5132-1ff. C.T.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bezogenen Ereignissen ein[309]. Der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin kann insbesondere bei Krankheit des Kindes auch Urlaub nehmen, der laut gesetzlicher Bestimmung unbezahlt ist, aber eine Vereinbarung kann die volle oder teilweise Lohnzahlung vorsehen. Im Übrigen kann ein Arbeitnehmer nach der Geburt oder der Adoption eines Kindes unter Einhaltung einer Frist von 15 Tagen das Arbeitsverhältnis kündigen, um sein Kind zu erziehen.[310] Im Folgenden werden die hauptsächlichen Möglichkeiten im privaten Sektor und im allgemeinen System der sozialen Sicherheit skizziert, im öffentlichen Dienst und den sozialrechtlichen Sondersystemen können davon abweichende Regelungen gelten.

1. Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung

Nach der Mutterschutzfrist können beide Elternteile Teilzeitbeschäftigung beantragen.[311] Eine solche Maßnahme tritt an die Stelle des Erziehungsurlaubs. Ein Wechsel zwischen Erziehungsurlaub und Teilzeitarbeit ist möglich.

Sowohl nach einem Erziehungsurlaub als auch nach der Wiederaufnahme der Vollzeitbeschäftigung hat der Arbeitnehmer einen Anspruch auf berufliche Weiterbildung.[312]

2. Congé parental – Erziehungsurlaub für einen Elternteil

Jeder Arbeitnehmer, der zum Zeitpunkt der Geburt oder der Aufnahme eines schulpflichtigen Kindes mindestens ein Jahr im selben Betrieb beschäftigt ist, hat nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs Anspruch auf unbezahlten Urlaub von bis zu maximal drei Jahren bzw. bis zum vollendeten dritten Lebensjahr des Kindes.[313] Diese Beschäftigungsunterbrechung kann Voll- oder Teilzeit sein. Die Erstgewährung ist auf die Dauer eines Jahres beschränkt. Die Eltern können diesen Erziehungsurlaub wechselweise oder zeitgleich beanspruchen. Die Regelung der Verlängerungsmöglichkeit erlaubt es dem Arbeitnehmer, sich nicht von vornherein auf eine bestimmte Urlaubsdauer festzulegen. Dieser Urlaub muss nicht unmittelbar nach dem Mutterschaftsurlaub angetreten werden. Nach diesem Urlaub muss der Arbeitgeber die betreffende Person zu den gleichen Bedingungen wie vorher wieder einstellen. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, kann das *complément de libre choix d'activité* bezogen werden (früher das Erziehungsgeld, *allocation parentale d'éducation*).

309 Art. L. 3142-1ff. C.T; Congés et absences pour raisons familiales, personnelles ou professionnelles, Liaisons sociales, mars 2007, cahier n° 2.

310 Art. L 1225-66 C.T.

311 Art. L. 1225-47 C.T.

312 Art. L. 1225-68 ff. C.T.

313 Art. L. 3142-1, L. 1225-66 C.T.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Urlaub aus familiären Gründen

Anlässlich der Geburt seines Kindes oder der Adoption hat ein Arbeitnehmer Anspruch auf einen dreitägigen bezahlten Sonderurlaub.[314] Dieser Urlaub ist nicht mit dem Mutterschaftsurlaub zu verwechseln, eine Kumulierung mit dem Mutterschaftsurlaub (s. *congé de maternité*) ist nicht erlaubt, eine Kumulierung mit dem Vaterschaftsurlaub (siehe unten) ist jedoch möglich.

4. Congé pour enfant malade – Urlaub wegen Erkrankung des Kindes

Bei Erkrankung oder Unfall eines Kindes unter 16 Jahren kann ein Arbeitnehmer drei Tage im Jahr einen bis zu dreitägigen unbezahlten Urlaub nehmen, der auf fünf Tage verlängert werden kann, wenn das Kind jünger als ein Jahr alt ist oder wenn der Arbeitnehmer drei Kinder unter 16 Jahren erzieht.[315] Durch Kollektivvertrag oder Betriebsvereinbarung können in jedem Fall weitergehende Maßnahmen vorgesehen werden.

5. Congé de présence parentale – Elternurlaub bei schwerer Erkrankung des Kindes

Dieser besondere Elternurlaub, CPP, wird einem Arbeitnehmer gewährt, um seinem Kind, für das er Sorge trägt und das krank oder behindert wurde oder einen schweren Unfall hatte, zur Verfügung stehen zu können, „präsent" zu sein.[316] Der Arbeitnehmer kann seine Beschäftigung für die Dauer des CPP ganz unterbrechen oder aber auf Teilzeit umstellen. Während des CPP besteht Anspruch auf eine Elterngeldleistung, die „*allocation de présence parentale*", APP.[317] Die Höchstdauer beträgt 310 Tage innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren.

Im Jahr 2014 wurde zusätzlich gesetzlich die Möglichkeit eröffnet, innerhalb eines Unternehmens ein erwirtschaftetes Arbeitszeitkonto partiell an einen Arbeitskollegen, dessen Kind schwer erkrankt ist, zu übertragen.[318]

6. Congé de maternité – Mutterschaftsurlaub

Mütter haben Anspruch auf Freistellung von der Arbeit für einen Zeitraum von sechs Wochen vor bis zehn Wochen nach der Geburt.[319] Je nach Anzahl der Geburten und Kinder, die erzogen werden, kann die Dauer insgesamt jedoch bis zu 46 Wochen betra-

314 Art. L. 3142-1 C.T.
315 Art. L. 1225-61 C.T.
316 Art. L. 1225-62 C.T.
317 Art. L. 544-1 CSS.
318 Durch Gesetz Nr. 2014-459 vom 9. Mai 2014 (JO 10. Mai), Art. L. 1225-65-1 f. C.T.
319 Art. L. 1225-17ff.; L. 1225-29 C.T.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen. Während des Mutterschaftsurlaubs wird von der Sozialversicherung Mutterschaftsgeld gezahlt (s.u. Mutterschaftsversicherung).

7. Congé de paternité – Vaterschaftsurlaub

Ein sozialversicherter Vater, der als Arbeitnehmer beschäftigte Lebensgefährte der Mutter oder die Person, die mit ihr einen bürgerlich-rechtlichen Solidarpakt eingegangen ist, hat zusätzlich zum dreitägigen Sonderurlaub anlässlich der Geburt oder der Adoption Anspruch auf Vaterschaftsurlaub von 11 Tagen (18 Tagen bei Mehrfachgeburt). Die Freistellung muss in den ersten vier Lebensmonaten nach Geburt oder Adoption des Kindes genommen werden. Während der Freistellung kann eine Lohnersatzleistung vergleichbar mit dem Mutterschaftsgeld gezahlt werden.[320]

8. Congé sabbatique – Sabbatjahr

Der unbezahlte Urlaub aus persönlichen Gründen wird dem Antragsteller unter Berücksichtigung der Dauer seiner Betriebszugehörigkeit gewährt. Die Mindestbetriebszugehörigkeitsdauer beträgt 36 Monate, der Arbeitnehmer muss aber mindestens sechs Jahre Berufserfahrung nachweisen. Die Dauer des Urlaubs beträgt zwischen sechs und elf Monaten. Der Arbeitsvertrag ist während dieser Zeit unterbrochen. Die Ausübung einer anderen Beschäftigung während dieses Urlaubs ist gestattet.[321]

IV. Sozialrechtliche Regelungen

Sozialrechtliche Regelungen wie nachfolgend skizziert sehen im Allgemeinen keine Leistungen für die betreuten Kinder vor, sondern sind in erster Linie vorteilhafte Maßnahmen zu Gunsten der erziehenden Person, auf die sie aufgrund der erzieherischen Tätigkeit Anspruch hat.

1. Altersversicherung

Die Altersversicherung sieht die Versicherung von nicht erwerbstätigen Eltern vor (*assurance vieillesse des parents au foyer*, AVPF). Alleinerziehende Personen oder die in einer Lebensgemeinschaft lebenden nicht erwerbstätigen Lebenspartner, die bestimmte Leistungen für Kleinkinder beziehen,[322] werden obligatorisch und ohne eigene

320 Art. L. 331-8 CSS.

321 Art. L. 122-32-17 CSS.

322 Allocation de base PAJE; complément de libre choix d'activité PAJE.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beitragszahlung in der Altersversicherung versichert.[323] Die Beiträge für diese Altersversicherung werden von der Familienleistungskasse gezahlt. Diese Leistungen kommen zwar nicht dem Kind zugute, aber ohne sie wäre die Erziehung möglicherweise weniger effizient.

Bestimmte Gruppen von Versicherten können zudem die Altersrente zum vollen Satz beanspruchen, auch wenn ihre gesamte, in irgendeinem Versicherungssystem zurückgelegte Versicherungszeit geringer als die benötigten Quartale ist.[324] Diese Regelung gilt auch für Mütter, die eine Mindestversicherungszeit von 30 Jahren nachweisen können, mindestens drei Kinder aufgezogen und für eine bestimmte Zeit als Arbeiterinnen eine manuelle Tätigkeit ausgeübt haben.[325]

a) Erhöhung der Altersrente für Kindererziehung im allgemeinen System

Kindererziehungszeiten werden für die Höhe der Altersrente berücksichtigt.[326] Sozialversicherte Familienmütter haben Anspruch auf eine Verbesserung ihrer Alterssicherung aufgrund der Erziehung von Kindern.[327] Dabei gilt die jeweils günstigere der folgenden Lösungen:

- entweder wird ein Quartal Versicherungszeit für jedes Jahr gutgeschrieben, in welchem ein Kind erzogen worden ist, mit einer Höchstgrenze von acht Quartalen (d.h. zwei Jahren) oder
- eine Verlängerung der Versicherungszeit um die Zeit, während der die Familienmutter in Elternurlaub (*congé parental*) war.

Dem sozialversicherten Vater wird eine Versicherungszeit in Höhe des von ihm genommenen Elternurlaubs gutgeschrieben;[328] er hat demnach keine Wahlmöglichkeit.

Im Übrigen gelten andere bereits bestehende Bestimmungen hinsichtlich der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten weiterhin.

Versicherten wird für jedes Kind, das sie mindestens neun Jahre lang vor dessen 16. Geburtstag erzogen haben, eine zweijährige Versicherungszeit für jedes Kind gutgeschrieben.[329] Dabei spielt es keine Rolle, ob eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt wurde oder nicht. Anwartschaften können somit durch Beschäftigung und durch Kindererziehung erworben werden. Das Altersruhegeld kann unter bestimmten Voraussetzungen erhöht werden, wenn der Versicherte drei Kinder gehabt oder erzogen

323 Art. L. 381-1 CSS.

324 Art. L. 351-8 CSS.

325 *Kaufmann*, Frankreich: Altersgrenzen und Nachteilsausgleich in der Altersversicherung, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, ZIAS 2007, 135.

326 *Paris*, Quelques éléments de réflexion sur les bonifications de pension pour enfants, Politiques sociales et familiales 2009, 76.

327 Art. L. 351-4 und 5 CSS.

328 Art. L. 351-5 CSS.

329 Das gilt nur für das Basissystem, die Zusatzalterssicherungssysteme sehen diese Leistungsverbesserung nicht vor. Im öffentlichen Dienst werden für jedes Kind drei Jahre gut geschrieben.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

hat.[330] Die Erhöhung beträgt 10%. In den Sondersystemen wird der Aufschlag ab dem vierten Kind um weitere 5% erhöht, ohne jedoch 30% zu überschreiten.

b) Kindererziehungszeiten im System des öffentlichen Dienstes

Die früher übliche gewährte Zuerkennung einer einjährigen Versicherungszeitengutschrift (*bonification*) ausschließlich für Frauen wurde durch die Anerkennung als Versicherungszeit von Perioden der Dienstunterbrechung wegen Kindererziehung ersetzt. Insgesamt können Frauen und Männer für Kinder, die nach dem 1. Januar 2004 geboren wurden diese Leistung in Anspruch nehmen.[331] Die ausschließliche Begünstigung von Frauen ist mit europäischem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Obwohl andere Regelungen denkbar waren, wurde aus diesem Grund rückwirkend auch Männern das Recht zugestanden, Ersatzzeiten für Kindererziehung in Anspruch zu nehmen.[332]

2. Kranken- und Mutterschaftsversicherung

Der Arbeitsvertrag einer Arbeitnehmerin ruht für einen bestimmten Zeitraum vor und nach der Entbindung durch den Mutterschaftsurlaub. Vor der Entbindung hat die angehende Mutter Anspruch auf verschiedene Leistung aus der Mutterschaftsversicherung (Krankenversicherung). Dazu zählen insbesondere verschiedene medizinische Untersuchungen, Krankenhausaufenthalt, Entbindungskosten. Der zukünftige Vater hat ebenfalls Anspruch auf eine spezifische medizinische Untersuchung.

Seit 2013 gelten für die Festsetzung der Höhe der Lohnersatzleistung aus dem System der sozialen Sicherheit neue Regelungen. Diese ergibt sich aus dem verminderten täglichen Grundentgelt auf der Grundlage der Bemessungsgrenze, abzüglich der Sozialbeiträge. Die Höhe des sozialrechtlichen Mutterschaftsgelds berechnet nach der Bemessungsgrenze beträgt ohne Unterschied nach Regionen, wie das früher der Fall war, bis zu 80,15 Euro am Tag (2013).[333]

330 Art. L. 351-12 CSS.

331 Art. L. 9 code des pensions civiles et militaires.

332 Art. L. 12 b code des pensions civiles et militaires. Die Rechtsprechung des EuGH vom 29. November 2001, C-366/99 Griesmar, nach der die Vorschriften des Beamtenrechts über die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für die Alterssicherung ausschließlich zugunsten von Beamtinnen dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei der Entgeltzahlung zuwiderlaufen – Rechtsprechung, die vom Staatsrat übernommen wurde (29. Juli 2002) – hat auch vor dem 1. Januar 2004, Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rentenreform, dazu geführt, dass mehrere Lehrer im Staatsdienst, die die Voraussetzungen der Kindererziehung und Karriereunterbrechung erfüllen, nach Einlegung einer entsprechenden Klage vorzeitig (im Alter von 52 Jahren) ab sofort in den Ruhestand treten können.

333 S.u. Mutterschaftsversicherung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

V. Einrichtungen und Strukturen für die Betreuung von Kindern

Staatliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Einrichtungen sind wichtige Akteure für die Bereitstellung, für Zulassung und Kontrolle von Betreuungsmöglichkeiten, aber die privaten Initiativen zur Betreuung bleiben von grundlegender Bedeutung.

1. Allgemeines und Übersicht

Die Kinderbetreuungsmaßnahmen gleich welcher Art haben verschiedene Altersklassen als Zielgruppen, doch kommt der Betreuung der Kleinkinder unter drei Jahren – und bis zu sechs Jahren, wenn sie keine Vorschule besuchen (s.u.) – besondere Bedeutung zu. Ende 2011 lebten ungefähr 2,3 Mio. Kinder unter drei Jahren im europäischen Frankreich.[334]

Die Verbesserung des Betreuungsangebots für Kleinkinder ist allen Regierungen ein Anliegen, für das mit der Einführung der Familienleistung PAJE ein deutliches Zeichen gesetzt wurde.[335] Mit der Einführung der Leistung PAJE wurde offenbar, dass der Schwerpunkt der Kinderbetreuung das enge oder weitere Familienumfeld ist. Die Betreuung kann individuell oder gruppenbezogen durchgeführt werden.[336] Die meisten Kinder (63%) werden von den Eltern betreut, 18% von *assistantes maternelles*, 2% zu Hause von Betreuungspersonen (garde à la maison), 4% von Familienmitgliedern. 10% dieser Kinder besuchen eine Kinderkrippe, 2% werden schulisch betreut und 1% auf andere Weise.[337] Das Familieneinkommen hat einen Einfluß auf die Wahl der Betreuungsart. Eltern mit höherem Einkommen optieren eher für die Betreuung durch eine assistante maternelle oder für eine Betreuungsperson in der Wohnung als für die Unterbringung in einer kollektiven Betreungseinrichtung (Eaje).[338]

Die Kollektivbetreuung und Frühförderung der Kleinsten wird hauptsächlich in Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder (*établissements d'accueil du jeune enfant, Eaje)* übernommen: es handelt sich im insbesondere um die *crèches,* die *haltes-garderies,*[339] *jardins d'enfants*[340] und Multibetreuungseinrichtungen.

334 Das entspricht 3,7% der Bevölkerung. S. Etudes et résultats n° 840, 2013.

335 Ministère délégué à la famille, rapport du groupe de travail « Les métiers de la petite enfance dans les structures d'accueil collectif », 2003.

336 Zur Entwicklung des Kindes bei Außerhausbetreuung, s. *Marcos* e.a., Le développement du langage et de la communication. L'influence du mode d'accueil chez les enfants de deux et trois ans, Recherches et Prévisions, 62, 2000, 57.

337 Etudes et résultats, n° 678, 2009.

338 La fréquentation des établissements d'accueil du jeune enfant par les moins de 3 ans, Etudes et résultats, n° 824, 2012.

339 Horte zur Kurzzeitbetreuung.

340 Das entspricht den deutschen Kinderkrippen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Durchschnitt bieten diese Strukturen 33 Plätze an. Im Jahr 2011 gab es 11.600 Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder unter drei bzw. unter sechs Jahren, die insgesamt 373.700 Plätze anboten.[341] Das entspricht einer Angebotszunahme von 11.300 Plätzen im Vergleich zum Vorjahr und mehr als 90.400 im Vergleich zu 1998.[342] Das bedeutet zwar, dass das Angebot insgesamt besser geworden ist, aber es bestehen immer noch große Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen und Departements. Die Unterschiede können auch familiensituationsbedingt sein.[343] Im Großraum Paris und im Süden ist das Angebot an Kollektivbetreuungseinrichtungen und familiären Betreuungsarten größer als das nationale Durchschnittsangebot.[344] Die o.g. kollektiven Betreuungseinrichtungen bieten 85% der Plätze an, die restlichen 15% werden von familiären Betreuungsformen (*services d'accueil familial*) angeboten. Nur 12% der Gemeinden haben *crèches collectives* eingerichtet, die anderen bieten andere Betreuungsarten an.[345] Die Multibetreuungseinrichtungen (*établissements multi-accueil*) bieten 63% der Plätze für Kollektivbetreuung an; im Vergleich dazu waren es 1998 17%.[346] (Im Einzelnen s.u. Tabelle). Die Familienkassen bezuschussen diese Einrichtungen.

Das *centre d'analyse stratégique* erwägt, bis zum Jahre 2017 eine Einrichtung zu schaffen, die den Finanzierungsbedarf für die Kleinkindbetreuung steuert; zugleich sollen auch spezifische Einheiten eingerichtet werden, die gleichsam die Aufgaben des Hohen Rats für die Familie (*Haut conseil à la famille*) auf lokaler Ebene verwirklichen. So soll ein flächendeckendes Betreuungsangebot verwirklicht werden. Die Umsetzung sollte in Anlehnung an andere Reformen geschehen, die in letzter Zeit in anderen sozialpolitischen Bereichen zu verzeichnen sind.

2. Die Einzelbetreuung oder Betreuung in Kleingruppen von Kleinkindern

Ganz allgemein ist festzustellen, dass die „sozialisierende" Betreuung – in kleinen oder auch größeren Gruppen und Einrichtungen unterschiedlicher Art – von den Eltern gern gewählt wird, diese Betreuungsarten jedoch nicht als Konkurrenz zu individuell gestalteten Betreuungsarten eingestuft werden können. Beide Betreuungsarten ergänzen sich gegenseitig.[347]

341 Im Jahr 2010 waren es 359.000, ohne Einrechnung der Einrichtungen, die die Betreuungskosten nicht nach den nationalen Vorgaben berechnen (L'es-sentiel, n° 132, 2013).

342 Etudes et résultats, n° 840, 2013. Die statistischen Angaben variieren geringfügig im Vergleich zu l'es-sentiel n° 132, 2013.

343 *Périvier*, Emploi des mères et garde des jeunes enfants: l'impossible réforme ?, Dr. soc., 2003, 795.

344 Etudes et résultats, n° 839, 2013.

345 L'es-sentiel

346 Etudes et résultats n° 840.

347 Vergleichend dazu *Pawlowska*, L'accueil de la petite enfance en France et en Pologne, Politiques sociales et familles n° 115, 59.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Einzelbetreuung

Säuglinge werden in der Regel zu Hause von einem Elternteil betreut. Das gilt auch für Kinder unter drei Jahren; diese werden überwiegend von ihren Eltern oder einem Familienangehörigen betreut. Das Angebot eines Erziehungsurlaubs soll dies auch für berufstätige Eltern ermöglichen. 20% der Väter sollen bereit sein, mindestens drei Jahre lang einen Erziehungsurlaub zu nehmen, um sich um ihr kleines Kind zu kümmern. Dabei handelt es sich um Väter, deren finanzieller Beitrag zum Familieneinkommen eher gering ist. Hingegen sind 10% der befragten berufstätigen Mütter nicht bereit, ihre Berufstätigkeit zu unterbrechen; dabei handelt es sich um Mütter mit eher hohem Einkommen.[348]

85% aller Haushalte mit mindestens einem nicht schulpflichtigen Kind und in dem die Mutter beruflich erwerbstätig ist, ließen bereits vor Jahren das Kind gegen Entgelt oder unentgeltlich von einer dritten Person betreuen.[349]

Die Einzelbetreuung findet zu Hause oder außerhalb des Haushalts bei einer Betreuungsperson statt. Es handelt sich um die Betreuung von Kindern zu Hause durch die Eltern, durch nicht gemeldete Pflegemütter oder durch Hausangestellte.

b) Betreuung durch assistantes maternelles

Ein Gesetz aus dem Jahr 2005 enthält die Vorschriften über die Kinderbetreuung durch Dritte, die seitdem strengeren Vorgaben zu entsprechen hat.[350] Das Kind bzw. die Kinder werden bei der Betreuungsperson (*assistant maternel*) untergebracht. Die Dauer der Aufnahme zur Betreuung kann für einen jährlichen, wöchentlichen oder täglichen Zeitraum festgelegt werden; schließlich ist auch die gelegentliche Betreuung möglich. Die *assistants maternels* (es handelt sich überwiegend um assistantes maternelles)[351] – diplomierte Tagesmütter (*nourrices)* fallen ebenfalls unter die spezifischen Regelungen – müssen bestimmte berufsqualifizierende Voraussetzungen erfüllen und erhalten dementsprechend für die Dauer von fünf Jahren die Zulassung zur Ausübung des Berufs.[352] Insbesondere die angemessene Wohnsituation der *assistants maternels* und die Bedürfnisse des Kindes spielen dabei eine große Rolle. Das Finanzierungsgesetz zur sozialen Sicherheit von 2009 sieht die Möglichkeit der Genehmigung zur gleichzeitigen Betreuung von vier Kindern vor. Ausnahmen davon sind möglich, aber der Erstantrag wird nur für weniger Kinder genehmigt, wobei die eigenen mitzählen.

348 DREES, études et résultats, n° 638, 2008.

349 *Guillot*, Une analyse du recours aux services de garde d'enfants, Economie et Statistique n° 352-353, 2002.

350 Loi n° 2005-706, 27 juin 2005, JO 28 juin. *Lahalle*, Commentaire de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, JCP S n° 12, 13 septembre 2005, 1149.

351 99% dieser Berufsgruppe sind Frauen (Etudes et résultats, n° 636, 2008, 2, Le métier d'assistance maternelle).

352 DREES, études et résultats, n° 719, 2010.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Während der nationale Tarifvertrag keine Altersgrenzen für die Kinder vorsieht, betreuen diplomierte Tagesmütter im Regelfall bei sich zu Hause ein bis drei Kinder im Alter von zweieinhalb Monaten bis drei Jahren. Die Betreuung durch *assistantes maternelles* – in sehr kleinen Gruppen mit höchstens vier Kindern unter drei Jahren, eingeschlossen der Kinder unter drei Jahren der *assistante maternelle* selbst und mit insgesamt höchstens sechs Kindern gleich welchen Alters[353] oder als Einzelbetreuung – oder durch andere Personen, insbesondere auch durch ein Familienmitglied, ist von großer Bedeutung. Das Angebot an Betreuungsplätzen durch *assistantes maternelles* ist mit potentiell 910.000 Plätzen mehr als doppelt so hoch wie das Angebot an kollektiven und familiären Betreuungsarten.[354]

Sie arbeiten entweder selbständig oder für eine Kinderkrippe. Der Erziehungsberechtigte, der sein Kind einer ausgebildeten Betreuungsperson (*assistant maternel*) anvertraut, wird deren Arbeitgeber. Dazu wird ein Arbeitsvertrag in schriftlicher Form geschlossen, der den Bedingungen des nationalen allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags entspricht.[355] Die Eltern müssen die Pflegerin gemäß den Vorschriften zum gesetzlichen Mindestlohn SMIC bezahlen.

1989 errichtete die Nationale Familienleistungskasse CAF sog. *relais assistantes maternelles, RAM*, mit dem Ziel, das Betreuungsangebot zu verbessern. In den RAM treffen sich Eltern und Betreuungspersonen, insbesondere *assistantes maternelles*, um Angebot und Nachfrage kennen zu lernen, aber vor allem auch um einen Erfahrungsaustausch vorzunehmen.[356] Es wurde im Jahr 2009 auch eine Internetadresse eingerichtet, auf der unmittelbar das Betreuungsangebot abgerufen werden kann.

Mit dem Finanzierungsgesetz der sozialen Sicherheit 2009 wurde für eine Experimentierphase der Zusammenschluss mehrerer assistantes maternelles zugelassen. Die so entstandenen „*maisons d'assistants maternels*“ sollen der besseren Betreuung dienen und insbesondere eine längere tägliche Betreuungszeit ermöglichen.[357]

3. Kinderbetreuung in Gruppen und Betreuungseinrichtungen

Die Gruppenbetreuung der Kinder findet in Krippen und Horten zur Kurzzeitbetreuung statt. Diese Einrichtungen werden von der Stadt, von privaten Organisationen oder von freien Trägern geführt oder sind in Betriebe eingegliedert und stehen dort den Beschäftigten zur Verfügung. Bezahlt werden sie durch ihre Träger und die Familienleis-

353 Art. L. 421-1 ff. CASF.

354 Etudes et résultats n° 840.

355 Convention collective nationale des assistants maternels du 1er juillet 2004 étendue. S. Liaisons sociales n° 312 du 16 septembre 2004, conventions et accords.

356 *Vérité*, Les relais assistantes maternelles: évaluation d'une structure dédiée à la petite enfance, Informations sociales. Evaluation des politiques familiales et sociales, 150, 2008, 110.

357 *Boulmier*, Les maisons d'assistants maternels: interrogations sur les règles relatives au concept de garde "collectif/individuel", RDSS, 2010, 1134.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tungskassen CAF. Letztere sind vom Staat beauftragt, Leistungen an Familien und Einrichtungen zur Kinderbetreuung in jedem Departement zu zahlen.[358]

Obwohl der Tagesablauf der Kinder nicht vorgeschrieben ist, muss für jede Betreuungseinrichtung eine Art Hausordnung aufgestellt werden. Diese wird in den Gebäuden ausgehängt und informiert über Aufnahmebedingungen, Betreuung, Förderung und Maßnahmen für das Wohlergehen der Kinder sowie über die Möglichkeiten, behinderte oder chronisch kranke Kinder aufzunehmen. Die Einrichtungen können ihre Öffnungszeiten den Gegebenheiten so anpassen, damit die Betroffenen Berufs- und Familienleben besser vereinbaren können. Das hat zur Entstehung von sogenannten Multibetreuungsstrukturen geführt. Sie sind von 6h30 bis 19h00 Uhr und länger geöffnet und bieten so den Eltern die Möglichkeit, je nach ihren Bedürfnissen die geeignete Betreuungsform zu wählen (Horte zur Kurzzeitbetreuung, Gemeinschaftskrippen, etc.).

a) Krippen

Die Höhe der Krippengebühren hängt von verschiedenen Kriterien ab: der Art der Krippe (städtisch oder einem freien Träger angehörend, Gemeinschafts- oder Familienkrippe), dem Einkommen des jeweiligen Haushaltes und der Zahl der Kinder. Die Nachfrage nach Kinderkrippen hängt vom Wohnort ab: im Raum Paris ist sie sehr groß, kleiner hingegen in ländlichen Gegenden. Allerdings gibt es in Paris dennoch große Defizite.[359] Im Übrigen besteht ein direkter Zusammenhang zwischen dem Wohnumfeld (Stadt, Großstadt oder ländliche Gegend) und der Bevorzugung einer bestimmten Betreuungsart. Je größer die Stadt, desto mehr bevorzugen die Eltern die Krippenbetreuung.[360]

aa) Die Gemeinschaftskrippe

Sie ist für Kinder aus der Gemeinde oder Kinder von Beschäftigten des die Betreuungsstätte tragenden Unternehmens gedacht. Die Kinder sind zwischen zweieinhalb Monate und drei Jahre alt. Das Personal wird von einer diplomierten Kinderpflegerin geleitet, der Hilfskräfte und Erzieher unterstehen. Der finanzielle Beitrag der Eltern ist je nach Region und Gehalt der Eltern unterschiedlich. Die Kindergeldkasse leistet Zuschüsse, die nach Familieneinkommen von 8 bis 12% gestaffelt sind. Die Kinderkrippen sind unterschiedlich groß und können zwischen 20 und 60 Kinder aufnehmen. Sie unterstehen der Verantwortung der jeweiligen Stadt oder freien Trägern und sind in der Regel von Montag bis Freitag von 7h30 und 19h00 geöffnet. Für Kinder, die über diese

358 DREES, Etudes et résultats n° 715, 2008, L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2008.

359 S. Rapport *Versini*, 2013.

360 Die *assistante maternelle* steht an erster Stelle, gefolgt von den verschiedenen Krippenarten; schließlich die Großeltern und mit Abstand die Betreuung im Haushalt. Rapport „Les métiers de la petite enfance...", op. cit., 27; *Damon*, Les opinions des Français sur l'accueil des jeunes enfants, Solidarité et santé, Etudes statistiques n° 3, 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zeiten hinaus betreut werden müssen, gibt es die sogenannten „Notdienstkrippen". Die Gemeinschaftskrippen verfügen nur über wenige Plätze; so ist es nicht selten, dass bereits während der Schwangerschaft ein Platz reserviert wird.

bb) Die Elternkrippe

Es ist eine Gemeinschaftskleinkrippe,[361] die in der Regel von freien Trägern geführt wird. Sie wird von Elterninitiativen unterhalten und unterliegt in Bezug auf Betriebsabläufe und den Sicherheitsstandards denselben Normen wie die städtische Krippe. Dort werden Kinder im Alter von zwei Monaten bis zu drei Jahren betreut. Die Eltern sind zugleich die Organisatoren und oft auch die Erzieher. Mindestens eine Person ist ständig anwesend. Im Allgemeinen werden die Kinder von geschulten Fachkräften für Kleinkindererziehung betreut. Wie bei der Finanzierung der Gemeinschaftskrippen sind Steuererleichterungen möglich; die Höhe der Beiträge hängt vom Einkommen der Eltern und den Zahlungen der Kindergeldkasse ab. Ab dem vollendeten dritten Lebensjahrs des Kindes erhalten die Eltern keine Leistung mehr.

cc) Die Familienkrippe

Es handelt sich um eine Einrichtung, die Merkmale der Gemeinschaftskrippe und der Betreuung durch eine Pflegemutter aufweist. Diese Krippe wird über ein Netz von diplomierten Tagesmüttern organisiert, die bei sich zu Hause eines oder mehrere Kinder zwischen zweieinhalb Monaten und drei Jahren betreuen. Die Tagesmütter werden von der Stadt bezahlt (die gesamte Finanzierung obliegt den Familien, der Gemeinde und der Familienleistungskasse). Regelmäßig werden sogenannte „Spielgruppen" organisiert, wo die Kinder sich in kleinen Gruppen zu früherzieherischen Spielen treffen.

dd) Stätten zur Kurzzeitbetreuung

Es handelt sich um private oder öffentliche Einrichtungen, die Kinder zwischen zwei und sechs Jahren für einen halben Tag oder nur gelegentlich aufnehmen. Das Personal besteht aus einer Kleinkindpflegerin, einer Krankenschwester oder einer diplomierten Erzieherin sowie aus in der Kinderpflege erfahrenen Aushilfen. Die Beiträge werden nach dem Einkommen der Eltern und den jeweils in Anspruch genommenen Betreuungsstunden berechnet.

b) Betriebliche Betreuung

Manche, insbesondere größere Unternehmen, versuchen, für ihre Arbeitnehmer mit kleinen Kindern und vor allem für Mütter, die Berufsausübung und die Kindererziehung abzustimmen und verträglicher zu machen.[362] In Unternehmen können Gemeinschafts-

361 Die Zahl der Kinder darf somit 25 nicht überschreiten und soll in der Regel nicht mehr als 20 betragen.

362 *Daune-Richard*/*Odena*/*Petrella*, L'engagement des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants. De nombreux enjeux et des partenariats public-privé complexes, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008,

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

krippen eingerichtet werden. Das geschieht im Allgemeinen über einen Tarifvertrag oder eine Betriebsvereinbarung, eine gesetzliche Verpflichtung zur Kinderbetreuung im Betrieb besteht nicht. Die konkrete Durchführung entsprechender Maßnahmen und die Verwaltung der Betreuungsstätten fallen normalerweise in den Verantwortungsbereich des *comité d'entreprise* (CE, Unternehmensausschuss).[363] Das CE kann auch Zuschüsse zur Finanzierung außerbetrieblicher Kinderbetreuung gewähren. In manchen Unternehmen organisiert das CE Ferienaufenthalte für die Kinder der Beschäftigten. Insgesamt sind die von den Betrieben angebotenen Betreuungsleistungen aber nicht sehr zahlreich.

Öffentlich-rechtliche Einrichtungen sind im Betreuungsbereich ungleich stärker vertreten als die Unternehmen. Das liegt zumindest bei den mittleren Betrieben auch an der fehlenden Möglichkeit, von Sozialleistungsträgern eine finanzielle Unterstützung zu erhalten.

4. Betreuung in der Vorschule (école maternelle)

a) Allgemeines

Die zweite wichtige Betreuungsart ist die *école maternelle.*[364] Es handelt sich um eine Vorschule des nationalen Bildungssystems (éducation nationale), die schulische Strukturen für Kinder zwischen frühestens zwei und sechs Jahren anbietet. Die Kinder können bereits im Alter von zweieinhalb Jahren eine *école maternelle* besuchen; dazu besteht allerdings keine Verpflichtung und auch in Frankreich werden Kinder bis zum Alter von drei oder sechs Jahren auch zu Hause betreut. Die beiden kollektiven Betreuungsmöglichkeiten für die verschiedenen Altersstufen der Kinder überschneiden sich zeitlich. Das liegt daran, dass die Schulpflicht in Frankreich ab dem Alter von sechs Jahren greift.

Jedes in die Vorschule aufgenommene oder in einer öffentlichen Schule eingeschulte Kind wird während der üblichen Schulzeit bzw. während des üblichen Betreuungszeitraums aufgenommen. Das Angebot der Betreuung in den *écoles maternelles* ist samstags allerdings sehr eingeschränkt. In der öffentlichen Vorschule wird die Schulzeit wie für die Grundschulen ab 2013 auf viereinhalb Tage verlängert, was neun Halbtagesunterrichtszeiten entspricht (s.u.). Die *écoles maternelles* haben unterschiedliche Öffnungszeiten und bieten Betreuung entweder bis zum Nachmittag oder auch bis zum

61. *Klammer*/*Letablier*, Les entreprises face à la conciliation travail et vie familiale: une comparaison Allemagne et France, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008, 73. *Letablier*/*Perraudin*/*Anxo*/*Fagan*/*Smith*, La prise en compte de la vie familiale das salariés par les entreprises: Une comparaison européenne, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008, 91. *Chauffaut*/*Boyer*, Entreprises et conciliation: de nouveaux modes de gouvernance?, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008, 116.

363 Der CE, dessen Vorsitz der Arbeitgeber innehat, ist das Pendant zum deutschen Betriebsrat. Mehr als dieser führt er soziale Aktivitäten und Maßnahmen durch.

364 Auch école préélementaire genannt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Spätnachmittag/Abend an. Im Allgemeinen wird das Mittagessen (und Zwischenmahlzeiten) vor Ort angeboten. Dieser Anspruch auf tatsächliche Betreuung wurde 2008 gesetzlich verankert und es war vorgesehen, für alle Kinder dieser Altersklassen bis zum Jahr 2012 einen Anspruch auf einen Betreuungsplatz in die Praxis umzusetzen.[365]

Das muss auch bei Abwesenheit der Betreuungsperson und bei Streik gewährleistet werden. Diese Vorschrift führt jedoch bei Streik zu großen Problemen, weil die Gemeinden dann die Durchführung der Betreuung und die Sicherheit der Kinder zu verantworten haben; viele Gemeinden weigern sich daher, diese Vorschrift umzusetzen.

b) Die Funktionsweise der école maternelle – Vorschule

Die *école maternelle* ist ein fester Bestandteil und auch eine Besonderheit des französischen Bildungssystems. Ihre Ursprünge gehen in das 19. Jahrhundert zurück. Obwohl der Besuch einer *école maternelle* freiwillig ist, ist sie ein wesentlicher Teil des Bildungssystems. Öffentliche Einrichtungen sind laizistisch und kostenfrei. Sie waren für Kinder aus armen Familien gedacht, für Mädchen und Jungen im Alter zwischen zwei und sieben Jahren, deren Eltern einer Erwerbsarbeit nachgingen. Ab 1860 wurden die *écoles maternelles* als Betreuungsorte sozialen und wohltätigen Zweckes anerkannt; diese Einrichtungen widmeten sich alsbald der Vermittlung erzieherischer Wertvorstellungen und pädagogischer Maßnahmen. Anfang des 20. Jahrhunderts gingen noch hauptsächlich Kinder aus ärmeren Verhältnissen, die in der Stadt lebten, in die *écoles maternelles*. Ab 1945, mit der Öffnung dieser Einrichtungen für alle, nahm ihre Bedeutung zu; das zeitigte auch Auswirkungen auf die Beschäftigung in diesem Bereich. Nur 15% der Kinder zwischen zwei und sechs Jahren besuchen – meist konfessionelle – Privatschulen.

aa) Organisation

Die *écoles maternelles* werden von den Gemeinden eingerichtet und betreut und unterliegen deren Kontrolle. Die Gemeinden besitzen die Liegenschaften und übernehmen die Investitionskosten und den Kauf der benötigten Lehrmittel. Die Klassen werden von Grundschullehrern oder anderen vom Staat bezahlten Lehrern, die wie die Lehrer der *école élementaire* ausgebildet sind, geleitet. Die Unterrichtenden werden von Personen unterstützt, die von den Gemeinden eingestellt und bezahlt werden.

Die *école maternelle* ist normalerweise der erste Ort der Erziehung außerhalb der Familie und so ist es das Ziel dieser Einrichtung, die Kinder gemeinschaftsfähig zu machen. Hierbei stehen der Aufbau der Beziehungen zu anderen Kindern und zu Erwachsenen sowie die Vorbereitung auf die schulische Laufbahn im Vordergrund.

365 *Boisson*, Note de veille n° 107, Juli 2008, Centre d'analyse stratégique. www.strategie.gouv.fr. Loi n° 2008-790 du 20 août 2008, JO 21 août Art. L 133-1 ff. C. éduc.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Aufnahme in die école maternelle

Kinder ab zwei Jahren können in eine *école maternelle* aufgenommen werden, aber es besteht für diese Altersklasse kein Rechtsanspruch auf die Vorschule.[366] Kinder zwischen drei und fünf Jahren haben sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich Anspruch auf einen Platz in einer *école maternelle* (oder ggf. einer *classe enfantine*[367]), wenn von ihrer Familie ein entsprechender Antrag gestellt wird.[368] Allerdings besteht kein Anspruch darauf, eine bestimmte *école maternelle* besuchen zu können. Wenn die Kapazitätsgrenze erreicht ist, hat der Bürgermeister das Recht, den Antrag auf Aufnahme abzulehnen.[369] *Der directeur académique des services de l'éducation nationale* gibt normalerweise eine Empfehlung für die Klassengröße vor.

Im Jahr 2012 bildeten 25,9 Vorschüler eine Klassenstärke, im Jahr 1990 waren es noch 30. Die durchschnittlichen Ausgaben pro Vorschüler einschließlich der Betreuung der behinderten Vorschüler beliefen sich im Jahr 2000 auf 4.980 und im Jahr 2012 (provisorische Angaben) auf 5.790 Euro.[370]

Nahezu 35% der Kinder im Alter von zwei Jahren (das sind 256.000 Kinder) und fast alle Kinder zwischen drei und sechs Jahren besuchen eine *école maternelle*.[371] Das sind insgesamt fast 2,5 Millionen Kinder. Kinder, die schon im Alter von zwei Jahren diese Art Vorschule besuchen, kommen meist aus sozialen Brennpunkten.[372] Mit sechs Jahren, manchmal ab dem fünften Lebensjahr, werden die Kinder in die *école élementaire*, die Grundschule, eingeschult.

cc) Aktivitäten

Die *école maternelle* ist in drei Klassen eingeteilt (erste, zweite und dritte Stufe). Die Kinder werden nach ihrem Alter in diese Gruppen eingeteilt. Der Stundenplan ist nicht wie in der *école élementaire* geregelt, sondern berücksichtigt die Bedürfnisse und Biorhythmen der Kinder. Die Pädagogik der *école maternelle* beruht auf spielerischem Lernen, wobei die Lernziele in fünf Tätigkeitsbereiche eingeteilt werden:

(1) Sprachbeherrschung

Die Beherrschung von Sprache und Kommunikationsformen (mündlich, schriftlich, in Bildern und Tönen) ist die erste Voraussetzung für jedes weitere Lernen. So wird in der *école maternelle* Sprache und Austausch gelernt, aber auch die Funktionsweise der

366 Art. L. 113-1 C. éduc.

367 Es handelt sich dabei um eine Sonderklasse der Grundschule; solche Klassen werden eingerichtet, wenn in der Gemeinde keine école maternelle besteht.

368 Art. L. 113-1 C. éduc.

369 CE 2 mars 1992, Gaz. Pal. 1992,2.

370 L'éducation nationale en chiffres, 2013, 6.

371 99% aller dreijährigen Kinder gehen in die Vorschule; s. Ministère délégué à la famille, rapport du groupe de travail « Les métiers de la petite enfance dans les structures d'accueil collectif », 2003, 22.

372 Das ist vom Gesetz vorgesehen, Art. L. 113-1 C. éduc.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sprache bewusst gemacht. Sie trägt auch zum Erlernen von Fremd- oder Regionalsprachen bei. Ab der letzten Stufe werden die Grundlagen für das Erlernen einer weiteren Sprache geschaffen.

(2) Sozialer Umgang

Jedes Kind soll lernen, mit anderen gemeinsame Tätigkeiten und Räume zu teilen, soll die Regeln des Zusammenlebens entdecken und Beziehungen mit Erwachsenen und Gleichaltrigen aufbauen. Dies erlaubt dem Kind, seine Persönlichkeit herauszubilden und Eigenständigkeit zu erlangen.

(3) Körperbeherrschung und Ausdruck durch den Körper

In der „*maternelle*" wird dem Kind geholfen, seine sensorischen und motorischen Fähigkeiten zu entdecken. Sie bietet ihm die Möglichkeit der Entdeckung eines immer komplexeren Umfelds und immer komplexeren Aktivitäten (durch Geschicklichkeitsspiele, rhythmische Spiele, Tänze, etc.) und begleitet so den Wachstumsprozess und die zunehmende Beweglichkeit des Kindes.

(4) Die Welt entdecken

Der Lehrer führt das Kind durch Erfahrungen mit Dingen, mit Lebendigem, mit der Natur und mit anderen Menschen in die Gegebenheiten der (Um-) Welt ein und ermöglicht das Kennenlernen von Kultur. Er hilft ihm, seine Erfahrungen auszudrücken und mitzuteilen.

(5) Vorstellung, Gefühl, Schaffenskraft

Künstlerische Aktivitäten wie Malerei, Modellieren, Photographie, Gesang, das Spielen eines Instrumentes und dergleichen bringen die Kinder mit verschiedenen Materien und Techniken in Kontakt und regen so ihre kreative Phantasie an.

Dabei ist die Entdeckung und Behebung von Behinderungen, vor allem von Sprach- und Schreibstörungen, durch die Unterrichtenden an den *écoles maternelles* ein Ziel, das auch von anderen Einrichtungen mitverfolgt wird.

5. Schulische Betreuung (éducation nationale)

Die Schule ist eine Ganztagsschule.[373] Ein Problem ergibt sich für die Betreuung der Kinder durch den freien Mittwoch, der für alle Schultypen in ganz Frankreich eingeführt ist. Mit Beginn des Schuljahres 2008 wurde für das ganze Land der Samstagsunterricht in der Grundschule eingestellt, wobei es allerdings Ausnahmen gibt. So war seitdem die Viertagewoche die Regel, da der Mittwoch ganztags schulfrei ist. Trotz der zentralen Ausgestaltung bestehen jedoch regionale und lokale Unterschiede. Eine Neuerung ergibt sich durch die Reform der Einteilung der Schulzeit, durch die ab 2013 für die Vorschulen und die Grundschulen die Viereinhalb-Tage-Woche in Form von neun

373 *Veil*, Ganztagsschule mit Tradition: Frankreich. Beilage zu Das Parlament, 14. Oktober 2002, 29.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

halben Schultagen eingeführt wird.[374] Das ist in manchen Gemeinden bereits realisiert, in vielen aber wird die Umstellung aufgrund verschiedener Schwierigkeiten, insbesondere hinsichtlich der Betreuung aufgrund der geänderten Schulzeiten, auch außerhalb der eigentlichen Unterrichtszeiten, aber auch elterlicher Widerstände bis zum Herbst 2014 aufgeschoben, so wie das im *code de l'éducation* im Übrigen auch vorgesehen ist.

Die oben genannten Probleme bei Betreuungsausfall insbesondere durch Streik können auch beim obligatorischen Schulbesuch auftreten. Die Betreuung ist durchgehend bis Schulschluss gewährleistet, das Mittagessen wird in einer Schulkantine eingenommen. Die Speisepläne werden bekannt gemacht. Vor allem in kleineren Gemeinden wird im allgemein üblichen Anzeigenblatt (unregelmäßiges Erscheinen) einmal im Jahr ein Beispielspeiseplan veröffentlicht und kommentiert.

Die durchschnittlichen Ausgaben pro Grundschüler für die Schulbildung beliefen sich einschließlich der Betreuung der behinderten Schüler im Jahr 2000 auf 5.372 und im Jahr 2012 (provisorische Angaben) auf 6.060 Euro.[375]

6. Statistische Angaben zur Betreuung von Kleinkindern, Vorschulkindern und Grundschülern

a) Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder

Betreuungsart	Anzahl der Plätze		
	2007	2010	2011
Einzelbetreuungsstrukturen	133 380	125 340	118 280
Gemeinschaftskrippen	90 780	86830	81 520
Gemeindekrippen/Stadtviertel	79 020	74080	67 850
Betreuung durch Personal	9 000	8370	8 080
elternorganisiert	2 770	2240	2 260
Mikrokrippen	-	2130	3 330
Stätten zur Kurzzeitbetreuung	35 180	30 480	28 510
Herkömmliche	331670	29 490	27 600
von Eltern organisiert	1 510	990	920
Jardin d'éveil	-	-	330
Kindergärten – jardins d'enfants	7 420	8030	7 920
Multibetreuungsstrukturen	136 640	177 980	198 330
Gemeindebetreuung	120 260	151 780	167 310
Betreuung durch Personal	2 310	6910	9 800
von Eltern organisiert	5 440	4610	4 510

374 Art. D. 521-11 ff C. éduc. Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, JO 26. Januar 2013.

375 L'éducation nationale en chiffres, 2013, 6.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mikrokrippe	-	2020	3 680
Gemeinschafts-/Familien-betreuung	8 640	12 670	13 040
Alle Gruppenbetreuungsformen	270 020	303 320	316 610
Betreuung in einer Familie	60 510	59 060	57 080
Davon Multibetreuungsplätze (gemeinschaftliche/ familiär)	8 540	10 350	10 130
davon Plätze in Familienbetreu-ungseinrichtungen	51 970	46 9509	46 950
Plätze insgesamt	330 530	373 690	373 690

Quellen: Enquêtes PMI, DREES. Etudes et résultats n° 840, Mai 2013.

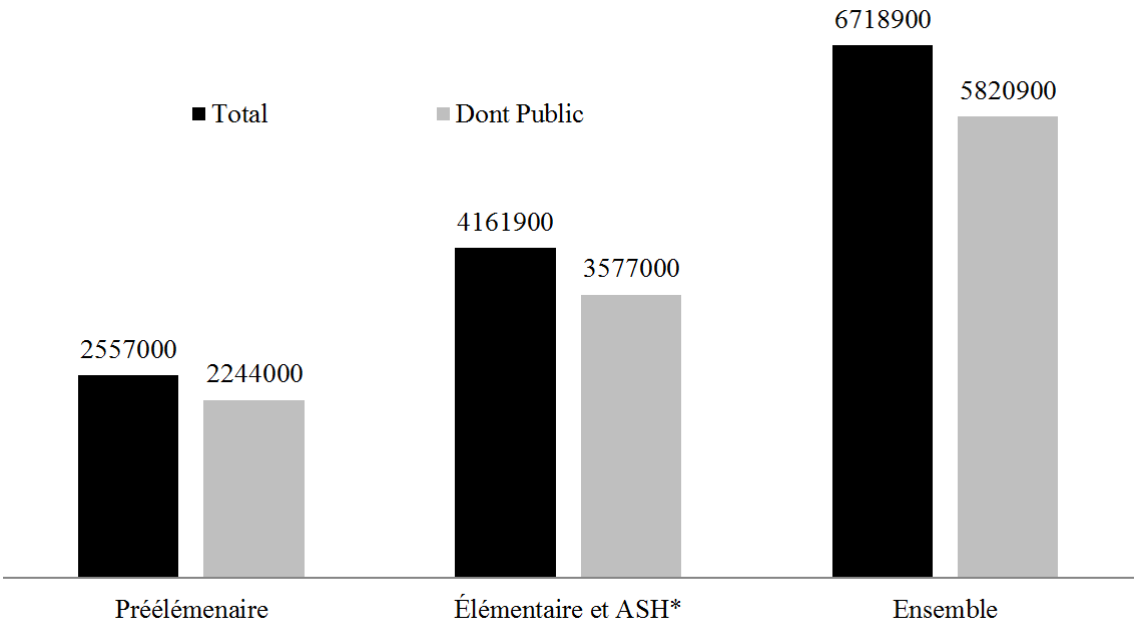
b) Verteilung der Einrichtungen für Kleinkinder unter drei Jahren; Aufnahmekapazität in Vomhundert (2010)

Struktur der Einrichtung	% der Einrichtungen mit…				
	weniger als 20 Plätzen	21 bis 40 Plätzen	41 bis 60 Plätzen	mehr als 60 Plätzen	Insgesamt
Einzelbetreuungsstruktur	61,4	16,9	15,9	5,7	100
Gemeinschaftskrippen	35,0	22,6	31,7	10,7	100
Gemeindekrippen / Viertel	20,0	28,2	39,4	12,4	100
Betreuung durch Personal	7,2	28,3	42,8	21,7	100
Elternkrippen	98,3	1,7	0,0	0,0	100
Mikrokrippen	100,0	0,0	0,0	0,0	
Stätten zur Kurzzeitbetreuung	90,2	9,3	0,3	0,1	100
herkömmliche (Stadtviertel)	90,0	9,6	0,3	0,1	100
von Eltern organisiert	96,7	3,3	0,0	0,0	100
Kindergärten – jardins d'enfants	48,5	32,0	10,3	9,3	100
Multibetreuungsstrukturen	42,7	37,8	13,6	5,8	100
Gemeindebetreuung / Viertel	41,6	41,1	13,3	5,8	100
Betreuung durch Personal	17,5	45,0	29,2	8,2	100
von Eltern organisiert	83,6	16,4	0,0	0,0	100
Gemeinschafts-/Familien-betreuung	6,1	26,0	28,5	39,3	100
Familienbetreuungseinrichtung	9,5	0,3	22,0	41,8	100

Quellen: Enquêtes PMI, DREES. Etudes et résultats n° 803, 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Anzahl der Vor- und Grundschüler bei Schulbeginn 2012 in Frankreich und Überseedepartements, öffentlicher und privater Sektor [376]



6 728 900 Vor- und Grundschüler wurden 2012 gezählt. Davon besuchten 5 820 900 eine öffentliche Schule.

* Grundschule mit Unterrichtung der behinderten Schüler.

D. Zusammenfassende Bemerkungen

Rechtliche Normen dienen dem Schutz und dem Wohl des Kindes. Dem Kind werden eigene Rechte zugestanden, die auch der Staat beachten muss und die für den Familienverband verbindlich sind. Diese allgemeinen Vorschriften und die darauf gründenden Maßnahmen zum Schutz des Kindes stehen in Einklang mit der von Frankreich ratifizierten und anwendbaren New-Yorker Konvention über die Rechte der Kinder.

Das Familienleistungssystem hat seit langem einen zentralen Platz innerhalb der sozialen Sicherung. Die Leistungen für Kinder sind zwar vielfältig, aber die zwei in erster Linie verfolgten Ziele sind der Unterhalt und die Betreuung der Kinder. Die Leistungen für Kinder, oder die gezahlt werden, weil ein oder mehrere Kinder erzogen werden, sind zahlreich. Wenn bestimmte Familienleistungen ausdrücklich die Erhöhung der Gebur-

376 Quelle: Ministère de l'éducation nationale. L'éducation nationale en chiffres, édition 2013, 5 (Internet). Diese Ausgabe enthält auch statistische Angaben zu den höheren Schulen und international vergleichende.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tenrate zum Ziel hatten, so tragen die verschiedenen Leistungen zumindest teilweise auch dazu bei, insbesondere einkommensbedingte soziale Unterschiede wenigstens ansatzweise auszugleichen. Das gilt insbesondere für die Geldleistung anlässlich des Schulbeginns. Die meisten Familienleistungen haben insofern sozialhilfeähnlichen Charakter, als sie einkommensbezogen sind. Allerdings gibt es auch die Kindersozialhilfe als besondere Leistungsart. Das allgemeine Kindergeld hingegen wird ab dem 2. Kind einkommensunabhängig gezahlt.

Wie erwähnt, war eine der wichtigen Änderungen im Familienleistungssystem die Einführung der *Prestation d'accueil du jeune enfant*, PAJE, Kleinkindleistung. Die PAJE hat mit ihren zwei Teilbereichen (Unterhalt und Betreuung) verschiedene andere Familienleistungen ersetzt, wodurch die Zahl der Leistungen wie vorgesehen erheblich verringert wurde. Sie verfolgt beide Zwecke und sieht Leistungen sowohl für den Unterhalt als auch für die Betreuung vor. So gibt es die Kleinkindleistungen für den Unterhalt von Kindern und die Leistungen für die Betreuung von Kindern. Sind die Meinungen bezüglich der Vereinfachung des Familienleistungssystems seit der Einführung der PAJE geteilt,[377] so sind fast alle Leistungsbezieher (98%) zufrieden mit dem Leistungsangebot. Neben den verschiedenen PAJE-Leistungen für den Unterhalt gibt es andere Unterhaltsleistungen.

Ein Ziel der PAJE war auch die Herstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Vereinfachung und zugleich Verbesserung des Leistungssystems.[378] Diesem Ziel konnte man u.a. durch die Ausweitung des Leistungsempfängerkreises näherkommen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist aber noch nicht optimal realisiert.[379]

Leistungen mit dem Ziel die Betreuung zu finanzieren oder sie anderweitig zu ermöglichen werden auch über arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen angeboten. Die Realisierung der Betreuung von Kindern setzt für berufstätige Eltern und in erster Linie für die Mütter die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben voraus. Sowohl der Staat als auch Unternehmen setzen sich das zum Ziel, aber die bislang durchgeführten Maßnahmen sind noch nicht ausreichend.

Sowohl der Staat und die Gemeinden, als auch die Unternehmen bieten Betreuungsangebote an, aber vor allem auch die Familien selbst setzen sich dafür ein. So gibt es Betreuungsangebote verschiedener Art für Kleinkinder und ab dem Alter von zweieinhalb Jahren können die Kinder in die Vorschule aufgenommen werden.

377 21% der Leistungsbezieher finden, dass das System kompliziert ist, 25% halten es für einfach.

378 L'e-ssentiel n° 106, 2011.

379 Zwischen 2003, also kurz vor Einführung der PAJE, und 2009 erweiterte sich der Empfängerkreis um 5,4% auf 2.280.000 Familien. Das Ziel der Erhöhung um 200.000 Familien wurde so weit übertroffen. Seitdem erhalten ungefähr 1,9 Mio. Familien ständig eine Leistung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Literaturverzeichnis

Alfandari, *E.*/*Dekeuwer-Défossez*, *F.*/*Monéger*, *F.*/*Verdier*, P./*Verkindt, P.-Y.*, Affirmer et promouvoir les droits de l'enfant après la Convention internationale sur les droits de l'enfant. Rapport au secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés. La Documentation française, Paris, 1993.

Ancelin, *J.*, L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales. Un siècle d'histoire, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, Paris, 1997 Annuaire statistique de la France, éd. 2003, 106ème, INSEE.

Barrère-Maurisson, *M.-A.*, Travail, famille: le nouveau contrat, Paris.

Bénabent, *A.*, Droit civil La famille, Domat, Paris, 11. Auflage, 2003.

Ben Mrad, *F.*, Médiation et protection de l'enfance. Le travail social à l'épreuve de la conflictualité parentale, Politiques sociales et familiales, n° 107, 2012, 65.

Berger, *M.*, L'échec de la protection de l'enfance, Paris, 2003.

Betant-Robert, *S.*, La notion d'enfant à charge dans le droit des prestations familiales, Revue de droit sanitaire et social, RDSS, 1991.

Bonfils, *Ph.*, Gouttenoire, A., Droit des mineurs, Dalloz, Paris, 2008.

Borgetto, *M.*/*Lafore*, *R.*, Droit de l'aide et de l'action sociales, 4. Aufl., Montchrestien, Paris, 2002

Boulmier, *D.*, Les maisons d'assistants maternels: interrogations sur les règles relatives au concept de garde „collectif/individuel", Revue de droit sanitaire et social, RDSS, 2010, 1134.

Brisset, *C.*, 15 millions d'enfants à défendre. Ils sont la prunelle de nos yeux. Albin Michel, Paris, 2005.

Casey, *J.* (sous la direction de), L'enfant et sa famille, JurisClasseur, 2003.

Castaignède, *J.*, La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002: un nouveau regard porté sur le droit pénal des mineurs, Recueil Dalloz, 2003, 779.

Ceccaldi, *D.*, Histoire des prestations familiales en France. Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris 2005 (Nachdruck der Ausgabe 1957).

Cevaer-Jourdain, *M.*, „Remarques à propos de la médiation familiale au regard de la loi du 8 février 1995 et du décret d'application du 22 juillet 1996 relatifs à la conciliation et à la médiation judiciaires", Gazette du Palais, Gaz.Pal., 1997, 2, doct. 1587.

Chagnollaud, *D.*, avec la collaboration de G. Portais, Code junior; les droits et obligations des moins de 18 ans, Dalloz, Paris, 7. Aufl. 2012.

Chauchard, *J.-P.*, Droit de la sécurité sociale, L.G.D.J., Paris, 3. Aufl. 2001.

Chauffaut, D., Modes d'accueil de la petite enfance: droit opposable et autres options, Droit social, 2007, 1283.

Chauffaut, *D./Boyer, D.*, Entreprises et conciliation: de nouveaux modes de gouvernance?, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008, 116.

CNAF, Recherches et Prévisions, La médiation familiale. Premiers éléments d'évaluation, décembre 2002, 70.

Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport mai 2011.

Cour des comptes, Rapport: La protection sociale de l'enfance, Oktober 2009 (www.comptes.fr).

Courbe, *P.*, Droit de la famille, Dalloz-Sirey, Paris, 5. Aufl., 2008.

Damon, *J.*, Politiques familiales et allocations familiales: traits et évolutions, RDSS, 2013, 987.

Damon, *J.*, De l'allocation au premier enfant à l'allocation par enfant, Droit social, 2007, 1270.

Damon, *J.*, Les opinions des Français sur l'accueil des jeunes enfants d'après les enquêtes réalisées par le CREDOC, Solidarité et santé, Etudes statistiques n° 3, 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Daune-Richard, A. M./Odena, S./Petrella, F., L'engagement des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants. De nombreux enjeux et des partenariats public-privé complexes, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008, 61.

Dauvergne, *G.*, L'assistante maternelle. Guide à l'usage des professionnelles et des parents employeurs, Editions du Puits Fleuri, Héricy, 2. Auflage, 2004.

De Luca, *V.*, Aux origines de l'Etat-Providence. Les inspecteurs de l'Assistance publique et l'aide sociale à l'enfance (1820-1930), INED, Paris, 2002.

Debordeaux, *D./Strobel, P.*, (coordonné par), Les solidarités familiales en questions. Entraide et transmission, 2003.

Défenseur des droits, Rapport annuel 2011 (Internetveröffentlichung).

DEI-France, Rapport sur le respect de la CIDE par la France en 2002.

Dekeuwer-Défossez, *F.*, Rénover le droit de la famille, Propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps. Rapport au Garde des Sceaux, ministre de la justice, La Documentation française, Paris, 1999.

Dekeuwer-Défossez, *F.*, Les droits de l'enfant, Que-sais-je ?, 6. Aufl., Paris, 2004.

Dossier La politique familiale en France aujourd'hui: spécificités et controverses, RDSS n° 6, 2013, 963 ff.

Douchy, *M.*, La médiation familiale: état des lieux en France, in La mise en œuvre et la protection des droits. Recueil de travaux publiés par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne et les Journaux des Tribunaux. Textes édités par D. Tappy, 2002, 85.

Dubois, *Y.*, Droits des mineurs à l'usage des professionnels de l'enfance, Editions du Puits fleuri, Paris, 2007.

Dupeuyroux, *J.-J.*, Droit de la sécurité sociale, 17. Aufl. von M. Borgetto und R. Lafore, Dalloz, Paris, 2011

Ferid, M./Sonnenberger, H. J., Das französische Zivilrecht, Band 3, Familienrecht Erbrecht, Heidelberg, 2. Auflage 1987.

Ferrand, *F.*, Familiäre Solidarität, in *Schab*/*Henrich* (Hrsg.), Familiäre Solidarität. Die Begründung und die Grenzen der Unterhaltspflicht unter Verwandten im europäischen Vergleich. Beiträge zum europäischen Familienrecht. Gieseking, Bielefeld, 1997, 83.

Florin, *A.*, Modes d'accueil pour la petite enfance. Qu'en dit la recherche internationale?, coll. Les Mille et un bébés, érès, Paris, 2007.

Fossier, *Th.*, La loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, JCP 6 février 2004, n° 6, act. 77.

Frémeaux, *S.*, Fléxibilité de l'emploi et garde des jeunes enfants, Semaine Sociale Lamy, SSL n° 954, November 1999.

Gadbin, *D./Kernaleguen*, *F.*, (sous la direction de) Le statut juridique de l'enfant dans l'espace européen, Bruylant, Bruxelles, 2004.

Gardin, *A.*, La prise en compte de la vie familiale du salarié dans les normes légales et conventionnelles du travail, Droit Social, 2002, 854.

Gicquel, *J.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 25. Aufl. 2010.

Guide de la famille et de la vie quotidienne, coll. Droits et démarches, éd. 2004-2005, La Documentation française, Paris, 2004.

Guillot, *O.*, Une analyse du recours aux services de garde d'enfants, Economie et Statistique n° 352-353, 2002

Haut Conseil de la population et de la famille, Les aides publiques en direction des familles – Ampleur et incidences sur les niveaux de vie, par Valérie Albouy et Nicole Roth, Februar 2003.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Heinrich, *M.*/*Juanico, R.*, Rapport d'information sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe., Assemblée Nationale, 15. Dezember 2011.

Hyette, *M.*, Guide de la protection judiciaire de l'enfant, 3. Auflage, 2003.

Jacquot, *A.*/*Le Jeannic*, *Th.*/*Yakubovich*, *Y.*/*Sloma*, *C.*, Les interventions des caisses d'Allocations familiales en direction des familles ayant de jeunes enfants, Recherches et Prévisions, n° 68/69, 2002, 146.

Kaufmann, *O.*, Die Sozialgerichtsbarkeit in Frankreich, SGB, 2010, 73.

Kaufmann, *O.*, Revenu minimum d'insertion in Frankreich. Wegweiser für neue Formen zu sozialer Sicherheit?, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 1990, S. 394.

Kaufmann, *O.*, Wörterbuch Arbeits- und Sozialrecht, Französich-deutsch, deutsch-französisch, Dictionnaire de droit du travail et de droit de la sécurité sociale, Français-allemand, allemand-français, München, 2004.

Kaufmann, *O.*, Die Rentenreform 2010 in Frankreich, RVaktuell, 2011, 47.

Kaufmann, *O.*, Frankreich: Altersgrenzen und Nachteilsausgleich in der Altersversicherung, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, ZIAS, 2007, 135.

Kaufmann, *O.*, Gesundheitsschutz für alle Bürger, Soziale Sicherheit, 1999, 363.

Kaufmann, *O.*, Krankenversicherung in Frankreich, ZFSH/SGB– Sozialrecht in Deutschland und Europa, n° 9, 2005, 515.

Kaufmann, *O.*, Die Reform der Alterssicherung in Frankreich. Höhere Altersgrenzen für die Rente und neuer Vorruhestand nach »beschwerlichen Tätigkeiten«, Soziale Sicherheit, 2011, 121.

Kessler, *F.*, Droit de la protection sociale, Dalloz, Paris, 3. Auflage 2009.

Kibler, *F.*, Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld in Frankreich, ArbuR, 1996, 94.

Klammer, *U.*/*Letablier*, *M.-Th.*, Les entreprises face à la conciliation travail et vie familiale: une comparaison Allemagne et France, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008, 73.

Lahalle, *Th.*, Commentaire de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, JCP, éd. sociale n° 12, 13 septembre 2005, 1149.

Laroche-Gisserot, *F.*, Les droits de l'enfant, Dalloz, Paris, 2. Aufl. 2003.

Lhuillier, *J.-M.*, Information préoccupante et signalement: la mise en œuvre des textes issus de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, Revue de droit sanitaire et social, RDSS, 2010, 947

Laroche-Gisserot, *F.*, Les droits de l'enfant, Dalloz coll. Connaissance du droit, 2002.

Le Gall, *D.*/*Martin*, *C.*, (sous la dir. de), Familles et politiques sociales. Dix questions sur le lien familial contemporain, L'Harmattan, Paris, 1996

Le Bihan-Youinou, *B.*/*Martin*, *C.*, Concilier vie familiale &vie professionnelle en Europe, Presses de l'EHESP, Rennes, 2008

Legendre, F./*Lorgnet, R.*/*Thibault*, *M.*, Les aides publiques à la garde des jeunes enfants. Une analyse à partir du modèle de microsimulation MYRIADE, Recherches et prévisions 75, 5ff.

Lemoulan, *J.-J.*, (sous la dir. de), La condition juridique du mineur, Litec, Paris 2004.

Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Gaïa, P. u.a., 17. Aufl., Dalloz, Paris, 2013.

L'e-ssentiel n° 106: La prestation d'accueil du jeune enfant: six ans après, (2011).

Letablier, *M.-Th.*, Kinderbetreuungspolitik in Frankreich und ihre Rechtfertigung, WSI Mitteilungen, 3/2000, 169.

Letablier, *M.-Th.*/*Perraudin*, *C.*/*Anxo*, *D.*/*Fagan*, *C.*/*Smith*, *M.*, La prise en compte de la vie familiale des salariés par les entreprise: Une comparaison européenne, Recherches et Prévisions, n° 92, 2008, 91.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Lienhard, *C*., Les nouveaux droits du père, Delmas, Paris, 2002.

Luci, *A*., Finanzielle Unterstützung von Familien on Deutschland und Frankreich. Hat Frankreich für erwerbstätige Mütter die Nase vorn?, ZSR, 2010, 3.

Malabat, *V*., Le statut pénal du mineur, in *Lemoulan*, *J.-J*. (sous la direction de), La condition juridique du mineur, Paris 2004, 25.

Malaurie, *Ph*., Aynès, L., La Famille, Defrénois, 3. Auflage, Paris, 2008.

Marcos, *H*., e.a., Le développement du langage et de la communication. L'influence du mode d'accueil chez les enfants de deux et trois ans, Recherches et Prévisions, n° 62, 2000, 57.

Marical, *F*./*Minonzio*, *J*., La PAJE améliore-t-elle le choix des parents pour un mode de garde ?, Recherches et Prévisions, n° 88, 2007, 3.

Martinetti, *F*., Les droits de l'enfant, Librio, Paris, 2002.

Math, *A*., Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne, la revue de l'IRES, 2003, 41.

Mbanzoulou, *P*./*Tercq*, *N*., La médiation familiale pénale, L'Harmattan, Paris, 2004.

Millard, *E*., La politique familiale doit-elle être redistributive ?, RDSS, 2013, 979.

Ministère délégué à la Famille, rapport du groupe de travail « Familles et entreprises », tome I et II, 2003.

Ministère délégué à la Famille, Rapport du groupe de travail « Les métiers de la petite enfance dans les structures d'accueil collectif », remis à Jean-François Mattei ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées et à Christian Jacob, ministre délégué à la famille, 2003.

Ministère délégué à la famille, Rapport du groupe de travail « Prestation d'accueil du jeune enfant », sous la présidence de Marie-Thérèse Hermange, remis à Jean-François Mattei et Christian Jacob, tome (la PAJE en propositions), tome II (la PAJE en débat), 2003.

Minonzio, *J*., Les spécialités des politiques familiales françaises, RDSS, 2013, 965.

Monéger, *F*., La relation de charge dans les prestations familiales, Revue de droit sanitaire et social, RDSS, 1999.

Morvand, *P*., Droit de la protection sociale, Litec, 4. Aufl. 2009.

Murat, *P*. (Hrsg.), Droit de la famille 2008/2009, Dalloz, 4. Aufl. 2007; 2014/2015, 6. Aufl. 2013.

Naves, *P*. (avec la collaboration de *Rabin-Costy*, *G*., *Briand*, *C*., *Lianos*, *F*., *Neliaz*, *L*., *Oui*, *A*.), La réforme de la protection de l'enfance. Une politique publique en mouvement, Dunod, Paris, 2007.

Nicolas, *M*., Prestation d'accueil du jeune enfant: quelques éléments d'appréciation des résultats de l'évaluation, Informations sociales, Evaluation des politiques familiales et sociales, 150, 2008.

Papon, *M*./*Martin*, *P*., Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires culturelles par le groupe de travail sur la scolarisation des jeunes enfants, n° 47, 2008.

Paris, *H*./*Chauffaut*, *D*., Modes d'accueil de la petite enfance: droit opposable et autres options, Droit social, 2007, 1283.

Pawlowska, *A*., L'accueil de la petite enfance en France et en Pologne, Politiques sociales et familles n° 115, Dossier « Genre, famille et État en Europe centrale et orientale », 59.

Pécresse, *V*., Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle, Rapport présenté au Premier ministre, février 2007.

Périvier, *H*., Emploi des mères et garde des jeunes enfants: l'impossible réforme ?, Droit social, 2003, 795.

Poussin, *G*./*Lamy*, *A*., Réussir la garde alternée. Profiter des atouts, éviter les pièges, Albin Michel, Paris, 2004.

Prairat, *E*., La sanction en éducation, Que sais-je ? 3684, PUF, Paris, 2003

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Puéchavy, M., Enfant (La Cour de cassation et la Convention de New York relative aux droits de l'enfant), in *Chagnollaud*, *D./Drago*, *G.*, Dictionnaire des droits fondamentaux, Dalloz, Paris, 2006, 393ff.

Rayna, *S./Belan*, *X.*, Quel accueil pour la petite enfance. Elaborer une politique et des pratiques adaptées aux évolutions de la société française, érès, Paris, 2007.

Rebour, *M.*, La notion d'enfant à charge dans les familles recomposées, Revue de droit sanitaire et social, RDSS, 1998.

Renucci, *J.-F./Courtin*, *Ch.*, Le droit pénal des mineurs, Que sais-je?, PUF, Paris, 2001.

Robert, *A.*, La compensation des charges de famille par l'impôt et les prestations familiales, Recherches et prévisions, La branche famille de la Sécurité sociale. Rétrospectives et prospectives, n° 68/69, 2002, 39.

Robert, *J.*, Le statut constitutionnel de la famille en France, in *Benabent*, *A.* u.a. (Hrsg.), La famille au Japon et en France, Paris, 2002, 11.

Rosenczveig, *J.-P./Verdier*, *P.*, La parole de l'enfant. Aspects juridiques, éthiques et politiques, Dunod, Paris, 1999.

Rubellin-Devichi, *J.* (sous la direction de), Droit de la famille, Dalloz, Paris, 2001/2002.

Sayn, *I.*, (sous la direction de), Un barême pour les pensions alimentaires?, La documentation française, Paris, 2002.

Steck, *Ph.*, Des allocations familiales dès le premier enfant?, Droit social, 2007, 1278.

Steck, *Ph.*, Les conférences de la famille et l'évolution de la politique familiale, Droit Social, 2002, n° 6, 582

Steck, *Ph.*, Les prestations familiales, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1993.

Steck, *Ph.*, Revenu minimum d'insertion: retour sur la mise en place de la prestation, Informations sociales, n° 157, 142.

Théry, *I.*, Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée. Rapport à la ministre de l'emploi et de la solidarité et au garde des sceaux, ministre de la justice, La Documentation française, Paris, 1998.

Topor, *L.*, La médiation familiale, Que sais-je ?, 2663, PUF, Paris, 1992.

Veil, *M.*, Ganztagsschule mit Tradition: Frankreich. Beilage zu Das Parlament, 14. Oktober 2002, B 41, 29.

Verdier, *P.*, Guide de l'aide sociale à l'enfance, Dunod, Paris, 2001.

Verpeaux, *M.*, Il est né le Défenseur des droits. A propos des lois du 29 mars 2011, JCP G, 2011, 823.

Versini, D., Les enfants vivant des situations de précarité visibles ou invisibles à Paris. Rapport réalisé pour Anne Hidalgo. Rapporteurs: Christophe Vitu, Pamela Carzoli, September 2013.

Vérité, *C.*, Les relais assistantes maternelles: évaluation d'une structure dédiée à la petite enfance, Informations sociales. Evaluation des politiques familiales et sociales, 150, 2008, 110.

Vigneau, L'autonomie du mineur en matière de santé, in *Lemouland*, *J.-J.* (sous la direction de), La condition juridique du mineur, Paris, 2004, 41.

Voisin, *J.*, Développement de la garde d'enfants. Rapport Inspection générale des affaires sociales RM2009-033P, 2009.

Watrelot-Lebas, *A.-Ch.*, Parent solo. Les droits de la famille monoparentale, éd. du Puits Fleuri, Héricy, 2004.

Youf, D., Penser les droits de l'enfant, PUF, coll. Questions d'éthique, Paris, 2002.

Zalewski, *V.*, Familles, Devoirs et Gratuité, L'Harmattan, Paris, 2004.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Spezialisierte Periodika, Kommentare und Internetadressen

Dictionnaire permanent Action sociale, éd. législatives.

Dictionnaire permanent Social, éd. législatives.

Etudes et résultats, DREES, Paris (Internetausgabe).

Jurisclasseur, Le couple & son patrimoine, sous la dir. scientifique de Terré, F., Jurisclasseur, 2002

Lamy Protection Sociale, éditions 2010 ff. Lamy, 2010 ff.

L'éducation nationale en chiffres, édition 2013 (Internetausgabe).

Légifrance (http://www.legifrance.gouv.fr/)

L'e-ssentiel, (Internet-Veröffentlichung der CNAF). Informations sociales, L'enfant dans le système administratif et judiciaire, 140, Juni 2007.

Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE (http://www.insee.fr/)

Portail de la statistique publique (http://www.statistique-publique.fr/)

Recherches et prévisions, CNAF, Paris.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Italien

Eva Maria Hohnerlein

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 331

A. Gesellschaftliche Hintergründe und verfassungsrechtlicher Rahmen 335
I. Sozialstrukturelle Rahmenbedingungen 336
1. Demographische Daten 336
2. Familien- und Haushaltsstrukturen 337
3. Arbeitsmarktdaten 339
4. Öffentliche Aufwendungen für Familien mit Kindern, Kinderkosten und Kinderarmut 340
II. Verfassungsrechtliche und –politische Rahmenbedingungen 342
1. Kompetenz- und Haushaltsregelungen 342
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine kindbezogene Familienpolitik 345
a) Kindergrundrechte 345
b) Schutz der Familie 346
3. Internationales Recht 347
III. Wesentliche Merkmale sozialer Sicherung und kindorientierter Familienpolitik 349
1. Soziale Sicherung im Überblick 352
2. Entwicklungslinien der Familien- und Kindersozialpolitik 354
3. Bildungs- und schulpolitische Entwicklungen 360
IV. Die rechtliche Stellung des Kindes 363
1. Das Kind im Recht 363
2. Das Kind im Familienrecht 364
a) Familienrechtliche Zuordnung des Kindes 365
b) Grundsätze der elterlichen Verantwortung für Betreuung und Erziehung 366
c) Pflegekindschaft und Adoption 369
3. Prozessuale Garantien zur Sicherung von Kindesinteressen 371
4. Kinderbeauftragte 372

B. Materielle Existenzsicherung von Kindern 373
I. Private Unterhaltsleistungen für Kinder 373
1. Unterhaltspflicht gegenüber minderjährigen Kindern 374
2. Besonderheiten beim Unterhalt für volljährige Kinder 376
3. Die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen 376
II. Beitragsabhängige Familienleistungen zum Ausgleich allgemeiner Kinderkosten 377
1. Familienleistungen – Kindergeld 377
a) Funktion und Voraussetzungen der ANF-Leistung 378

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Die Höhe der ANF-Leistung 380
2. Zuschläge für Bezieher von Arbeitsunfallrenten 382
III. Beitragsunabhängige Sozialleistungen für bedürftige Familien mit Kindern 383
1. Prüfung der wirtschaftlichen Situation bei einkommensabhängigen Leistungen 383
2. Staatliche Kinderzulage für Mehrkindfamilien 385
3. Staatliche Mindestsicherung für Familien mit Neugeborenen und Kleinkindern 386
4. Maßnahmen zur Unterhaltssicherung von Kindern auf unterstaatlicher Ebene 388
a) Familiengeld der Region Südtirol 388
b) Unterhaltsvorschuss zum Schutz minderjähriger Kinder 389
IV. Leistungen und Maßnahmen für besondere Bedarfslagen 390
1. Sonderbedarf nach Geburt oder Adoption 390
2. Ausbildungsbedarf 391
a) Lernmittelfreiheit 392
b) Schulspeisung und Schülertransport 393
c) Unterstützung beim Besuch einer Privatschule 393
d) Studienförderung 394
3. Allgemeiner Wohnbedarf 394
a) Mietzuschuss 395
b) Zuweisung von Mietwohnungen 396
c) Förderung von Wohneigentum 396
4. Absicherung der Kinder bei Krankheit und Unfall 397
a) Sicherung im Krankheitsfall 397
b) Sicherung bei Schulunfällen 398
5. Mobilität, Freizeit und Erholung 398
V. Unterhaltssicherung von Waisen im Rahmen spezieller Solidargemeinschaften 399
1. Waisenrenten der Rentenversicherung 399
2. Waisenrenten der Unfallversicherung 401
3. Waisenunterstützung durch das Vorsorgesystem für Mediziner (ONAOSI) 402
VI. Unspezifische Mindestsicherung für bedürftige Familien mit Kindern 403
1. Das Existenzminimum für Kinder 403
2. Staatliche Ansätze einer allgemeinen Mindestsicherung 403
3. Regionalgesetzliche Regelungen 405
a) Autonome Provinz Bozen-Südtirol 405
b) Kampanien 406
VII. Entlastungen für Unterhaltsaufwendungen im Steuerrecht 406
1. Grundlagen der Einkommensbesteuerung 406

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

2. Kindbedingte Unterhaltslasten im Einkommensteuerrecht 407
a) Allgemeiner Unterhaltsbedarf von unterhaltsabhängigen Kindern 407
b) Steuerabzüge für spezifische Kinderkosten 409
c) Absetzbeträge für Wohnaufwand 410
d) Kindbezogene Abzüge vom Gesamteinkommen 411
3. Entlastungen im Abgaben- und Gebührenrecht 411
4. Steuerliche Entlastungen für Arbeitgeber 412

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung 412
I. Unterstützung der Betreuung und Erziehung durch die Eltern 412
1. Zeitrechte für gemeinsame Eltern-Kind-Zeiten 412
a) Zeitrechte durch arbeitsrechtliche Freistellungsregeln 413
b) Familienfreundliche Arbeitszeiten und öffentliche Zeitpolitik 419
2. Unterhalt für betreuende Elternteile 422
a) Privater Unterhalt 422
b) Unterhaltsersatzleistungen der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung 423
3. Geldleistungen bei elterlicher Betreuung 424
a) Lohnersatzleistungen während Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternzeit 425
b) Kompensation für Ruhezeiten im ersten Lebensjahr 428
c) Staatliche Mindestunterstützung bei Mutterschaft nach versicherungspflichtiger Beschäftigung 428
d) Fürsorgeleistung bei Mutterschaft nicht erwerbstätiger Frauen 429
e) Geldleistungen der Gebietskörperschaften bei elterlicher Betreuung 430
4. Die rentenmäßige Absicherung von Phasen elterlicher Kindererziehung 431
a) Freiwillige Rentenversicherung für nicht erwerbsmäßige Erziehungsarbeit 431
b) Rentenrechtliche Berücksichtigung der Kindererziehung 432
c) Rentenmäßige Absicherung familiärer Erziehungsarbeit auf Regionalebene 434
5. Unfallversicherungsschutz nicht erwerbstätiger Eltern während der Kindererziehung 436
II. Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern außerhalb der Familie 436
1. Betreuungs- und Erziehungsangebote für Kleinkinder (servizi socio-educativi) 438
a) Angebotsstrukturen 438
b) Rechtsgrundlagen der Betreuungsangebote 440
c) Ausgestaltung und Qualitätsstandards der Betreuungsangebote 443
d) Finanzierung 445
e) Teilhabequote 447
2. Vorschulsystem 448

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Rechtsgrundlagen und Angebotsinhalte 449
b) Organisation und Finanzierung 450
c) Teilhabequote 451
3. Förderung und Betreuung von Kindern im Schulalter 451
a) Struktur des Bildungssystems und ergänzender Betreuungsbedarf 451
b) Ganztagsklassen 452
c) Förderung von Kindern außerhalb der Unterrichtszeiten 453
III. Familienunterstützende soziale Dienste und Hilfen zur Erziehung 454
1. Allgemeine familienunterstützende Hilfen und Angebote 454
2. Sicherstellung der Betreuung und Erziehung bei Ausfall der Eltern 455
a) Familienähnliche Erziehungsformen 455
b) Heimerziehung 456

D. Abschließende Bemerkungen 456

Anhang: Tabellen 460

Literatur 463

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abkürzungsverzeichnis

AA.VV.	Autori varii
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ADL	Argomenti di Diritto del Lavoro
ANF	Assegno per il nucleo familiare
App.	Appello
Art., artt.	Articolo, articoli
a.s.	anno scolastico
ASL	Azienda Sanitaria Locale
Att.	Disposizioni di attuazione
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Buchst.	Buchstabe
c.c.	codice civile
C.M.	Circolare ministeriale
c.p.	codice penale
cap.	capitolo
Cass. S.U.	Cassazione Sezioni Unite
Cass.	Corte di Cassazione (Kassationsgerichtshof)
Cass.Civ.	Cassazione civile
CCNL	contratto collettivo nazionale di lavoro
CENSIS	Centro Studi Investimenti Sociali
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CIG	Cassa Integrazione Guadagni
CISF	Centro Internazionale Studi Famiglia
CNM	Consiglio Nazionale dei Minori
CNR	Consiglio nazionale delle ricerche
Corte cost.	Corte costituzionale
Cost.	Costituzione
CRC	Convention on the Rights of Children
D.	Decreto
DGR	Decreto della Giunta Regionale
D.L.	Decreto-Legge (Notverordnung)
D.Lgs.	Decreto legislativo (gesetzesvertretende Verordnung aufgrund eines Ermächtigungsgesetzes)
DLH	Dekret des Landeshauptmanns
D.M.	Decreto ministeriale
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica (Dekret des Präsidenten der Republik)
Ddl	Disegno di legge
Dir.fam.	Diritto e famiglia
Dir.lav.	Il diritto del lavoro
DLH	Dekret des Landeshauptmannes (Bozen)
D.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
EG	Europäische Gemeinschaft
ENAOLI	Ente Nazionale per l'Assistenza agli Orfani dei Lavoratori Italiani
ENEL	Ente Nazionale per l'Energia Elettrica
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi
ENPALS	Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
Eurispes	Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali
Eurostat	European Statistics
Fam. e dir.	Famiglia e diritto
FN	Fußnote
Foro it.	Foro italiano
FPLD	Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti
G.U.	Gazzetta ufficiale
GiurCost	Giurisprudenza Costituzionale
Giust. Cost.	Giustizia costituzionale
Giust.civ.	Giustizia civile
Giust.cost.	Giustizia costituzionale
ICI	Imposta comunale sugli immobili
i.d.F.	in der Fassung
IMU	Imposta Municipale Unica
INAIL	Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Nationaler Träger der Arbeitsunfallversicherung)
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
IRE	Imposta sul reddito
IRES	Istituto di Ricerche Economiche e Sociali
IRPEF	Imposta sul reddito delle persone fisiche
IRPPS	Istituto di ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali
ISE	Indicatore della situazione economica
ISEE	Indicatore della situazione economica equivalente
Istat	Istituto nazionale di statistica
IVA	Imposta sul valore aggiunto
IUC	Imposta Unica Comunale
i.V.m.	in Verbindung mit
L.	Legge
L.G./LG	Landesgesetz (einer autonomen Provinz)
L.P.	Legge provinciale
LD	Legge delega
LEA	Livelli essenziali di assistenza
LEP	Livelli essenziali delle prestazioni
Liveas	Livelli essenziali delle prestazioni sociali
LR	Legge Regionale
Mio.	Million(en)
MIUR	Ministerio dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Mrd.	Milliarde(n)
n., nn.	Numero, numeri
Nuov.Giur.Civ.Comm.	Nuova Giurisprudenza Civile Commentata
ONAOSI	Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani
ONMI	Opera Nazionale Maternità e Infanzia
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ord.	ordinanza
PSS	Prospettive sociali e sanitarie
R.D.	Regio decreto
RDL	Regio decreto-legge
RDSS	Rivista del diritto della sicurezza sociale
RGL	Rivisita giuridica del lavoro e della previdenza sociale
RIDL	Rivista italiana di diritto del lavoro

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Riv.	Rivista
RMI	Reddito Minimo di Inserimento
RPS	Rivista di Politica Sociale
RSS	La Rivista di Servizio Sociale
Sez.	Sezione
S.o	serie ordinaria
SSN	Servizio Sanitario Nazionale (Nationaler Gesundheitsdienst)
T.U.	Testo Unico (Einheitstext)
Tab.	Tabelle
Trib. Min.	Tribunale per i minorenni
TUIR	Testo Unico delle imposte sui redditi
UN	United Nations
UNCRC	United Nations Convention on the Rights of the Child
UNICEF	United Nations Nations Children's Fund (zuvor United Nations International Children's Emergency Fund)
Urt.	Urteil

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Gesellschaftliche Hintergründe und verfassungsrechtlicher Rahmen

Italien zählt traditionell zu den Ländern mit einer äußerst rudimentär entwickelten Sozialpolitik für Familien allgemein und speziell für Familien mit heranwachsenden Kindern.[1] Eine auffällige Ausnahme hierzu war der flächendeckende Ausbau eines Vorschulsystems für Kinder ab drei Jahren zu Beginn der 1970er Jahre. Die insgesamt eher spärlichen staatlichen Interventionen bezogen sich einerseits auf kategorielle Leistungssysteme vor allem für Arbeitnehmerfamilien, andererseits auf Schutzmaßnahmen für besonders hilfebedürftige und gefährdete Kinder und Jugendliche in einer als irregulär definierten Lebenssituation. Allgemeine soziale Dienstleistungen für Familien mit Kindern blieben weitgehend der Initiative einzelner Regionen oder Kommunen überlassen.

Seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert hat nunmehr – nach jahrzehntelanger Stagnation – ein Reformprozess mit diversen institutionellen Veränderungen eingesetzt. Verschiedene Leistungen für Eltern im Rahmen der sozialen Sicherheit wurden ausgeweitet. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre – nach der Ratifikation der UN-Kinderrechte-Konvention – entwickelte sich zudem erstmals eine Sozial- und Familienpolitik für alle Kinder und Jugendlichen. Im Gegensatz zu früher ging es dabei ausdrücklich um Rechte, Interessen und Befindlichkeiten der Kinder und Jugendlichen selbst. Die Entwicklung „kindzentrierter" Maßnahmen für Kinder und Jugendlichen wurde begleitet durch neue Institutionen und Akteure wie die Kinderkommission des Parlaments, das nationale Observatorium für Kinder und Jugendliche oder das Dokumentationszentrum über Kinder und Jugendliche.[2]

Die wechselhaften Entwicklungen in der Ausrichtung einer kindbezogenen Familien- und Sozialpolitik sind im Lichte historischer Eigenheiten zu sehen: Italiens Geschichte ist geprägt durch eine streng katholische Tradition und eine vergleichsweise schwache Zentralregierung einerseits, und andererseits starke Regionalregierungen bei erheblichen regionalen Disparitäten zwischen dem entwickelten Norden und dem unterentwickelten Süden, dem Mezzogiorno[3]. Die sozialpolitische Entwicklung der letzten Jahre, vor allem auf dem Gebiet der nicht-monetären familienbezogenen sozialen Dienstleistungen, vollzieht sich im Kontext einer Föderalismusreform, durch die staatliche Verantwortung zunehmend auf die Regionen verlagert und die Autonomie auf lokaler Ebene gestärkt werden.

Traditionelle Familienstrukturen sind noch stark verbreitet. Innerfamiliäre Solidarität gilt weiterhin als die Hauptquelle für die Verteilung von Einkommen und von Betreu-

1 Vgl. *Lenti*, L'intervento sociale pubblico per la famiglia: Note introduttive, in: *Lenti* (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 677 ff.; *Saraceno*, Mutamenti della famiglia e politiche sociali della famiglia in Italia, 2003.

2 Vgl. unten II.3.

3 Zum Mezzogiorno zählen die acht Regionen Abruzzen, Apulien, Basilikata, Kalabrien, Kampanien, Molise, Sardinien und Sizilien.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ungsleistungen.[4] Frauen tragen die Hauptverantwortung für Kinder, sei es als Mütter oder als Großmütter. Die Ausbildungszeiten sind lang, und die erwachsenen Kinder verlassen sehr spät das Elternhaus. Zu den Besonderheiten der italienischen Rechtskultur zählt die relativ große Distanz der Bürger zum Staat und zu staatlichen Gesetzen. Die Implementierung neuer Gesetze erfolgt oft mit großen Verzögerungen, die Kluft zwischen Norm und Rechtswirklichkeit ist ausgeprägter als anderswo in Europa. In der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Klassifizierung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Modelle gilt Italien als typischer Vertreter des „mediterranen Modells". Seine Hauptmerkmale sind die niedrige Erwerbsbeteiligung der Frauen, eine sehr niedrige Geburtenrate und ein unzureichendes Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen.

I. Sozialstrukturelle Rahmenbedingungen

1. Demographische Daten

Mit 59,685 Mio. Einwohnern[5] gehört Italien – neben Deutschland, Frankreich und Großbritannien – zu den vier großen Ländern der Europäischen Union. Der leichte Bevölkerungszuwachs der letzten Jahre basierte überwiegend auf der Zuwanderung.[6] In der Dekade 2001-2011 hat sich die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung nahezu verdreifacht. Der Ausländeranteil beträgt 2012 im landesweiten Durchschnitt 7,4% (2011: 6,5%), variiert indes zwischen den nördlichen und südlichen Regionen erheblich.[7]

Nach der letzten Volkszählung von 2011 lebt der überwiegende Teil der Bevölkerung in einer der vielen mittelgroßen Städte mit unter 100.000 Einwohnern. 45,8% der Bevölkerung lebt im Norden, 19,5% im Zentrum, 23,5% im Süden und 11,2% auf den Inseln. Die Alterung der Bevölkerung ist stark fortgeschritten. Die Fertilitätsrate stagnierte seit den 90er Jahren auf einem durchschnittlichen Wert von 1,2–1,3 Geburten je Frau und wird nun nach einem leichten Anstieg auf durchschnittlich 1,394 (2011) geschätzt.[8] Die Kindersterblichkeit im ersten Lebensjahre ist im Zeitraum 2009-2011 im

4 Die Familie gehört zu den wichtigsten sozialen Stoßdämpfern gerade auch für die jüngeren Generationen. Zur Bedeutung der Solidarität innerhalb der Familie vgl. *Del Boca/Rosina*, Famiglie sole, 2009, S. 39 ff.

5 *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S. 31.

6 Im Jahr 2012 wurden rund 527.780 (2011: 541.000) Lebendgeburten registriert. Etwa 14% der in Italien geborenen Kinder haben nicht die italienische Staatsangehörigkeit. Zu den demographischen Entwicklungen vgl. *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S. 680, Tab. 26.10, sowie *ISTAT*, Famiglia in Cifre. 2010, S. 7 ff.

7 *ISTAT*, Annuario statistico Italiano 2013, S. 31.

8 ISTAT, Annuario statistico italiano 2013, S. 31. Der Tiefststand wurde 1995 mit einem Wert von 1,19 erreicht, vgl. *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Libro Bianco sul Welfare, 2003, S.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Landesdurchschnitt von 3,6 auf 3,3 Todesfälle je 1000 Lebendgeburten zurückgegangen.[9] Zugleich nimmt auch die Zahl der registrierten Schwangerschaftsabbrüche seit Jahren kontinuierlich ab.[10]

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren an der Bevölkerung beträgt im Zeitraum 2005-2012 kontinuierlich etwa 17% im Landesdurchschnitt, wobei es erhebliche regionale Unterschiede gibt.[11] Die absolute Zahl der Minderjährigen wird mit etwa 10,2 Millionen beziffert (2009-2012), wobei der Ausländeranteil bei 10% liegt. Die Zahl der Kinder (0-14 Jahre) betrug am 31.12.2011 knapp 8,3 Mio. (etwa 14% der Gesamtbevölkerung).[12] Die Zahl ausländischer Kinder und Jugendlicher ist im Zeitraum 2003 – 2010 von 413.000 auf 993.000 gestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt. 18,6% der Neugeborenen haben mindestens einen ausländischen Elternteil.[13]

Das Durchschnittsalter der Frauen bei Geburt eines Kindes liegt bereits seit 2003 über 30 Jahre.[14] Der Anteil der nichtehelichen Geburten steigt kontinuierlich und ist zwischen 2006-2012 von 18,7 auf 28,36% angewachsen.[15] Ein besonderes demographisches Merkmal zeigt sich in dem immer späteren Auszug aus dem Elternhaus.[16]

2. Familien- und Haushaltsstrukturen

Es gab 2011 etwa 6,76 Millionen Familienhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren, (2009: 5,93 Mio.)[17] Insgesamt ist die Zahl dieser Familien rückläufig, während umgekehrt die Zahl der kinderlosen Paare steigt.[18] 1,6 Millionen Familien (etwa 14% aller Familien) haben Kinder im Alter von unter drei Jahren. Zwischen 2008-2009 betrug die Zahl der Einelternfamilien mit Kindern unter 18 Jahren 783.000, wobei es sich in 88,6%

7 sowie Daten der Statistikbehörde Istat. Die höchsten Werte verzeichnen die nördlichen Regionen mit einer Geburtenrate von 1,48: Südtirol mit 1,63 (1,64 in der autonomen Provinz Trento, 1,61 in der autonomen Provinz Bozen), Aostatal (1,61), Lombardei (1,52), Emilia-Romagna (1,50) sowie Veneto (1,48); in den mittelitalienischen Regionen beträgt die durchschnittliche Geburtenrate 1,38 und in Süditalien nur 1,35 (mit den Schlusslichtern Sardinien und Basilikata).

9 *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S. 64.

10 *ISTAT*, aaO, S. 62 f.

11 Am niedrigsten liegt der Anteil der Kinder in Ligurien (13,5%), am höchsten in Kampanien (21,2%), gefolgt von Sizilien (19,7%) und Trentino/Südtirol (19,2%). Zur Entwicklung der Zahlen im Zeitraum 2000-2007 vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 224 f.

12 *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S 33.

13 Der Anteil der Geburten von Kindern mit zwei ausländischen Elternteilen ist im Zeitraum 2003-2011 von 6,2% auf 14% im Landesdurchschnitt gestiegen, vgl. *ISTAT,* Mitteilung vom 23.5.2012.

14 2011 betrug das durchschnittliche Geburtsalter 31.4 Jahre, vgl. *ISTAT*, Annuario 2013, S. 52.

15 *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S. 43, Tab. 2.9.

16 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, 2012, S. 24 f.

17 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, 2012, S. 89.

18 *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 24; *CENSIS*, 44° Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese, 2010, S. 323, Tab. 25. Die statistischen Angaben zu den Familienhaushalten differenzieren häufig nicht zwischen minderjährigen und volljährigen Kindern.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Fälle um Mutter-Kind-Familien handelte. Der Anteil von Kindern, die mit einem Elternteil aufwachsen, hat sich italienweit zwischen 1998-2011 aufgrund von Trennungen und Scheidungen von 6% auf 12% verdoppelt, wobei der Anteil zwischen 18,6% (Ligurien) und 5,5% (Umbrien) stark variiert. Die große Mehrheit der Kinder wird in einer bestehenden Ehe geboren (2012: 71,7%), und der größte Teil der Kinder unter 18 Jahren (90%) lebt auch bei seinen Eltern. Die Zahl der Kinder in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft hat indes seit 1998 deutlich zugenommen.

Zwischen 1998-2011 nahm der Anteil der Einzelkinder geringfügig von 23,8% auf 25,7% zu (vor allem in Süditalien), während der Anteil der Kinder mit einem Geschwisterkind im gleichen Zeitraum stabil blieb (bei 53,1%) und in allen Landesteilen die häufigste Konstellation darstellt. Immer weniger Kinder wachsen mit zwei oder mehr Geschwistern auf: Ihr Anteil ist landesweit von 23,1% auf 21,2% gesunken, wobei der besonders starke Rückgang im südlichen Italien durch einen leichten Anstieg in Nord- und Mittelitalien etwas abgemildert wird.[19] Die Trennungs- und Scheidungsrate steigt kontinuierlich. Jährlich sind knapp 90.000 Kinder unter 18 Jahren betroffen.[20] Italienweit gibt es fast eine Million Trennungs- oder Scheidungskinder. Vor Einführung des gemeinsamen Sorgerechts als Regelfall nach Trennung oder Scheidung (Gesetz Nr. 54/2006) erhielt zumeist die Mutter das elterliche Sorgerecht. Seither hat die gemeinsame Sorge stark zugenommen. Die Mutter erhält das Alleinsorgerecht nur noch in 19,1% der Trennungsverfahren und in 34,7% der Scheidungsverfahren (2008). Unverändert bleibt jedoch der Vater fast immer (rund 94% der Fälle) allein verantwortlich für den Unterhalt des Kindes sowohl bei Trennung wie bei Scheidung.[21]

Pro Jahr werden etwa 1.200 Kinder gerichtlich für adoptierbar erklärt (2011: 1.251; 2010: 1.777 Kinder). Die Zahl der bewilligten Inlandsvolladoptionen (einschließlich der Adoptivpflege) betrug 2011 rund 2.000 (2010: ca. 1700), die Zahl der inländischen Adoption mit schwachen Wirkungen ca. 700; die Zahl der Auslandsadoptionen sank im Jahr 2012 auf 3.106 Fälle ab, was einem Rückgang von 22,8% gegenüber den Vorjahren entspricht (jeweils rund 4000 in den Jahren 2009-2011).[22] Außerdem werden jährlich fast 4000 Kinder und Jugendliche durch Beschluss eines Vormundschafts- oder eines Jugendgerichts in einer Pflegefamilie oder in einem Heim untergebracht.[23]

19 Zu den Entwicklungen vgl. *ISTAT*, Infanzia e Vita Quotidiana, Anno 2011, Statistikbericht vom 18.11.2011; *ISTAT*, Rapporto "Infanzia" 2008, 17.11.2008.

20 *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 15, Tab. 4.1b, sowie *ISTAT*, Sistema informativo territoriale sulla giustizia, Nota informativa vom 23.6.2009, http://giustiziaincifre.istat.it/

21 Vgl. dazu *ISTAT*, Sistema informativo territoriale sulla giustizia, http://giustiziaincifre.istat.it/.

22 Vgl. Gruppo CRC, 6° Rapporto di aggiornamento 2012-2013, S. 69 ff. Italien gehörte lange Zeit zu den Hauptaufnahmeländern: Zwischen 2000 – Juni 2008 wurden weit über 21.000 Auslandsadoptionen registriert, vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 238 f.

23 *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 33.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Arbeitsmarktdaten

Die Aussichten auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt waren für die jüngeren Generationen aufgrund einer überdurchschnittlich hohen Jugendarbeitslosigkeit seit jeher schwierig. Durch die seit 2008 anhaltende Wirtschaftskrise hat sich die Lage weiter verschärft: Zwischen 2007-2012 ist die Arbeitslosigkeit für Jugendliche unter 25 Jahren insgesamt um 15,2% gewachsen, sogar mit einem erfolgreichen Universitätsabschluss findet sich in 39,3% der Fälle kein Arbeitsplatz.[24]

Die Frauenerwerbsquote hat in den letzten Jahren zugenommen, liegt aber immer noch unter dem europäischen Durchschnitt und ist außerdem durch starke regionale Unterschiede geprägt. Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der Frauen beträgt 47,1% (2012).[25] Die Zahl der Kinder mit zwei erwerbstätigen Eltern steigt beständig. Wie bereits in Norditalien hat die Müttererwerbstätigkeit unter Frauen im Alter zwischen 25-44 Jahren nun auch in Mittelitalien stetig zugenommen und liegt dort inzwischen bei knapp 60%.[26] Das traditionelle Erwerbsmuster von Frauen, nämlich die Beschäftigung nach der Geburt des ersten oder zweiten Kindes aufzugeben, hat sich deutlich verändert. Mütter zwischen 25 und 64 Jahren mit einem Kind haben eine Erwerbsquote von 59%, Mütter mit zwei Kindern von 54,1% (2009).[27] Die Notwendigkeit von zwei Haushaltseinkommen ergibt sich oft im Zusammenhang mit den Belastungen durch den Erwerb von Wohneigentum, das in Italien sehr verbreitet ist.[28] Mütter mit sehr kleinen Kindern tendieren dazu, so lange wie möglich im Arbeitsmarkt zu bleiben, ebenso allein erziehende Mütter von Kindern aller Altersstufen. Ihre Erwerbstätigkeit wird überwiegend durch verwandtschaftliche Hilfe der älteren Generation bei der Kinderbetreuung ermöglicht, vor allem der Großmütter: Im Jahr 2011 wurden 6,32 Mio. Kinder im Alter zwischen 0-13 regelmäßig durch die Großeltern betreut. In der Altersgruppe von 0 - 10 Jahre betrifft dies über 68% der Kinder.[29]

---

24 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'Infanzia, 2012, S. 18 ff.

25 Im Landesdurchschnitt bezogen auf die Altersgruppe 15-64 Jahre, vgl. *ISTAT*, Annuario statistico italiano, 2013, S. 248.

26 Die Erwerbsquote dieser Mütter in Paarfamilien betrug 2009 im landesweiten Durchschnitt 52,9%, mit Spitzenwerten von 69,1% in Nordostitalien, und Tiefstwerten von 31,8% in Süditalien, vgl. *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 44, Tab. 12b.

27 Selbst bei 3 Kindern liegt die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der Mütter noch bei 41,3%. Vgl. *EUROSTAT*, Pressemitteilung Nr. 36/2011 vom 4.3.2011. Allerdings gibt immer noch etwa eine Mutter von fünf ihre Erwerbstätigkeit mit der Geburt eines Kindes auf bzw. verliert ihre Arbeit, *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 42.

28 Nahezu 70% der Familienhaushalte verfügt über Wohneigentum gegenüber 21,8% in einem Mietverhältnis.

29 Vgl. *ISTAT,* Statistiche Anno 2011, Infanzia e vita quotidiana, 18.11.2011. Nach einer Studie des Forschungsinstituts des italienischen Gewerkschaftsbundes (IRES-CGIL) betreuen 5,948 Mio. (von 6,911 Mio.) Großeltern ihre Enkel, wobei der wirtschaftliche Wert dieser zumeist unentgeltlichen Unterstützung auf 18 Mrd. € im Jahr (1,1% des BIP) geschätzt wird. Vgl. *Iezzi*, Italia ultima nella spesa per le famiglie, in: La Repubblica, 29.8.2010, S. 26.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Insgesamt wird die Nachfrage nach Betreuungsangeboten für Kleinkinder nur zu einem sehr geringen Teil durch öffentliche Strukturen abgedeckt. Vielfach stehen nur Angebote kommerzieller Anbieter zur Verfügung, die jedoch mit hohen Kosten verbunden sind.

Hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur weist Italien einige Besonderheiten auf. Zum einen sind informelle Beschäftigungsverhältnisse in der Schattenwirtschaft relativ stark verbreitet. Zum anderen zeigen statistische Erhebungen eine deutliche Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere durch quasi-selbständige Erwerbsverhältnisse. Nach Schätzungen werden 25-30% des Volkseinkommens im informellen Sektor erwirtschaftet. Da der informelle Sektor mehr Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung bietet als der „reguläre" Arbeitsmarkt, sind Mütter mit kleinen Kindern häufig auf diese Form der Beschäftigung angewiesen. Die Teilzeitbeschäftigung liegt für Männer wie für Frauen immer noch leicht unter dem europäischen Durchschnitt, obwohl sie – vor allem für Frauen – in den letzten Jahren angestiegen ist. Etwa 31% der Arbeitnehmerinnen sind teilzeitbeschäftigt (gegenüber 7,2% der Arbeitnehmer). Allerdings ist Teilzeitarbeit in Italien häufig an prekäre Arbeitsbedingungen geknüpft, da sie meist nur im Rahmen befristeter oder quasi-selbständiger Beschäftigung angeboten wird.[30]

4. Öffentliche Aufwendungen für Familien mit Kindern, Kinderkosten und Kinderarmut

Italien gab 2011 29,7% des BIP für soziale Sicherheit (ohne Bildung) aus (2009: 29,8%).[31] Die Aufwendungen speziell für die Funktion „Familie und Mutterschaft" liegen mit Werten von 1,4% des BIP weit unter dem europäischen Durchschnitt von 2,27% des BIP (2009). Relativ bescheiden fällt auch das Gewicht der monetären Familienleistungen am Sozialbudget aus. Ihr Anteil an den gesamten Sozialausgaben (4,7% im Jahr 2007) liegt ebenfalls deutlich unter dem europäischen Durchschnitt (8%).[32] Seit der seit 2008 anhaltenden Wirtschaftskrise sind die Aufwendungen zudem rückläufig und auch die zuvor bereits erhöhte Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen hat sich weiter verschärft. Als ursächlich dafür gelten nicht zuletzt die stark fragmentierten Leistungen für Familien mit heranwachsenden Kindern, insbesondere die kon-

30 *ISTAT*, Annuario statistico italiano, 2013, S. 261 (Daten zu 2012). Zur Situation erwerbstätiger Mütter in Italien vgl. *Leira/Tobìo/Trifiletti*, in: *Gerhard*/*Knijn*/*Weckwert* (Hrsg.), Erwerbstätige Mütter., 2003, S. 141 ff.

31 *EUROSTAT*, Expenditure on social protection, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics.

32 Im Jahr 2009 sanken die Kindergeldaufwendungen gegenüber dem Vorjahr um 4,3%. Der Aufwand (6,39 Mrd. €) lag sogar unter den Werten von 2005. Vgl. *Iezzi*, Italia ultima nella spesa per le famiglie, in: La Repubblica, 29.8.2010, S. 26. Zu einer Bestandsaufnahme der kinderbezogenen Aufwendungen (mit Bildung und Gesundheit) vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stante Kürzung der betreffenden Mittel im nationalen Sozialpolitikfonds von 1 Mrd. € auf 0.45 Mrd. € zwischen 2007-2013.[33] Der Anteil öffentlicher Aufwendungen für frühkindliche Betreuung und Bildung am Bruttoinlandsprodukt lag 2009 bei knapp über 0,6%, wobei lediglich knapp unter 0,2% auf die Altersgruppe 0 – 3 Jahre entfielen.[34] Die Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Maßnahmen und Dienste der Kommunen für den Bereich Familie und Kinder weisen erhebliche regionale Unterschiede auf, die sich durch den Prozess der Dezentralisierung noch verschärft haben. Während die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben 2008-2009 von 115 € auf 119 € gestiegen sind, gaben die führenden Regionenen im Jahr 2009 über 260 € aus (Region Emilia-Romagna: 282 €, die Autonome Provinz Trentino 262 €); die niedrigsten Pro-Kopf-Aufwendungen finden sich in Süditalien: Kalabrien (25 €), in einigen der südlichen Regionen – Apulien, Molise und Abruzzen – sind die Aufwendungen im Zeitraum 2008-2009 sogar zurückgegangen. [35]

Nach den Daten von Eurostat ist das Armutsrisiko unter Kindern nur noch in Rumänien und Bulgarien höher als in Italien.[36] Das Armutsrisiko betrifft vor allem die südlichen Regionen, wo fast jede vierte Familie in relativer Armut[37] lebt. Während 11,1% aller Familien von relativer Armut betroffen sind, steigt die Rate unter Familien mit minderjährigen Kindern auf 16,2% (oder knapp 1.1 Mio. Familien 2011). Wie das Kinderhilfswerk UNICEF bemängelt, sind Kinder in Italien zu 32,3% armutsgefährdet und damit im Vergleich zu allen Altersgruppen am wenigsten vor Armut geschützt. Überdurchschnittlich häufig betroffen sind neben kinderreichen Familien vor allem Kinder in Familien ohne Erwerbseinkommen, Kinder von Eltern mit einem niedrigen Ausbildungsniveau, Kinder in einer Einelternfamilie, Kinder aus Migrantenfamilien, zunehmend aber auch Kinder junger Eltern (unter 35 Jahre), was teilweise mit den geringen Einstiegslöhnen jüngerer Arbeitnehmer zusammenhängt, vor allem aber mit den insgesamt prekären Erwerbsbedingungen dieser Altersgruppe (insbes. Rückgang unbefristeter Arbeitsverhältnisse).[38] Die anhaltende Wirtschaftskrise hat den Anteil der Familien mit

33 Vgl. *Del Boca*, PSS n. 7/2012, S. 28 f.

34 OECD Family database, 2009, Indikator PF3.1.

35 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, S. 80.

36 *EUROSTAT*, Combating poverty and social exclusion, A statistical portrait of the European Union 2010, S. 45, Abb. 3.6.

37 Im Unterschied zur Methode von EUROSTAT berechnet das italienische Statistikamt ISTAT die relative Armut anhand der Erhebungen zu den durchschnittlichen monatlichen Konsumausgaben pro Person, wobei die Schwelle für einen Haushalt mit zwei Personen 2009 mit 983 € beziffert wurde, vgl. *ISTAT*, La povertà in Italia nel 2009, Pressemitteilung vom 15.7.2010. Die von ISTAT ermittelten Werte beziehen sich auf "Familien" bzw. "Haushalte" und müssen auf die Individuen umgerechnet werden. Nach Studien zur Einkommensverteilung in Italien lebt jedes dritte Kind unter 18 Jahren in einer armen Familie, vgl. *Baldini*, Le famiglie alla prova dei conti, 2006; *Guerzoni* (Hrsg.), Le politiche di sostegno alle famiglie con figli, 2007, S. 5. Zur Entwicklung der Armutsrisiken von Kindern in Italien im Zuge der Wirtschaftskrise seit 2009 vgl. *Strati*, Investing in children. Country report – Italy, 2014.

38 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'Infanzia, 2012, S. 91.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kindern in absoluter Armut weiter ansteigen lassen, insbesondere in Süditalien: Im Zeitraum 2007 – 2012 hat sich die Anzahl der Minderjährigen in absoluter Armut von knapp 500.000 auf über eine Million verdoppelt. Besonders stark betroffen sind die Kinder im Mezzogiorno: Sizilien (19%), Apulien (15,5%), Kalabrien (12,9%) und Kampanien (11,7%), aber selbst in einigen nördlichen Regionen ist absolute Armut unter Kindern inzwischen keine Seltenheit (Lombardei: 9%; Piemont: 8,1%).[39]

Über 1,82 Mio. Kinder (oder 17.6% der Minderjährigen) lebten 2011 in relativer Armut.[40] Etwa ein Drittel dieser Kinder (518.000) ist unter 6 Jahre alt, 417.000 ist zwischen 6 und 10 Jahre, 337.000 zwischen 11 und 13 Jahre und 441.000 zwischen 13 und 17 Jahre alt.[41] 70% der armen Kinder leben in Süditalien. Das Risiko hierfür steigt mit der Anzahl der Kinder in der Familie sowie für Einelternfamilien.[42] Damit einher geht auch ein hoher Grad an Bildungsarmut. Der Anteil der Jugendlichen, die frühzeitig aus dem Bildungssystem aussteigen (early school leavers) ist mit 18% fast doppelt so hoch wie die europäische Zielmarge von 10%.[43]

Nach Surveydaten arbeiten ca. 5% der Kinder und Jugendlichen im Alter zwischen 7 bis 15 Jahren (etwa 260.000) – d.h. unterhalb des gesetzlichen Mindestalters von 16 Jahren, um das Familieneinkommen aufzubessern; davon sind etwa 30.000 Jugendliche zwischen 14 und 15 Jahren unter ausbeuterischen Konditionen mit negativen Folgen für ihre Gesundheit, Sicherheit und moralische Integrität beschäftigt. Der hohe Anteil der Minderjährigenbeschäftigung geht einher mit einem im europäischen Vergleich überdurchschnittlich häufigen vorzeitigen Schulabbruch.[44]

II. Verfassungsrechtliche und –politische Rahmenbedingungen

1. Kompetenz- und Haushaltsregelungen

Die Gesetzgebungszuständigkeiten für sozialrechtliche Materien außerhalb der Sozialversicherung wurden durch eine Verfassungsreform von 2001 erheblich revidiert.[45]

39 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 4° Atlante dell'Infanzia, 2013, S. 39 ff.; *Gruppo CRC*, 6° Rapporto di aggiornamento 2012-2013, S. 81 ff.

40 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'Infanzia, 2012, S. 88.

41 *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale –2011, S. 29 ff.

42 *ISTAT*, La povertà in Italia nel 2009, S. 9; vgl. auch *Save the Children* (Hrsg.), L'Isola dei tesori, 2010, S. 73; *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante infanzia 2012, S. 86 ff.

43 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, 2012, S. 92 f.

44 Vgl. *Save the Children Italia* (Hrsg.), Game over: Indagine sul lavoro minorile in Italia, Juni 2013; zur Entwicklung allgemein *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 155 ff.

45 Verfassungsgesetz Nr. 3 vom 18.10.2001, „Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", das mit zweijähriger Verzögerung durch das "La Loggia"Gesetz Nr. 131 vom 5.6.2003 umgesetzt wurde.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Diese Änderungen hängen mit der verfassungsrechtlichen Neustrukturierung der Staatsorganisation zusammen, die Regionen, Provinzen, Großstädte und Gemeinden nicht mehr nur als Bestandteile der Republik betrachtet, sondern als konstitutive Elemente des Staates (Art. 114 der Verfassung). Die Regionen sind an der staatlichen Gesetzgebung institutionell nicht beteiligt. Organe des kooperativen Regionalismus, wie die Staat-Regionen-Konferenz oder die Konferenz der Regionalpräsidenten funktionieren auf der Ebene der Exekutive.

Durch die Verfassungsreform kam es zu einer weitgehenden Verlagerung von Legislativ- und Vollzugskompetenzen auf die unterstaatlichen Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen und Kommunen) sowohl bei der Versorgung mit Gesundheitsleistungen als auch bei der Ausgestaltung der Sozialpolitik auf dem Gebiet von Fürsorgeleistungen und sozialen Diensten. Grundsätzlich besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Zentralstaates nur noch für die Sachgebiete, die ausschließlich dem Gesamtstaat vorbehalten sind. Nach Art. 117 Abs. 1 der Verfassung verbleibt dem Staat die ausschließliche Zuständigkeit u.a. für das staatliche Steuersystem und den Finanzausgleich (Buchst. e); für die Festlegung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten sind (Buchst. m)[46], sowie für die allgemeinen Normen über das Unterrichtswesen (Buchst. n) und für die soziale Vorsorge (Buchst. o).

Die Regionen haben die Gesetzgebungszuständigkeit für die Sachgebiete, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterfallen, ausgenommen die Festlegung der Grundprinzipien, die der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind. Zu den konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten gehören gem. Art. 117 Abs. 2 der Verfassung u.a. Schutz und Sicherheit der Arbeit; Bildungswesen, vorbehaltlich der Autonomie der Schulen und ausgenommen die berufliche Ausbildung (*istruzione e formazione professionale*), Schutz der Gesundheit; ergänzende Vorsorge (*previdenza complementare e integrativa*). Für die übrigen Felder der Sozialpolitik außerhalb der Sozialversicherungssysteme – d.h. auch für einen Großteil der Familienpolitik – besteht damit eine originäre Gesetzgebungszuständigkeit der Regionen, auf die der Staat nur durch seine Zuständigkeit zur landesweit einheitlichen Festlegung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte Einfluss nehmen kann. Allerdings ist der Staat auch zehn Jahre nach der Kompetenzverlagerung auf die Regionen seiner grundlegenden Verantwortung zur Festlegung einheitlicher gemeinsamer Mindeststandards für soziale Leistungen (*Livelli essenziali delle prestazioni sociali = Liveas*) nicht nachgekommen.

Die Verfassungsänderung von 2001 hat den Prozess der Dezentralisierung weiter verstärkt, durch den Regionen und autonome Provinzen bereits seit Ende der 1990er Jahre eine entscheidende Rolle in der Sozialpolitik insbesondere auch in Bezug auf

46 "*Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*." Zur Auslegung der Klausel über die "livelli essenziali" vgl. *Malzani*, in: Riv. della previdenza ed assistenza pubblica e privata, 2004, S. 911 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kinder und Jugendliche übernahmen. Die politische Koordinierung und Abstimmung auf interregionaler Ebene und zwischen Regionen und Zentralstaat wird durch die „Konferenz der Regionen und der Provinzen“ bewirkt. Da der Staat seine Garantiefunktionen im Bereich der Festlegung sozialpolitischer Mindeststandards nicht wahrnimmt, kommt es zu wachsenden Ungleichheiten beim Zugang zu sozialen Leistungen und Diensten.

Die Vollzugskompetenz in allen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind, liegt bei den Regionen, Provinzen und Gemeinden. Die Stärkung regionaler Autonomie zeigt sich auch im Wegfall der staatlichen Präventivkontrollen der Regionalgesetze (Art. 127 der Verfassung).[47]

Die Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und die Regionen sind in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben finanziell autonom (Art. 119 Abs. 1 der Verfassung). Die genannten Gebietskörperschaften setzen ihre eigenen Steuern und Einnahmen fest und verfügen über den Anteil am staatlichen Steueraufkommen, der sich auf ihr Territorium bezieht. Von großer Bedeutung war die Einführung eines Finanzausgleichs ab dem Jahr 2001 zugunsten der Regionen mit Normalstatut, die zuvor von zweckgebundenen Transferleistungen des Staates abhingen (Art. 119 Abs. 3 der Verfassung)[48]. Die neuen Rechtsgrundlagen einer verantwortlichen steuerrechtlichen Autonomie der unterstaatlichen Gebietskörperschaften durch das Ermächtigungsgesetz Nr. 42/2009 sehen bei der künftigen Ausgestaltung der unterstaatlichen Abgaben und Steuern ausdrücklich einen *favor familiae* vor, der es erlaubt, familiäre Unterhaltslasten steuerrechtlich anzuerkennen.[49]

Durch eine Verfassungsreform von 2012 wurde eine so genannte Schuldenbremse in der Verfassung verankert, die den Staat und sämtliche öffentliche Verwaltungen zu einem ausgeglichenen Haushalt entsprechend den Vorgaben des europäischen Fiskalpakts verpflichtet. Die Reform wurde mit Wirkung ab 30.1.2013 umgesetzt und beschneidet die Möglichkeiten, Investitionen im Bereich der sozialen Dienste und Betreuungsleistungen vorzunehmen.[50]

47 Eine verfassungsrechtliche Überprüfung ist nur noch durch eine Kompetenzstreitigkeitsklage vor dem Verfassungsgericht möglich. Umgekehrt können die Regionen die Verfassungsmäßigkeit staatlicher Gesetze prüfen lassen, wenn sie ihre Kompetenzen für verletzt halten.

48 Legge Nr. 133/99. 15 der 20 Regionen haben ein sog. Normalstatut, d.h. eine von der Regionalregierung verabschiedete regionale Verfassung. Fünf Regionen (Sizilien, Sardinien, Aostatal, Trentino-Südtirol sowie Friaul Julisch-Venetien) haben ein Sonderstatut, das ihnen größere Autonomie gewährt.

49 Art. 2 Abs. 2 Buchst. z, gg) Gesetz Nr. 42 vom 5.5.2009. Das neue Leitprinzip eines *favor familiae* bei der Gestaltung der regionalen Zuschläge zur Einkommensteuer zeigt sich bei den veränderten Finanzierungsregeln für den Gesundheitsdienst (Art. 6 Abs. 5 D.lgs. Nr. 68/2011), vgl. dazu *Antonini*, Federalismo e welfare familiare, in: *Donati* (a cura di), La famiglia in Italia, vol. I, 2012, S. 195 ff. (205 ff.).

50 Vgl. zur Schuldenbremse Art. 81 Abs. 6, 97, 117 und 119 i.d.F. durch Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 20.4.2012, i.V.m. dem Umsetzungsgesetz Nr. 243 vom 24.12.2012 (*attuazione del principio costitu-*

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unter den Voraussetzungen des Art. 120 Abs. 2 der Verfassung ist dem Staat die Ersatzvornahme von Maßnahmen gestattet. Darunter fällt insbesondere der Schutz der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, unabhängig von den territorialen Grenzen der örtlichen Verwaltungen.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine kindbezogene Familienpolitik

Die italienische Verfassung von 1947 befasst sich mit der Institution Familie explizit nur im Titel über ethisch-soziale Beziehungen (Art. 29 ff. der Verfassung). Der verfassungsrechtlich vorgegebene Familienbegriff beschränkt sich auf die Ehegattenfamilie: Rechte der Familie werden ausdrücklich nur für die auf der Ehe gegründeten natürlichen Gesellschaft anerkannt (Art. 29 Abs. 1 der Verfassung).[51]

Darüber hinaus enthält der Titel über wirtschaftliche Beziehungen, vor allem in den Grundnormen sozialer Sicherung (Art. 35 und 38 der Verfassung) zwar keinen ausdrücklichen Hinweis auf Familie. Soweit die Verfassung den „Arbeitern" die ihren Lebensbedürfnissen angemessenen Mittel garantiert (Art. 38 Abs. 2 der Verfassung), sind damit auch die für die Sicherstellung der Bedürfnisse der Familienmitglieder notwendigen Mittel gemeint. Der materielle Schutz der Familie wird in erster Linie über die Arbeit vermittelt, die in allen ihren Formen und Anwendungen geschützt ist (Art. 35 der Verfassung). Im Fall bezahlter Erwerbsarbeit sollte die Entlohnung nicht nur dem Arbeiter selbst, sondern auch seiner Familie ein freies und würdiges Dasein sichern (Art. 35 der Verfassung).

a) Kindergrundrechte

Die italienische Verfassung bezieht sich auf Kinder vor allem unter dem Aspekt ihrer Schutzbedürftigkeit. Im Abschnitt über Rechte und Pflichten der Staatsbürger wird eine besondere Schutzverpflichtung des Staates außer im Fall der Mutterschaft ausdrücklich auch zugunsten von Kindern und Jugendlichen statuiert. Dabei wird der Staat verpflichtet, die zu diesem Zweck erforderlichen Einrichtungen zu begünstigen (Art. 31 Abs. 2 der Verfassung). Ursprünglich war ein zusätzlicher Artikel vorgeschlagen, der die Verpflichtungen des Staates genauer formulierte. Danach sollte der Staat für die physische Entwicklung der Kinder Sorge tragen und ihre materielle, moralische und kulturelle Erziehung fördern. Die Einrichtung entsprechender Organisationsstrukturen sollte durch Gesetz geregelt und die Bildung freier Jugendvereinigungen staatlich unterstützt werden. Es bestand Konsens, dass die verabschiedete Version von Art. 31 der Verfassung diesen Inhalt umfasste.[52]

---

zionale del pareggio di bilancio). Zur Umsetzung der Schuldenbremse vgl. Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2013.

51 Zu dem sehr engen Familienbegriff der Verfassung vgl. *Giacobbe*, La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano, 2011, S. 39 ff.

52 Vgl. *Fadiga* (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 2008, S. 18.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Art. 30 der Verfassung statuiert eine Pflicht und ein Recht der Eltern, die Kinder zu unterhalten, zu unterrichten und zu erziehen, auch wenn sie nichtehelich geboren wurden. Die genannten Rechte werden als Rechte für das Kind angesehen, die dem Kind funktional für die die Entwicklung seiner Persönlichkeit zuzuordnen sind. Wenn die Elternfunktion ausfällt, ist der Staat wiederum verpflichtet, durch Gesetz für die Erfüllung der elterlichen Aufgaben, also für Unterhalt und Erziehung zu sorgen. Ein besonderer Schutzbedarf wird bei den nichtehelichen Kindern anerkannt, denen das Gesetz „jeden rechtlichen und sozialen Schutz" zusichert, soweit er nicht mit den Rechten der Mitglieder der legitimen Familien kollidiert.

Darüber hinaus ergeben sich Rechte auf Bildung und Ausbildung aus Art. 33 der Verfassung, wobei das eigenständige Kindergrundrecht auf Bildung im Prozess der Verfassungsgebung besonders betont wurde.[53] Nach Art. 33 Abs. 2 der Verfassung errichtet der Staat staatliche Schulen aller Arten und Stufen und erlässt die allgemeinen Normen für den Unterricht. Das Bildungswesen wird somit als wesentliche Aufgabe des Staates verstanden. Durch Gesetz Nr. 53 vom 28.3.2003 wurde das Recht auf Bildung für die Dauer von 12 Jahren bzw. bis zum Alter von 18 Jahren etabliert.

Nach Art. 34 der Verfassung steht die Schule jedermann offen. Der Unterricht in den Grundschulen muss mindestens 8 Jahre[54] erteilt werden, ist obligatorisch und unentgeltlich. Die Unentgeltlichkeit der obligatorischen Grundschulzeit ist bindende staatliche Verpflichtung und dient der Durchsetzung der Schulpflicht.[55] Die Verfassung postuliert ein Recht der begabten Schüler auf Studienförderung durch Stipendien, Familienbeihilfen und sonstige Unterstützungen, die aufgrund von Ausscheidungswettbewerben zugesprochen werden (Art. 34 Abs. 2 S. 2 und S. 3 der Verfassung).

b) Schutz der Familie

Nach Art. 31 der Verfassung übernimmt es der Staat, durch wirtschaftliche und andere Maßnahmen die Gründung der Familie und die Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben zu erleichtern, wobei die Verfassung die kinderreichen Familien besonders erwähnt (Art. 31 Abs. 1 der Verfassung).

Die Verfassung weist die Erfüllung familiärer Aufgaben in erster Linie den Müttern zu. Dementsprechend formuliert Art. 37 der Verfassung, dass die Arbeitsbedingungen der arbeitenden Frau die Erfüllung ihrer wesentlichen Aufgaben in der Familie ermögli-

53 Vgl. die Nachweise bei *Fadiga* (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 2008, S. 20.

54 Einfachgesetzlich wurde die Dauer der Pflichtschulzeit ab 2007 von 8 auf 10 Jahre erhöht, vgl. Art. 1 Abs. 622 Gesetz Nr. 296/2006 (Steuergesetz für 2007).

55 Das Verfassungsgericht stellte 1967 fest, dass die Vorschrift nicht nur Programmcharakter hat, sondern eine verbindliche Rechtsnorm darstellt, vgl. Corte cost., Urt. Nr. 7 vom 4.2.1967, in: Giust. cost., 1967, 56. Für die weiterführende Mittelschule wurde die Unentgeltlichkeit auf Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Familien beschränkt, vgl. Art. 9 Gesetz Nr. 1859 vom 31.12.1962.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chen und Mutter und Kind einen besonderen angemessenen Schutz gewähren sollen (Art. 37 Abs. 1 S. 2 der Verfassung).

3. Internationales Recht

Italien hat die wichtigsten internationalen Übereinkommen zum Schutz von Kinderrechten auf universeller wie auf regionaler Ebene ratifiziert, darunter insbesondere das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989,[56] dessen Umsetzung nicht zuletzt in der Praxis der sozialen Hilfe und Förderung als unzureichend kritisiert wird. Zu den von Italien ratifizierten weiteren kindspezifischen Übereinkommen gehören das Haager Übereinkommen über internationale Adoptionen von 1993, das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten vom 25.1.1996,[57] und jüngst das Europäische Abkommen Nr. 201 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von 2007[58].

Die UN-Kinderrechtskonvention trat für Italien am 5.10.1991 in Kraft. Sie hat Gesetzesrang, verdrängt jedoch entgegenstehende Bestimmungen. Ihre unmittelbare Anwendbarkeit wird wegen der oft allgemeinen Formulierungen von vielen italienischen Gerichten verneint. Das Verfassungsgericht hat jedoch im Zusammenhang mit kindschaftsrechtlichen Verfahren festgestellt, dass die internationalen Normen über die Interessenvertretung des Kindes und über sein Recht auf Anhörung die innerstaatlichen Normen ergänzen.[59] Punktuell hat die UN-Kinderrechtskonvention Spuren sowohl in der Gesetzgebung wie auch in Gerichtsentscheidungen hinterlassen, auch wenn insgesamt die Auswirkungen im innerstaatlichen Recht überschaubar geblieben sind. So regelte der Gesetzgeber als unmittelbare Folge der Ratifikation die Einführung verschiedener Einrichtungen zum besseren Schutz von Kinderrechten. Dazu gehören der besondere Kinderausschuss des Parlaments (*Commissione parlamentare per l'infanzia*), die Nationale Beobachtungsstelle für Kindheit und Jugend (*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*) sowie das Nationale Dokumentationszentrum zu Kindheit und Jugend (*Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*), das mit der Sammlung und Analyse statistischer Daten über Kinder und Jugendliche betraut ist.[60] Die Beobachtungsstelle dient der Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen staatlicher Verwaltung und anderen Organisationen und Vereini-

56 Die UN-Kinderrechtskonvention wurde durch Gesetz Nr. 176 vom 27.5.1991 ratifiziert. Zu ihren Wirkungen vgl. *Moro*, in: *Milanese* (Hrsg.), Bambini, diritti e torti, 2005, S. 51 ff. Das dritte Fakultativ-Protokoll zur Kinderrechtekonvention über ein Beschwerdeverfahren vom 19.12.2011 hat Italien unterzeichnet, jedoch bisher nicht ratifiziert (Stand: Juni 2014).

57 Legge Nr. 77 vom 20.3.2003 (Ratifikationsgesetz).

58 In Kraft seit 1.5.2013.

59 Corte cost. Nr. 1, 30.1.2002, Famiglia e diritto 2002, 229; Corte cost. Nr. 179, 12.6.2009.

60 Gesetz Nr. 451/1997. Die Funktionsweise der Nationalen Beobachtungsstelle und des Dokumentationszentrums sind durch D.P.R. Nr. 103 vom 14.5.2007 geregelt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gungen, die sich mit der Situation von Kindern und Jugendlichen befassen.[61] Es hat zudem die Aufgabe, offizielle Dokumente wie den Entwurf für die nationalen Aktionspläne zur Kinderpolitik[62], die Berichte über die Situation der Kinder und über die Umsetzung ihrer Rechte in Italien sowie die Berichte über die Anwendung der UN-Kinderrechtskonvention in Italien auszuarbeiten.[63] Schließlich geht auch die Einführung einer zentralen Ombudsstelle zur allgemeinen Förderung und Unterstützung von Kidnerrechten im Jahr 2011 auf die Kinderrechtekonvention zurück.

Abgesehen von diesen institutionellen Entwicklungen hat die Konvention auch die Gesetzgebung beeinflusst: Hervorzuheben sind dabei das Gesetz Nr. 285/1997 über Vorschriften zur Förderung der Rechte und Chancen von Kindern und Jugendlichen und das Ausländergesetz D.Lgs. Nr. 286/1998, die im Gesetzestext ausdrücklich auf die Konvention Bezug nehmen. Auch die kindschaftsrechtlichen Reformen zur Förderung des gemeinsamen Sorgerechts nach Scheidung (2006) sowie zur Gleichstellung aller Kindschaftsverhältnisse (2012/2013) waren wesentlich von der Kinderrechtekonvention inspiriert.

Sowohl der Oberste Gerichtshof wie auch der Verfassungsgerichtshof Italiens haben sich auf die Kinderrechtekonvention berufen. Vor allem in ausländerrechtlichen Fällen wurden wiederholt Entscheidungen der Behörden durch die Gerichte korrigiert, indem sie nationale Vorschriften im Lichte der Konvention interpretierten.[64] Eine wichtige Weiterentwicklung des italienischen Rechts durch Heranziehung der Konvention bewirkte das italienische Verfassungsgericht in der Frage der Anhörungs- und Beteiligungsrechte von Kindern in den sie betreffenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Danach hat jedes Kind, das sich eine eigene Meinung bilden kann, auch das Recht, seine Meinung zu äußern und angehört zu werden, auch wenn das nationale Recht eine Anhörung nicht zwingend vorschreibt.[65] Vereinzelt haben auch erstinstanzliche Gerichte innerstaatliche Vorschriften im Lichte der Konvention interpretiert: So wurde das

61 Die nationale Beobachtungsstelle besteht aus Vertretern des öffentlichen Systems und freier Träger sozialer Dienste. Zahlreiche Regionen regelten die Einführung regionaler Observatorien, allerdings wurden sie nur in sechs Regionen auch effektiv implementiert (Piemont, Venetien, Friaul – Julisch-Venetien, Emilia Romagna, Toskana und Marken). Zu den regionalen Erfahrungen vgl. *Belotti*, in: PSS, 2008, N. 20, S. 4-9.

62 Bisher wurden drei Nationale Kinderaktionspläne („*Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*") verabschiedet, der letzte im Januar 2011 mit weitgehend programmatischen Inhalten (D.P.R. vom 21.1.2011).

63 Vgl. hierzu *UNICEF-Comitato sui diritti dell'infanzia*, Osservazioni conclusive 2003; zuletzt *UNICEF*, Committee on the Rights of the Child, CRC/C/ITA/CO/3-4, adopted on 6 october 2011.

64 Corte di Cass. Nr. 7472 vom 20.3.2008 (Visaerteilung durch italienisches Konsulat für Kinder, die ihren Adoptivpflegeeltern im Wege der *kafala* anvertraut worden waren); Corte d'Appello Roma, decreto 19.4.2004, in Famiglia e diritto, 2004, 492 (besondere Aufenthaltserlaubnis statt Ausweisung für den Vater von zwei Kleinkindern, deren Mutter sich mit den Kindern rechtmäßig in Italien aufhielt); weitere Rechtsprechungshinweise bei *Long*, International Journal of Children's Rights 17 (2009), S. 155 ff. (159 ff.).

65 Corte cost. Nr. 1, 30.1.2002, Famiglia e diritto 2002, 229.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Recht eines ausländischen Kindes auf Besuch der Vorschule ausdrücklich auf dessen individuelles Recht auf Bildung gestützt, das ihm auch bei unrechtmäßigem Aufenthalt seiner Eltern nicht verweigert werden dürfe.[66]

Bisher ist die Kritik einer zu zögerlichen Umsetzung der Konvention in Italien nicht verstummt.[67] Ein grundsätzliches Defizit hängt mit dem geringen – und seit der Wirtschaftskrise stetig sinkenden – Umfang öffentlicher Aufwendungen zugunsten von Familien mit heranwachsenden Kindern zusammen, der sich an der Kürzung der kommunalen Sozialausgaben festmachen lässt.[68] Das Monitoring der internationalen Garantien wird zudem durch das Fehlen belastbarer statistischer Daten beeinträchtigt.

Als ein effektiveres Schutzsystem auch für Kinderrechte in Italien gilt die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950. Obgleich sie Kinderrechte nicht als gesonderte Kategorie schützt, nehmen sie teil am Schutz des Rechts auf Privat- und Familienleben gemäß Art. 8 EMRK, der Grenzen gegenüber staatlichen Eingriffen in die Eltern-Kind-Beziehung zieht, die insbesondere bei der gerichtlichen Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie mit dem Ziel der Adoption zu beachten sind.[69] Der Schutz kindbezogener Menschen- und Grundrechte wird in Italien außerdem über die Europäische Sozialcharta in ihrer revidierten Fassung verfolgt, zu der auch das von Italien ratifizierte Kollektivbeschwerdeverfahren beiträgt.[70]

III. Wesentliche Merkmale sozialer Sicherung und kindorientierter Familienpolitik

Sowohl das italienische System sozialer Sicherung wie das Steuersystem haben die Situation von Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern lange Zeit systematisch vernachlässigt.

Das italienische System sozialer Sicherung zählt zu den typischen Vertretern südeuropäischer Sozialstaatlichkeit, die vor allem durch ein spezielles Muster bei der Vertei-

66 Trib. Milano, Nr. 2380 vom 11.2.2008, http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/febbraio/ord-trib-mi-asili.pdf.

67 Zur schleppenden Umsetzung der Konvention vgl. *Gruppo CRC*, 2° Rapporto Supplementare 2009; 5° Rapporto di aggiornamento 2011-2012, 2012, 6° Rapporto di aggiornamento 2012-2013, 2013; die Mittelkürzung wird durch das Fehlen einer kinderpolitischen Gesamtvision zusätzlich verschärft, auf die die Schattenberichte zur Kinderrechtskonvention hinweisen, vgl. etwa *Gruppo CRC*, 7° Rapporto 2014, S. 16-20.

68 Vgl. *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2013, S. 9 ff., 13 ff.

69 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte im Verfahren *Zhou gegen Italien* (Beschwerde Nr. 33773/11) einstimmig eine Menschenrechtsverletzung durch die zwangsweise Fremdplatzierung fest, da die italienischen Behörden vor Einleitung des Adoptionsverfahrens versäumt hatten, das leibliche Mutter-Kind-Verhältnis durch konkrete Maßnahmen zu unterstützen, Urteil vom 21.1.2014.

70 Vgl. die Beschwerde Nr. 94/2013 der Kinderschutzorganisation „Association for the Protection of All Children" gegen Italien, mit der ein Verstoß gegen Art. 17 ESC wegen der anhaltenden Akzeptanz körperlicher Strafen gegenüber Kindern gerügt wurde.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lung von Sozialleistungen und institutionelle Defizite in der öffentlichen Verwaltung charakterisiert ist. Es ist in die drei Bereiche Vorsorge (*previdenza*), Fürsorge (*assistenza*) und Gesundheit (*assistenza sanitaria*) untergliedert. Der größte Teil des Sozialbudgets wird für die Alterssicherung verwendet. Monetäre Familienleistungen zählen bis heute zu den marginalen Leistungen. Das Kindergeld ist als vom Einkommen abhängiges Vorsorgesystem für Arbeitnehmer ausgestaltet. Überschüsse aus diesem System fließen häufig in die chronisch defizitären Rentenkassen. Seit über einem Jahrzehnt befindet sich das italienische System sozialer Sicherung im Umbruch. Trotz grundlegender Strukturreformen im Renten- und im Gesundheitssystem ist der Prozess zur Redimensionierung, zur Rationalisierung und Modernisierung des Sozialstaats nicht abgeschlossen.

Der gesetzliche Rahmen zur Entwicklung einer kindorientierten Sozialpolitik hat sich seit 2001 grundlegend verändert: der Staat hat die Steuerung dieses Politikfeldes fast uneingeschränkt den Regionen überlassen und die Rolle der Kommunen in der Kinder- und Jugendpolitik ist gewachsen. Für die Planung und Finanzierung der Interventionen sind heute die Regionen und autonomen Provinzen verantwortlich.[71] Seit 1989 haben nahezu alle Regionen Gesetze zur Förderung der Familienpolitik verabschiedet.[72] Im Rahmen der regionalen Sozialplanung definieren sie Rahmen und Zielrichtung sowie die Finanzierung der Interventionen zum Schutz der Minderjährigen, sie fördern die Entwicklung und Durchführung der Betreuungs- und Erziehungsdienste für Kinder auf örtlicher Ebene (Krippen, Vorschulen etc.) und sie unterstützen die Rechte, das Wohlergehen und die Integration von Kindern und Jugendlichen. Die Regionen haben auch eine führende Funktion bei bildungspolitischen Maßnahmen, auch wenn der Staat hierbei die allgemeinen Normen und Prinzipien vorgibt. Die Umsetzung der regionalgesetzlichen Vorgaben ist Aufgabe der Kommunen, in Abstimmung mit der Region und den Provinzen. Bei der Realisierung eines örtlichen Netzes sozialer Dienste für die Kinder und Jugendlichen arbeiten die Kommunen auch mit den örtlichen Gesundheitsdiensten und mit Verbänden und Vereinigungen von Bürgern zusammen. Der auf Wohlfahrtsausgaben entfallende durchschnittliche Anteil am Kommunalhaushalt weist große regionale Unterschiede auf. Je nach Gemeinde und geographischer Lage unterscheiden sich im Übrigen auch die Aufwendungen, die in soziale Dienste für Kinder und Jugendliche investiert werden.[73]

Bei der Suche nach einem neuen Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Systemen rückte in den letzten Jahren auch die Familie mehr ins Blickfeld. Sie stand im Zentrum des im Jahr 2003 vorgestellten Weißbuchs der Regierung Berlusconi zur künf-

71 Italien hat kein strategisches Instrument mit gesamtstaatlichen Leitlinien für eine Kinder- und Jugendpolitik, gemeinsame Mindeststandards zur Gewährleistung sozialer Grundrechte beim Zugang zu sozialen Leistungen und Diensten wurden noch nicht festgelegt. Jede Region legt damit die eigenen sozialpolitischen Prioritäten im Rahmen der jeweiligen Sozialplanung fest.

72 *Donati,* Quali politiche familiari in Italia?, in: *Donati* (a cura di), La famiglia in Italia, vol I, 2012, S. 23.

73 Vgl. zu den Disparitäten *Save the Children* (Hrsg.), L'isola dei tesori, S. 37 ff. (38 f.).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tigen sozialpolitischen Orientierung.[74] Die neue Aufmerksamkeit zeigte sich teils in Reformen des Sozialleistungsrechts, teils in Verbesserungen der steuerrechtlichen Behandlung von Familien sowie in Maßnahmen zur Unterstützung der Wohnbedürfnisse junger Familien. Die direkten Familienleistungen sind bis heute stark selektiv und vielfach an Einkommensgrenzen gebunden. Auffällig sind das Fehlen einer kohärenten und expliziten Politik zur Unterstützung und Förderung von Familien und die Tendenz zu sporadischen Ad-hoc-Leistungen ohne nachhaltige strukturelle Verankerung.[75] Auch das Weißbuch von 2009 enthielt nur sehr allgemein gehaltene Visionen zur Zukunft des italienischen Sozialmodells, ohne konkrete Strategien in Bezug auf die Situation von Familien mit heranwachsenden Kindern zu formulieren.[76] Ein Novum stellt insofern der am 7.6.2012 vom italienischen Ministerrat verabschiedete Nationale Plan für die Familie dar, der mit den Regionen und den autonomen örtlichen Gebietskörperschaften abgestimmt wurde. Der vorgelegte Plan enthält Vorschläge für mittel- und langfristige strukturelle Innovationen in der Familienpolitik, wobei Familien mit minderjährigen Kindern und insbesondere kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern an vorderster Stelle der Prioritätenliste stehen.[77] Innerhalb Italiens haben vor allem die Landesteile mit besonderem Autonomiestatut eigene familienpolitische Initiativen entwickelt. Auf eine längere Tradition blickt dabei die autonome Region Trentino-Südtirol zurück, deren autonome Provinen Bozen und Trentino diverse familienpolitische Maßnahmen in speziellen Familienfördergesetzen gebündelt haben.[78]

74 *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Libro Bianco sul Welfare, 2003, S. 13 ff.

75 Symptomatisch hierfür sind die Geburtsprämien in verschiedenen Finanzgesetzen. Zur ernüchternden Bestandsaufnahme der Legislaturperioden bis 2007 vgl. das Dokument des Sozialausschusses der italienischen Abgeordnetenkammer „Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia“, 2007.

76 Vgl. *Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali*, La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale, Roma 2009.

77 *Piano Nazionale per la Famiglia – L'alleanza italiana per la famiglia*. Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012. Der Plan, der auf Art. 1 Abs. 1251 Gesetz Nr. 296 vom 27.12.2006 (Finanzgesetz für 2007) zurückgeht, wurde durch die Nationale Beobachtungsstelle zur Familie vorbereitet.

78 Vgl. für die autonome Provinz Bozen zuletzt das Landesgesetz Nr. 8 vom 17.5.2013 zur Förderung und Unterstützung der Familien in Südtirol, das die Familie als den wichtigsten Erziehungs-, Bildungs- und Bezugsort für die Kinder und ihre unterstützende Funktion für die nachwachsenden Generationen sowie die besondere Bedeutung des Kindeswohls bei der Umsetzung des Gesetzes hervorhebt; für die autonome Provinz Trentino das Landesgesetz zum Wohlergehen der Familien, LP Nr. 1 vom 2.3.2011 (*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*). Weitere Beispiele finden sich im Aostatal (LR Nr 23 vom 23.7.2010, *T.U. in materia die interventi economici di sostegno e promozione sociale*) und im Friaul (LR Nr. 11 vom 7.7.2006 (*Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Soziale Sicherung im Überblick

Im Mittelpunkt stehen erwerbsarbeitszentrierte soziale Vorsorgesysteme, vor allem die gesetzliche Rentenversicherung, die Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung in ihren unterschiedlichen Ausprägungen einschließlich der Lohnergänzung bei Kurzarbeit. Auch die Familienleistungen sind als Vorsorgesystem ausgestaltet. Der persönliche Geltungsbereich speziell der Rentenversicherung wurde immer wieder ausgeweitet und umfasst zunehmend auch Erwerbstätige ohne Normalarbeitsverhältnis sowie Personen, die Sorge- und Erziehungsarbeit leisten. Eine allgemeine Mindestsicherung mit landesweit einheitlichen Leistungskriterien fehlt bis heute. Das 1998 eingeleitete Experiment eines Eingliederungsmindesteinkommens (*reddito minimo di inserimento*, RMI)[79] wurde nicht in ein nationales Gesetz übernommen und 2002 aufgegeben.[80] Eine monetäre Mindestsicherung ist auf gesamtstaatlicher Ebene auf alte und erwerbsbehinderter Personen ohne zureichendes Einkommen beschränkt und wird durch Fürsorgeleistungen auf regionaler oder kommunaler Basis ergänzt. Weitere Formen der sozialen Einkommenssicherung finden sich im Rahmen von Entschädigungssystemen für unterschiedliche Kategorien, die sich an den Leistungen für Kriegsopfer orientieren. Insgesamt ist das System der Einkommenssicherung durch starke Differenzierungen und Disparitäten gekennzeichnet. Während einige Personengruppen über eine relativ gute soziale Sicherung verfügen, bleibt der Schutz v.a. für jene, die nicht fest in den Arbeitsmarkt integriert sind, in der Regel unzureichend.

Die Versorgung der Wohnbevölkerung mit Gesundheitsleistungen ist seit 1980 dem nationalen Gesundheitsdienst[81] übertragen, der die individuelle Leistungserbringung mit einer Steuerung des gesamten gesellschaftlichen Leistungsbedarfs im Gesundheitswesen verbindet. Erfasst sind grundsätzlich alle italienischen Bürger mit Wohnsitz in Italien. Ein ursprünglich mit der Organisationsreform von 1992 verbundene Möglichkeit des „Opting-out" aus der Pflichtmitgliedschaft im SSN wurde rasch wieder korrigiert. Die Leistungen werden nicht mehr durch Versicherungsbeiträge, sondern aus Steuermitteln sowie Zuzahlungen (tickets)[82] der Patienten finanziert. Der Gesundheitsdienst verfolgt einen globalen Ansatz und garantiert Diagnose- und Behandlungsleis-

79 Gesetzesdekret Nr. 237/1998 i.V.m. Art. 59 Abs. 47 und 48 Gesetz Nr. 449/1997.

80 Einige Regionen (Emilia Romagna, Apulien, Piemont, Kampanien, Basilikata, Toskana, Sardinien, Friaul-Julisch Venetien) haben seit 2004 eigene Pilotprojekte zur Mindestsicherung eingeführt. Zur wechselvollen Geschichte der Einführung eines Mindesteinkommens in Italien vgl. *Ranci Ortigosa*, Il reddito minimo di inserimento, in: *Guerzoni* (Hrsg.), S. 441 ff.

81 Servizio Sanitario Nazionale, SSN, eingeführt durch Gesetz Nr. 833 vom 23.12.1978, in Kraft seit 1.1.1980.

82 Zu den Zuzahlungen vgl. Art. 6 Gesetz 438/1992; Gesetzesdekret Nr. 112 vom 29.4.1998 (*Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni*, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, Art. 84 Abs. 2 Buchst. a) Gesetz Nr. 388 vom 23.12.2000. Die Zuzahlungen werden immer wieder geändert; sie können auch durch regionale Normen modifiziert werden, Art. 13 Gesetzesdekret Nr. 502/1992.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tungen, aber auch Prävention und Rehabilitation. Der Staat legt diejenigen wesentlichen Leistungen fest, die einheitlich im gesamten Staatsgebiet zu garantieren sind (*livelli essenziali di assistenza= LEA*).[83] Soweit keine Zuzahlungen vorgesehen sind, tragen die Gesicherten keine Kosten. Durch die Reformen der letzten Jahre wurde die Organisation des Gesundheitsdienstes in die Zuständigkeit der Regionen verlagert, verstärkt durch die Verfassungsreform von 2001. Leistungsträger sind heute die als autonome Betriebe organisierten örtlichen Gesundheitseinrichtungen ASL, die den Regionen unterstellt sind, sowie die eigenständigen Krankenhausbetriebe (*aziende ospedaliere*).[84]

Das System sozialer Dienste wird dem Bereich der Fürsorge (*assistenza*) zugerechnet und gilt als fragmentarisch entwickelt mit großen regionalen Disparitäten. Die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Fürsorge wurden 1977 vom Staat auf die Regionen übertragen (D.P.R. Nr. 616 vom 24.7.1977). In der Folgezeit erließen die Regionen Normen über die Organisation sozialer Dienste auf örtlicher Ebene, was zu einer großen Zersplitterung und unterschiedlichen Organisationsmodellen, aber auch unterschiedlichen Prioritäten für sektorspezifische Maßnahmen führte. Ein modernes Rahmengesetz für ein integriertes System sozialer Interventionen und sozialer Dienste wurde erst im November 2000 verabschiedet.[85] Das Gesetz 328/2000 berührt die sozialen Dienste für Kinder und Heranwachsende vor allem durch ihre Eingliederung in die örtliche Sozialplanung, wobei die Unterstützung von Minderjährigen in erster Linie über die Unterstützung der Herkunftsfamilie erfolgen soll. Das Gesetz sieht zwar die Festlegung einheitlich zu gewährleistender „wesentlicher Leistungen" (*livelli essenziali delle prestazioni, sog. Liveas*) vor, in Bezug auf Minderjährige enthält es jedoch keine spezielle Typologie entsprechender Dienste und Leistungen für unterschiedliche Bedarfssituationen. Eine einheitliche Umsetzung des Rahmengesetzes ist seit der Verfassungsreform von 2001 deutlich erschwert, da die Regelungsmaterien in die Zuständigkeit der Regionen fallen und bislang keine einheitlichen Mindeststandards verabschiedet wurden.[86]

83 Zur Definition der landesweit zu gewährleistenden LEA vgl. die Vereinbarung zwischen Regierung und Regionen für den Bereich Gesundheit vom 22.11.2001 und die Annahme der LEA durch D.p.c.m. vom 29.11.2001 zur Umsetzung von Art. 6 Gesetz 405/2001. Die garantierten Leistungsebenen sind in drei Anwendungsgebiete unterteilt: kollektive Gesundheitsversorgung in der Lebens- und Arbeitsumwelt; Versorgung auf Distriktebene mit sämtlichen Basisleistungen – d.h. mit Medikamenten, Facharztleistungen, ambulanter Diagnostik, Hilfsmitteln und Prothesen, häuslicher Krankenbetreuung, örtlichen Beratungsdiensten (inklusive Familienberatungsdiensten, Drogen- und Suchtberatung, psychiatrischen Diensten, etc); stationäre Gesundheitsversorgung. Die Regionen können in eigener finanzieller Verantwortung zusätzliche Leistungen bereitstellen.

84 Gesetzesdekrete Nr. 502 vom 30.12.1992; Nr. 517 vom 7.12.1993; Nr. 229 vom 19.6.1999; Nr. 230 vom 22.6.1999. Zu den gesundheitspolitischen Reformen in Italien seit Einführung des SSN vgl. *Corcione*, Le politiche sanitarie, in: *Pugliese* (Hrsg.), Lo Stato sociale in Italia. 2004, S. 131 ff.

85 Rahmengesetz Nr. 328 zur Realisierung des integrierten Systems sozialer Interventionen und Dienste (*Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) vom 8.11.2000.

86 Stand: Ende 2012. Zur allgemeinen Evaluierung des Gesetzes 328/2000 vgl. *Ranci Ortigosa* und *Gori*, in: PSS 2010, 2-9; speziell im Hinblick auf Minderjährige vgl. *Fadiga* (Hrsg.), Manuale di di-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Allein im Bereich der frühkindlichen Betreuungsdienste wurde mit Blick auf die süditalienischen Regionen ein Mindestversorgungsgrad von 6% in der Altersgruppe 0-2 Jahre als Zielgröße vereinbart, der jedoch Ende 2012 nicht gewährleistet war.

Die sozialen Dienste sind weitgehend dezentral organisiert und in einigen Regionen mit dem Gesundheitsdienst organisatorisch verbunden.[87] Auf gesamtstaatlicher Ebene finden sich einige sektorspezifische Gesetze, etwa zu Kinderkrippen, Familienberatungsstellen und zur Kinder- und Jugendhilfe. Im Übrigen definieren die Regionen den normativen und institutionellen Rahmen für soziale Dienste, die dann die Gemeinden nach eigenen Prioritäten bereitstellen. Angebote kirchlicher und karitativer Einrichtungen spielen immer noch eine wichtige Rolle bei der Versorgung mit sozialen Diensten und Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche.[88] Die Tätigkeiten dieser Einrichtungen werden teils durch steuerliche Vergünstigungen, teils durch direkte Zuwendungen staatlicher oder regionaler Steuermittel unterstützt.

2. Entwicklungslinien der Familien- und Kindersozialpolitik

In Italien entwickelten sich Ansätze einer expliziten Familienpolitik – sieht man von der Zeit des Faschismus ab – erst am Ende des 20. Jahrhunderts. Eine bewusste Ausrichtung der Sozial- und/oder Familienpolitik an den Interessen von Kindern und Jugendlichen erfolgte – mit wenigen Ausnahmen[89] – ebenfalls erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Insbesondere fehlte es bis 1997 an einem umfassenden gesetzlichen Rahmen für die Kinder- und Jugendhilfe, die wenigen gesetzgeberischen Maßnahmen waren fürsorgeorientiert und zielten auf Kinder in Randgruppenfamilien oder in besonderen Krisensituationen. Familienpolitik war zumeist Teil der Armen- oder der Arbei-

ritto minorile, 2008, S. 100 ff.; *Bollini*, Riflessioni per lo sviluppo di un nuovo welfare dei bambini in Italia, in: *Landuzzi*/*Corazza* (Hrsg.), Minori in città, 2005, S. 73 ff., 80 ff.

87 Die Dezentralisierung der sozialen Hilfen für Kinder und Jugendliche erfolgte durch das Präsidentialdekret D.P.R. Nr. 616 vom 24.7.1977, das viele Maßnahmen zugunsten von Minderjährigen, insbes. im Zusammenhang mit Maßnahmen der Jugendgerichte – den Gemeinden, Gemeindeverbänden, Berggemeinden und den Provinzverwaltungen übertrug. Hierdurch erlangten die Gemeinden eine zentrale Rolle bei der Organisation und Verwaltung der sozialen Dienste.

88 So wurde die Rolle kirchlicher Einrichtungen durch die Einbindung der sog. Oratorien (kirchliche Jugendzentren) in das integrierte System sozialer Dienste gestärkt, vgl. Gesetz Nr. 206 vom 1.8.2003 (Gesetz Volontè), „*Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similiari per la valorizzazione del loro ruolo*". Zahlreiche Regionen hatten gesetzliche Regelungen bezüglich der Oratorien bereits vor dem gesamtstaatlichen Gesetz erlassen (darunter Lombardei, Abruzzen, Kalabrien, Piemont, Friaul Julisch Venetien, Latium, Molise, Veneto), andere Regionen folgten später (Apulien und Ligurien). Zu diesem Phänomen vgl. *Gracili* (Hrsg.), Funzione educativa e sociale degli oratori nelle comunitá locali, 2005.

89 Vgl. etwa die schwierige Reform des Adoptions- und Pflegekindschaftsrechts durch Gesetz Nr. 184 vom 4.5.1984, die erstmals das Recht des Kindes auf eine Familie verankerte, anstelle des Rechtes der Eltern auf ein Kind, wie es die frühere Adoptionsgesetzgebung suggerierte. Die Fokussierung auf die Rechte der Kinder wurde durch die Reform des Adoptionsrechts durch Gesetz Nr. 149/2001 verstärkt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

terpolitik. Soweit eine spezielle staatliche Verantwortung formuliert wurde, konzentrierte sie sich in der Regel auf die Unterstützung der Mütter, Kinder und der Waisen. Frühe Formen der Kindertagesbetreuung (sog. *asili infantili*) wurden durch Wohlfahrtseinrichtungen betrieben. Wegen ihres doppelten Charakters – Fürsorge und Erziehung – unterlagen sie einerseits den Bestimmungen durch Gesetz 6972 vom 17.7.1890 und dem für Armen- und Fürsorgepolitik zuständigen Innenministerium, andererseits fielen sie auch in die Zuständigkeit des Ministeriums für öffentliche Bildung und Erziehung. In ihnen wurden Kinder zwischen 2 ½ und 6 Jahren größtenteils kostenlos betreut.

In der Periode von 1925-1943 verfolgte der italienische Staat mit allen Mitteln der Gesetzgebung – Zwangsehen, Besteuerung von Junggesellen, Rassengesetze, hohes Kindergeld – eine nationalistische, pronatalistische Familienpolitik mit dem Ziel, die Heirats- und Geburtenrate zu erhöhen.[90] In diese Zeit fiel die Schaffung verschiedener Fürsorgeeinrichtungen für Kinder wie das nationale Hilfswerk für Mutter und Kind (Opera Nazionale Maternità ed Infanzia = ONMI, 1925), das Hilfswerk für die Kriegswaisen ENAOLI[91] und die Einrichtung des Jugendgerichts (Tribunale per i minorenni, 1934) sowie Hilfsmaßnahmen für nichteheliche Kinder und ledige Mütter. Unter pronatalistischen Vorzeichen stand auch die Verbesserung der medizinischen Versorgung für Kinder durch ein Netz ambulanter Geburtshilfe und durch Kinderärzte. Durch diese Vergangenheit stand Familienpolitik in Italien noch bis weit in die 1970er Jahre unter einem faschistischen Stigma.

Die Aufnahme der Rechte der Familie in die italienische Verfassung von 1947 markiert den Neubeginn der familienpolitischen Entwicklungen in der Nachkriegszeit, in der sich zwei Phasen unterscheiden lassen. Die erste Phase ist durch die Einführung neuer Sach- und Dienstleistungen und durch die großen Familienrechtsreformen von 1970/1975[92] geprägt. Wichtige Etappen bildeten die medizinische Betreuung von Schulkindern (*medicina scolastica*), die Regelung der Kinderkrippen, die damals eine fürsorgeorientierte Funktion erfüllten (1971) und die Einführung der Familienberatungsstellen (*consultori familiari*) durch Gesetz Nr. 405 vom 29.7.1975.[93] Es fehlte aber an einer expliziten und kohärenten Konzeption für eine familien- und kindorientierten Sozialpolitik: Zwar betrafen zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen die Familien, aber sie waren nicht für Familien konzipiert, sondern verfolgten primär andere Regelungs-

90 *Saraceno*, Mutamenti della famiglia, 2003, S. 11.

91 Ente Nazionale per l'Assistenza agli Orfani dei Lavoratori Italiani, gegründet durch Gesetz vom 27.6.1941, nach Kriegsende reorganisiert durch D.Lgs. vom 23.3.1948. Nach der Abschaffung der Einrichtung durch Gesetz Nr. 641/1978 wurden ihre Aufgaben auf andere Körperschaften übertragen (Kommunen, Sozialversicherungsträger).

92 Vgl. Gesetz Nr. 898 vom 1.12.1970 zur Einführung der Scheidung; Gesetz Nr. 151 vom 19.5.1975 zur familienrechtlichen Gleichstellung der Ehegatten und der ehelichen und nichtehelichen Kinder. Durch Gesetz Nr. 39/1975 wurde auch das Volljährigkeitsalter auf 18 Jahre abgesenkt.

93 Die Aufgaben der Familienberatungsstellen wurden durch das Gesetz Nr. 194 vom 22.5.1978 zur Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs spezifiziert, insbes. im Hinblick auf die Unterstützung von Schwangeren.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zwecke (z.B. Schutz der abhängig Beschäftigten, Gleichstellung von Männern und Frauen; Schutz der Frauen und Kinder als abhängig Beschäftigte).[94]

Die zweite Phase der – nach wie vor fragmentierten und stratifizierten – Familienpolitik beginnt etwa ab der Mitte der 1980er Jahre und lässt Ansätze einer stärkeren Kinderorientierung als zuvor erkennen. 1985 wurden kinderpolitische Initiativen erstmals landesweit durch die Errichtung eines Nationalen Rates für die Probleme von Minderjährigen gebündelt, der beim Innenministerium angesiedelt war und 1987 den ersten Bericht über die Situation von Kindern und Jugendlichen in Italien vorlegte.[95] Seither wird der rechtliche Rahmen einerseits durch die Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention geprägt, andererseits durch den fortschreitenden Prozess der Regionalisierung und Dezentralisierung, der zu einer Aufspaltung der Regelungsebenen führt. Während die Regionen ab etwa 1989 ihre eigenen familienpolitischen Maßnahmen entwickelten, wurden gleichzeitig auf gesamtstaatlicher Ebene Gesetze für Kinder und Jugendliche am Rande der Gesellschaft,[96] aber auch das erste organische Jugendhilfegesetz mit Vorschriften zum Schutz und zur Förderung der Chancengleichheit aller Kinder (Gesetz 285/1997)[97] verabschiedet. Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurde ein integriertes Netz an Angeboten für Kinder entwickelt, vor allem durch neue Formen zur Betreuung und „Sozialisierung" von Kindern. Das Gesetz sah außerdem die Bildung eines Nationalen Kinder- und Jugendfonds vor, der Projekte zur Förderung der Rechte, der Lebensqualität und der Entwicklung von Kindern auf nationaler und lokaler Ebene finanzieren sollte.[98] Die Zielsetzungen der neuen Dienste reichen von der Vorbereitung und der Unterstützung der Eltern-Kind-Beziehung, über die Unterstützung von Familien

94 Das Regierungsbündnis um die Democrazia Cristiana übernahm den Schutz der arbeitenden Mutter und beschränkte sich im übrigen auf Geldleistungen, während es den Aufbau eines öffentlichen Systems familienergänzender sozialer Dienste – v.a. zur Kinderbetreuung – vehement ablehnte.

95 *Consiglio Nazionale dei Minori* (Hrsg.), I minori in Italia. 1989. Dieser Rat war Vorläufer der 1997 gegründeten Nationalen Beobachtungsstelle für Kindheit und Jugend.

96 Durch ein neues Jugendstrafrecht (Gesetz Nr. 89/1988) und Interventionen zur Drogenbekämpfung (D.P.R. Nr. 309/1990) und für kriminalitätsgefährdete Kinder und Jugendliche (Gesetz Nr. 216/1991).

97 Gesetz Nr. 285 vom 28.8.1997 über die Förderung der Rechte und Chancen für Kinder und Jugendliche (*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*). Zu dem innovativen Charakter dieses Gesetzes, das nicht nur Rechte formuliert, sondern Instrumente zum effektiven Schutz dieser Rechte vorsieht, vgl. *Giannino/Avallone*, I servizi di assistenza ai minori, 2000, S. 161 ff.

98 Über den Fonds wurden sozio-kulturelle Maßnahmen, allgemeine Jugendarbeit, Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien, aber auch alternative Maßnahmen der Kinderbetreuung, Spielzentren u.a. finanziert. Er war für die ersten drei Jahre mit einem Investitionsvolumen von 800 Mrd. Lire ausgestattet, allerdings nach 2000 großenteils (zu 70%) in den Nationalen Fonds für Sozialpolitiken integriert. Die Mittel werden derzeit durch das jährliche Steuergesetz (bzw. ab 2010 durch das Stabilitätsgesetz) festgelegt, so dass sich der ursprünglich vorgesehene Planungshorizont von 3 Jahren auf ein Jahr verkürzt hat. Im Gegensatz zu anderen Sozialpolitikfonds wurden die jährlichen Finanzmittel für diesen Fonds zwischen 2008-2013 nur wenig (von 43,9 auf 40,0 Mio. €) reduziert, vgl. *Gruppo CRC*, 5° Rapporto 2012, S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mit behinderten Kindern, Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Gewalt in den Familien, die Realisierung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Kleinkinder (*servizi socio-educativi per la prima infanzia*) bis hin zu Freizeiteinrichtungen für Kinder und Jugendliche und umfassen auch Alternativen zur Heimerziehung von Kindern und Jugendlichen.[99]

Seit dieser Zeit änderte sich auch die Perspektive bei der Organisation sozialer Dienste für Minderjährige, die erstmals als Träger (subjektiver) sozialer Rechte angesehen wurden. Mit der Verabschiedung des Rahmengesetzes über integrierte soziale Dienste (Gesetz 328/2000) verlagerte sich der Fokus von der Förderung der Rechte de facto allerdings wieder auf Sozialleistungen, vor allem für Kinder in sozial schwierigen Situationen.[100]

Zugleich widmete sich der Gesetzgeber verstärkt familienpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung elterlicher Verantwortung, u.a. durch neue Leistungen, durch den Ausbau steuerlicher Entlastungen und der Elternzeitvorschriften, die durch institutionelle Neuerungen flankiert wurden: 2006 wurde erstmals ein Familienministerium als eigenes Fachressort ohne Portefeuille eingeführt, das nach dem Regierungswechsel 2008 wieder verschwand. Das ebenfalls 2006 eingeführte Ministerium für Jugendfragen – ohne Portefeuille beim Präsidium des Ministerrats angesiedelt – besteht bis heute und ist u.a. für die Verwaltung des Nationalen Fonds für Jugendpolitik zuständig.[101]

Obwohl die neuen Instrumente und Maßnahmen teilweise experimentellen Charakter hatten, so zeigt sich der Perspektivenwechsel v.a. bei der Ausweitung des Adressatenkreises: Gerade bei den Betreuungsangeboten für Kleinkinder stehen nicht mehr die primär fürsorgeorientierten Funktionen für Kinder in einer kritischen Lebenssituation im Vordergrund, sondern das Recht des Kindes auf Bildung und Förderung. Der Bildungsauftrag der frühkindlichen Betreuungsangebote wird durch spätere Maßnahmen erneuert, etwa bei der Förderung betrieblicher Krippen[102] durch das Finanzgesetz für

99 Zu den nach Gesetz 285/1997 finanzierten Projekten vgl. *Menniti*, Famiglie e politiche familiari, in: *Pugliese*, *E*. (Hrsg.), Lo stato sociale in Italia. 2004, S. 98. Entsprechende Pilotprojekte wurden in den Regionen Toskana, Veneto, Piemont und Lombardei durchgeführt; spezielle Projekte zur Kleinkindbetreuung haben die Regionen Marken, Umbrien und Aostatal verabschiedet. Allgemein zur sozialrechtlichen Gesetzgebung zur Unterstützung von Familien vgl. *Tomasone*, La legislazione sociale per la famiglia in Italia, in: *Donati* (a cura di), La famiglia in Italia, vol. I, S. 31 ff.

100 Der ursprüngliche Ansatz von Gesetz 285/1997 wird noch in 15 ausgewählten Kommunen (sog. *città riservatarie*) verfolgt. Vgl. *Gruppo CRC*, Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto Supplementare, 2009, S. 13 f. Die Umsetzung der Projekte in den ausgewählten Kommunen wird regelmäßig evaluiert, vgl. zuletzt *Campioni/Ciampa/Schenna* (Hrsg.), I progetti nel 2009. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie, 2012.

101 Die Mittel für den Fonds für Jugendpolitiken wurden ebenfalls drastisch reduziert, von 79,8 Mio. € 2009 auf 13,432 Mio. € 2011, CRC, 5° Rapporto 2012, S. 16.

102 Zur Debatte um die betrieblichen Kinderkrippen vgl. *Borini*, La prima infanzia nell'azione legislativa, in: *Vicarelli* (Hrsg.), Il malessere del welfare, 2005, S. 161 ff. (169 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2002. Auch das Verfassungsgericht folgt dieser Sichtweise, indem es diese Dienste der konkurrierenden Gesetzgebung zuordnet.[103]

In die gleiche Richtung weist der außerordentliche Dreijahresplan zur Entwicklung der Betreuungsdienste für Kleinkinder von 2007-2009, dessen Refinanzierung im Jahr 2011 eingestellt und 2012 in reduziertem Umfang und unter Einbindung von Mitteln aus den europäischen Strukturfonds zur Regionalentwicklung im Rahmen des Aktions- und Kohäsionsplans fortgeführt wurde.[104] Der außerordentliche Dreijahresplan sollte den Prozess zur Festlegung der wesentlichen Leistungen zur Kinderbetreuung für die Altersgruppe 0 – 2 Jahre in Gang bringen, neue Plätze schaffen, den laufenden Betrieb bestehender Plätze unterstützen und zu einer qualitativen Verbesserung des Angebots beitragen. Weitere staatliche Mittel flossen in Pilotprojekte wie die „Frühlingsgruppen", die auf Intiative des Bildungsministeriums zusätzliche Betreuungsplätze für Krippenkinder an den Vorschulen zur Verfügung stellten, sowie in die Schaffung betrieblicher Krippen in der öffentlichen Verwaltung und beim Verteidigungsministerium. Teilweise wurde der Ausbau der Kinderkrippen auch durch private gemeinnützige Initiativen unterstützt.[105] Seit 2012 konzentriert sich die Förderung auf die süditalienischen Regionen (vor allem die vier Regionen Kalabrien, Kampanien, Apulien und Sizilien) und die auf europäischer Ebene abgestimmten Ziele des Nationalen Strategierahmens.

Daneben zeigen sich kinderpolitische Akzente in der Wahrnehmung des staatlichen Schutzauftrags zugunsten von Kindern in besonders schutzbedürftigen Situationen. Ein Beispiel hierfür ist die Reform der Minderjährigenadoption und der Pflegekindschaft durch Gesetz 149/2001.[106] Durch die Reform wurden nicht nur die Adoptionsvoraussetzungen und –verfahren geändert, sondern auch wirtschaftliche Hilfen für bedürftige Familien vorgesehen. Armut der Eltern soll das Recht der Kinder, in der eigenen Familie aufzuwachsen und erzogen zu werden, nicht behindern (Art. 1). In diesem Zusammenhang wurde erneut die Absicht bekräftigt, die Heimerziehung bis Ende 2006 abzuschaffen und durch Familienpflege oder familienähnliche Gemeinschaften zu ersetzen (Art. 2).[107] Dieser Prozess wird unterstützt durch verschiedene Neuerungen im Rahmen

103 Corte cost. Nr. 379/2003. Damit verbleibt dem Staat ausschließlich die Bestimmung der Mindeststandards für die Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte mit landesweiter Geltung, die Festlegung der grundlegenden Prinzipien und der allgemeinen Normen.

104 Zu diesem "Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" von 2007 und seiner bisherigen Umsetzung vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* – Dipartimento per le politiche della famiglia, Monitoraggio, Rapporto al 31 dicembre 2011, S. 11 ff.; *Mari*, in: RSS n.1/2011, S. 3 ff.

105 Bezahlbare Krippenplätze für alle Kinder ist das Ziel der Stiftung „Aiutare i bambini" mit ihrer 2006 initiierten Kampagne „Eine Krippe für jedes Kind", die eine Kofinanzierung für ausgewählte Projekte anbietet. Vgl. *Volpi/Pirra*, in: PSS Nr. 6/2010, S. 10ff.

106 Gesetz Nr. 149 vom 28.3.2001 – *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al título VIII del primo libro del codice civile*.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des integrierten Systems sozialer Dienste und Maßnahmen, in dem auch Armutsbekämpfung und Unterstützung finanziell schwacher Familien eine zentrale Rolle spielen sollen.[108]

Ein weiteres Beispiel für die neue Fokussierung auf die Grundrechte von Kindern liefert die Reform des Strafvollzugsrechts von 2001, die bei der Verurteilung schwangerer Frauen und von Eltern mit Betreuungs- und Erziehungsaufgaben – insbes. der Mutter eines Kindes unter 10 Jahren – Haftverschonung und andere Maßnahmen zum Schutz der Beziehung zwischen weiblichen Häftlingen und ihren minderjährigen Kindern regelt.[109] Die Verbüßung einer Freiheitsstrafe wird im Fall der Schwangerschaft und bei Müttern eines Kindes unter 12 Monaten obligatorisch ausgesetzt. Für Mütter eines Kindes unter drei Jahren ist eine Haftverschonung fakultativ vorgesehen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Verbüßung der Freiheitsstrafe für die Mutter eines Kindes unter 10 Jahren als Hausarrest möglich.[110] Auch Väter haben subsidiär Zugang zu den genannten Maßnahmen, sofern die Mutter verstorben ist oder aus anderen Gründen die Elternaufgaben nicht wahrnehmen kann.[111]

In den letzten Jahren zeichnet sich eine gewisse Rückverlagerung des zentralen Bezugspunkts vom „Kind" und dem Schutz seiner Grundrechte auf die Familie als Kollektiv ab.[112] Dabei zielen verschiedene Maßnahmen und Interventionen auf Familien mit heranwachsenden Kindern, teils auf kinderreiche Familien, teils auf Familien mit Kleinkindern. Insofern bilden die Kinder auch hier den Anlass für eine Leistung oder eine Entlastung. Eine nachhaltige Anerkennung dieser Maßnahmen als staatlicher Aufgabe ist jedoch oft zweifelhaft, zumindest solange und soweit es sich um temporäre Adhoc-Maßnahmen zur kurzfristigen finanziellen Entlastung der Familien handelt, deren

107 Die Heimunterbringung konzentrierte sich vor allem auf die drei südlichen Regionen Sizilien, Kalabrien, Apulien und Kampanien mit insgesamt 215 Heimeinrichtungen, in denen 2633 Kinder untergebracht waren. Früher erfolgte ein Großteil der Heimunterbringung wegen der Einkommensschwäche der Eltern.

108 Zu den integrierten sozialpolitischen Ansätzen vgl. *Bruni/Ferraro*, Tra due famiglie, S. 75 ff. Art. 1 Abs. 3 Gesetz Nr. 149/2001 schreibt den zuständigen Gebietskörperschaften vor, dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Elternrolle unterstützen sollen, indem sie finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Allgemein zu Initiativen zur Unterstützung frisch gebackener Eltern auf regionaler Ebene vgl. *Rossi,* Servizi e interventi sociali per le famiglie e con le famiglie lungo il ciclo di vita, Beitrag für die natonale Familienkonferenz, 8-10. November 2010, S. 13 ff.

109 Gesetz Nr. 40 vom 8.3.2001 "*Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*".

110 Vgl. zuletzt die Neuregelung durch Gesetz Nr. 62 vom 21.4.2011. Es gibt etwa 3.400 Kinder, deren Mutter im Gefängnis ist. Vgl. zu den verschiedenen Ansätzen zum Schutz der Eltern-Kind-Beziehung und zum Recht des Kindes auf Erziehung und Aufwachsen in „normalen" Lebensverhältnissen *Fadiga* (Hrsg.), Manuale del diritto minorile, 2008, S. 61 ff., *Gruppo CRC*, I diritti dell'infanzia, 2009, S. 61 ff.

111 Die gesetzliche Regelung folgt insoweit einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs, Corte cost. 4.4.1990, Nr. 215.

112 *Ricci,* Politiche integrate per l'infanzia e l'adolescenza, in: *Vicarelli* (Hrsg.), Il Malessere del Welfare, 2005, S. 139 ff. (154).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fortbestand über das laufende Haushaltsjahr hinaus ungewiss bleibt. In dem am 7.6.2012 erstmals verabschiedeten Nationalen Plan für Familienpolitik sind Familien mit minderjährigen Kindern, insbesondere kinderreiche Familien eines von drei zentralen Interventionsfeldern.

Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Rezession ist der Einsatz öffentlicher Mittel für kindbezogene soziale Dienste oder gar für den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder oftmals keine Priorität. Dies zeigen die drastischen Kürzungen der Mittel für die zentralen Sozialpolitikfonds seit dem Jahr 2008. Die Einsparungen betreffen v.a. die sozialen Dienste und Maßnahmen sozialer Unterstützung auf kommunaler Ebene, auf die kein individueller Rechtsanspruch besteht. So wurde die Finanzausstattung des wichtigsten nationalen Sozialpolitikfonds im Zeitraum 2008-2011 von 929,3 Mio. € auf 275 Mio. € reduziert; der Fonds für Familienpolitiken schrumpfte von 346,5 Mio. € auf ca. 25 Mio. € (2013: 21 Mio. €), der Fonds für Jugendpolitiken (*politiche giovanili*) von 137,4 auf 12,8 Mio. €, der Sozialfonds für Mietbeihilfen (*Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*) von 205,6 Mio. auf 33,5 Mio., und der Staatliche Fonds für Kinder und Heranwachsende von 43,9 auf 39,2 Mio. €. Weitere Kürzungen des Staatlichen Kinderfonds durch das Stabilitätsgesetz für 2014 zeigen, dass Kindern und Familien keine Priorität zukommt. Auch der Fonds, der zum Ausbau der Kleinkindbetreuung gegründet worden war, erhält seit dem Jahr 2010 keine staatliche Mittelzuweisung mehr.[113] Der weitere Krippenausbau muss daher aus anderen Fonds oder durch örtliche Mittel finanziert werden. Inwieweit die Kommunen, die im Zuge des Finanzföderalismus künftig eigene Steuern erheben können, die verschiedenen sozialen Dienste aus eigener Kraft finanzieren können, bleibt ungewiss.[114]

3. Bildungs- und schulpolitische Entwicklungen

Italien führte schon früh eine der Pflichtschulzeit vorgeschaltete freiwillige Vorschule als Teil des Bildungssystems ein[115]. Bereits das erste Grundschulgesetz vom 5.12.1928 enthielt Vorschriften für Vorschulen, die durch die Gemeinden, öffentliche Körperschaften und private Organisationen betrieben wurden. Diese Vorschulen galten als erste Stufe der Primarbildung für Kinder im Alter von 3 - 6 Jahren. Demgegenüber war die Betreuung für jüngere Kinder unter drei Jahren durch Pflege und Spielaktivitäten ohne expliziten Bildungsauftrag bestimmt. Im Jahr 1933 wurden über 60% der Vorschulen durch kirchliche Orden betrieben, zwei Drittel des Personals bestand aus Non-

113 Vgl. *Pasquinelli,* I tagli che non fanno rumore, Lavoce.info, 10.2.2011. Zu den gravierenden Einschnitten im Zuge der Haushaltssanierung vgl. auch *Grion*, Addio welfare comunale, tagli dell'80%, La Repubblica, 22.2.2011, S. 29; *Ranci Ortigosa/Stea*, in: PSS n.6/2011, S. 1 ff.

114 Vgl. zum Finanzföderalismus der Kommunen D.Lgs. Nr. 292/2011 i.V.m. Gesetz Nr. 42/2009, in der vom Parlament gebilligten Fassung vom 3.2.2011.

115 Die Schulreform von Gentile im Jahr 1923 (Gesetz Nr. 3126 vom 31.12.1923) legte zum ersten Mal Bestimmungen des staatlichen Bildungssystems einschließlich der Vorschulerziehung fest.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nen. Seit den 1960er Jahren verstärkten sich die Forderungen nach einer direkten staatlichen Beteiligung an der Bildung und Erziehung in der Primärstufe, die 1968 zur Einführung eines staatlichen Vorschulsystems führten.[116] Die Aufgaben der neuen staatlichen Vorschulen waren die Entwicklung, Betreuung, Erziehung und die Vorbereitung auf den Besuch der obligatorischen Grundschule. Neben der Verankerung des Bildungsauftrags sah das Gesetz auch eine finanzielle Förderung für bestimmte nicht staatliche, autonom geführte Vorschulen vor.

Die zehnjährige Pflichtschulzeit beginnt im Allgemeinen im Alter von 6 Jahren. Ausnahmsweise besteht die Möglichkeit einer vorgezogenen Einschulung in die Grundschule für Kinder, die bis zum 30. April des laufenden Schuljahres das sechste Lebensjahr vollenden.[117] Die Schulpflicht kann unter besonderen Voraussetzungen durch häuslichen Unterricht erfüllt werden. Der erste obligatorische Bildungszyklus von insgesamt 8 Jahren umfasst derzeit fünf Jahre in der Grundschule (*scuola primaria*) und drei Jahre in der ersten Stufe der Sekundarschule (*scuola secondaria di primo grado*). Dieser Bildungszyklus endet mit einer staatlichen Prüfung. Der zweite Zyklus (*scuola secondaria di secondo grado* und System der beruflichen Bildung) sieht eine Ausbildungsdauer von drei, vier oder fünf Jahren vor. Die Pflichtschulzeit von 10 Jahren umfasst seit dem Schuljahr 2007/2008 den ersten Bildungszyklus und die ersten beiden Jahre des zweiten Bildungszyklus und endet mit dem Alter von 16 Jahren. Allerdings besteht ein Recht auf Bildung und Ausbildung für mindestens 12 Jahre, jedenfalls bis zum Erreichen eines schulischen oder beruflichen Abschlusses innerhalb des 18. Lebensjahres.[118]

Die Schulorganisation basierte traditionell auf der Halbtagsschule. Zur Verbesserung der Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien wurde zunächst der Zugang zur Mittelschule gefördert und eine Nachmittagsbetreuung während der

116 Gesetz Nr. 444 vom 18.3.1968. Bis dahin bestanden keine einheitlichen staatlichen Regelungen, der Betrieb von Kindergärten war Sache von privaten Initiativen, Genossenschaften, Gemeinden, vor allem Sache der Religionsgemeinschaften. Zur Entstehungsgeschichte vgl. *Hohnerlein*, The paradox of public preschools in a familist welfare regime: the Italian case, in: *Scheiwe/Willekens* (Hrsg.), Child Care and Preschool Development in Europe, 2009, S. 88 ff.

117 D.Lgs. Nr. 59 vom 19.2.2004 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53). Die Einschulung in die Grundschule konnte dadurch bereits mit 5 Jahren und 4 Monaten erfolgen. Zugleich wurde auch die Einschreibung in die freiwillige Vorschule bereits ab dem Alter von 28 Monaten (zuvor: 36 Monate) gestattet.

118 Zu den Stufen des Bildungssystems vgl. *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S. 175 f. Die Rechtsgrundlagen des schulischen Bildungssystems wurden zwischen 2003 und 2009 mehrfach revidiert, vgl. die erste (nur teilweise umgesetzte) Reform durch Gesetz Nr. 53 vom 28.3.2003 – Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale i.V.m. D.Lgs. Nr. 59 vom 19.2.2004 betr. die allgemeinen Bestimmungen über die Vorschule und den ersten Bildungszyklus (sog. Moratti-Reform). Unter der Bildungsministerin Gelmini folgten 2008/2009 weitere Reformen, zunächst im Rahmen des Haushaltskonsolidierungsgesetzes Nr. 133/2008, dann durch Gesetz Nr. 169/2008. Die sog. Gelmini-Reform trat mit dem Schuljahr 2009/2010 in Kraft.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mittelschulzeit vorgesehen. Hieraus entwickelten sich die ersten Ansätze einer Ganztagsschule als integrierte Schule mit eigenem pädagogischem Profil.[119] Eine Ausweitung dieses innovativen Ansatzes brachte das Gesetz Nr. 820/1971, das den Vollzeitbetrieb mit einer 40-Stunden-Woche auf die Grundschule übertrug und zugleich die Klassenstärke auf höchstens 25 Schüler begrenzte.[120] In der Mittelschule wurden 1983 die Nachmittagsbetreuung und die Ganztagsangebote durch das Modell der verlängerten Unterrichtszeit (*tempo prolungato*) mit bis zu 40 Wochenstunden ersetzt. Der Ausbau der Schulautonomie hat seit 1997 zu einer organisatorischen Diversifizierung der Schulen und zu einem Ausbau von Ganztagsangeboten geführt, wenngleich mit großen regionalen Disparitäten.

Die seit 2003 verabschiedeten Schulreformen unter den Ministerinnen Moratti (2003/2004) und Gelmini (2008/2009) haben jedoch die Rahmenbedingungen für die Organisation eines ganztägigen Schulbetriebs in öffentlichen Schulen erschwert.[121] Dies hängt vor allem mit der Verringerung des Lehrpersonals und des sonstigen Schulpersonals zusammen: Anstelle eines Teams von 3 Lehrkräften für jeweils zwei Klassen wurde die Figur des Einzelklassenlehrers (*maestro unico*) in der Grundschule eingeführt. Noch einschneidender dürfte sich die Verringerung der Klassen und vor allem der Schulstunden in den Vorschulen wie in den Grundschulen auswirken. Auch in der Sekundarstufe I (frühere Mittelschulen) wurden rund 14.000 Lehrerstellen gestrichen.

Im Gegensatz zu den öffentlichen Schulen bieten die (überwiegend konfessionellen) Privatschulen seit einiger Zeit verstärkt Klassen mit Ganztagsunterricht an und reagieren damit auf eine wachsende Nachfrage der Familien. Die Gleichstellung staatlich anerkannter Privatschulen wurde durch Gesetz Nr. 62/2000 neu geregelt. Privatschulen stellen etwa 20% aller schulischen Einrichtungen. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und betrug im Schuljahr 2007/2008 ca. 12%. Privatschulen erhalten staatliche, teilweise auch regionale Finanzmittel. Die starke Nachfrage nach diesem Schulangebot hängt mit den verschlechterten Rahmenbedingungen der öffentlichen Schulen zusammen (hoher Ausländeranteil in Vorschule und Grundschule; Stellenkürzungen für Unterrichtende

119 Zum sozialreformerischen Hintergrund der Ganztagsschulbewegung und der Rolle der Mittelschule für die Bildungsexpansion in Italien vgl. *Dei*, 2007, S. 66 ff. Zur Entwicklung der Modellversuche für die Mittelschule *Bettoni*, La scuola media unica attraverso la „sperimentazione", in: *Damiano* (Hrsg.), Idee di scuola a confronto, 2003, S. 80 ff.

120 Die "Scuola a tempo pieno, prolungato oder integrato" wurde in Gestalt der "integrierten Aktivitäten" als Modellversuch eingeführt, um das Grundrecht auf Ausbildung zu garantieren. Vgl. zur Entwicklung der Modellversuche für die Grundschule *Todeschini*, La pedagogia delle norme. L'esperienza del Tempo Pieno nella scuola elementare, in: *Damiano* (Hrsg.), Idee di scuola a confronto, 2003, S.80 ff; zur Diskussion um die Ganztagsschule vgl. die Beiträge in *Catarsi* (Hrsg.), La scuola a tempo pieno in Italia: una grande utopia?, 2004; allgemein zu den Bildungsreformen der 1970er Jahre *Catarsi*, Gli „Anni Settanta", in: *Damiano* (Hrsg.), 2003, S. 34 ff.

121 Dies gilt vor allem für die Gelmini-Reform von 2008, die Teil eines Programms zur Haushaltskonsolidierung gemäß Art. 64 und 66 Gesetz Nr. 133 vom 6.8.2008 war. Vgl. dazu *Farinelli*, in: RPS 1/2009, S.79-90.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und sonstiges Schulpersonal), teilweise auch mit reduzierten Leistungsanforderungen an privaten Einrichtungen zusammen.[122]

Ein schulpolitisch höchst brisantes Thema ist der hohe Anteil an Schulabbrechern und Schulverweigerern, insbesondere wiederum in den südlichen Regionen, wo die öffentlichen Aufwendungen je Schüler durchweg unter dem nationalen Durchschnitt liegen.[123]

IV. Die rechtliche Stellung des Kindes

1. Das Kind im Recht

Die allgemeine Rechtsstellung des Kindes ist geprägt durch die fehlende Geschäftsfähigkeit (*incapacità di agire*) hinsichtlich seiner persönlichen und vermögensrechtlichen Beziehungen. Zwar ist das Kind ab der Geburt rechtsfähig, die volle rechtliche Handlungsfähigkeit wird jedoch erst mit der Volljährigkeit (18 Jahre) erreicht. Das Zivilrecht erkennt bereits vor dem Erreichen der Volljährigkeit abgestufte Formen der Handlungsfähigkeit und Beteiligungsrechte für wichtige Entscheidungen im Leben des Kindes an: ab 16 Jahre wird das Kind angehört, wenn ein Elternteil ein anderes Kind legitimieren will, es muss einer Veränderung seiner eigenen kindschaftsrechtlichen Zuordnung zustimmen, es kann das eigene nichteheliche Kind anerkennen und es kann mit Genehmigung des Gerichts die Ehe schließen. Ab dem Alter von 14 Jahren hat das Kind ein Anhörungsrecht bei Streitigkeiten über die Ausübung der elterlichen Sorge; ab 12 Jahren muss es in seine Adoption selbst einwilligen. Ab dem Alter von 10 Jahren wird ein Kind in erzieherischen Fragen angehört, wenn es unter Vormundschaft gestellt ist. Über die gesetzlich normierten Beteiligungsrechte hinaus entschied das Verfassungsgericht im Jahr 2002, dass sich aus der UN-Kinderrechtskonvention für jedes Kind, das seine Meinung äußern kann, ein Recht auf Anhörung in sämtlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren besteht, die das Leben des Kindes berühren, auch wenn das nationale Recht bisher eine Anhörung nicht vorschreibt.[124]

Das Interesse des Kindes ist inzwischen eine gesetzgeberische Konstante in der italienischen Familienrechtsgesetzgebung sowie in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.[125]

---

122 Vgl. *Eurispes*, 22° Rapporto Italia 2010, S. 383 ff. (388 f.).

123 *Benvenuto/Sposetti* (Hrsg.), Contrastare la dispersione scolastica, 2005, S. 15 ff.; *Colombo*, Dispersione scolastica e politiche per il successo formativo, 2010, S. 81 ff.

124 Cort cost. Nr. 1 vom 30.1.2002. Auf die Anhörung kann nur verzichtet werden, wenn sie den Interessen des Kindes zuwiderläuft.

125 Vgl. *Cividali*, Riflessioni sulla storia della tutela giudiziaria del minore negli ultimi decenni in Italia, in: *Campanato/Rossi, V./Rossi, S.*, La tutela giuridica del minore, 2005, S. 11 ff.; zum Schutz der Interessen des Kindes als Prinzip der Verfassungsrechtsprechung vgl. die Leitentscheidungen Corte cost. 20.7.1990, Nr. 341; Corte cost. 24.7.1996, Nr. 303; Urt. Nr. 1349 vom 28.9.1998.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Anerkennung autonomer Rechtspositionen für Kinder und Heranwachsende, unabhängig von den Eltern, ist eine neuere Entwicklung. So haben Jugendliche ein eigenes Recht auf Zugang zu empfängnisverhütenden Medikamenten und Maßnahmen zur Geburtenkontrolle einschließlich eines Schwangerschaftsabbruchs (Gesetz 194/1978). Erst seit den 1990er Jahren, mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtekonvention, zeigen sich Ansätze einer mehr kindorientierten Sozialpolitik, in der die Kinder und Jugendlichen mehr als früher als eigenständige Rechtssubjekte wahrgenommen werden und ihre Interessen nicht mehr in der „Familie" aufgehen. Kennzeichnend für die veränderte Rechtskultur im Umgang mit Kindern und Jugendlichen ist darüber hinaus, dass die staatlichen Maßnahmen nicht mehr auf pathologische Situationen beschränkt sind, sondern sich an alle Kinder und Jugendlichen in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen richten.[126]

2. Das Kind im Familienrecht

Das italienische Familienrecht ist zusammen mit dem Personenrecht im Ersten Buch des Codice Civile (c.c.) vom 16.3.1942 enthalten. Die Ehescheidung wurde erst 1970 zugelassen. Durch das Familienrechtsreformgesetz Nr. 151 vom 19.5.1975 wurden die Unterschiede zwischen ehelicher und nicht ehelicher Abstammung eingeebnet. Sowohl die Reform von 1975 wie die Reformen des Scheidungsrechts enthalten bedeutsame Regelungen, die den Schutz für die Kinder und den schwächeren Ehepartner verstärken. Die Ausgestaltung der Eltern-Kind-Beziehungen ist weitgehend unabhängig davon, ob die Eltern durch eine Ehe verbunden sind oder nicht. Die Gleichstellung ehelicher und nicht ehelicher Kinder wurde 2006 auf die Regelung der gemeinsamen elterlichen Sorge nach Auflösung der elterlichen Lebensgemeinschaft ausgeweitet.[127] Eine weitere Gleichstellung im Statusrecht brachte die Reform des Kindschaftsrechts durch Gesetz Nr. 219/2012[128]. Sie erleichtert die Anerkennung nicht ehelicher Kinder ab 1.1.2013, beseitigt die terminologische Unterscheidung zwischen ehelichen und nicht ehelichen Kindern und eliminiert diverse Ungleichbehandlungen: So wird nach Art. 74 C.C. n.F. ein Verwandtschaftsverhältnis für und bei allen Kindern begründet, die von derselben Person abstammen, ausgenommen sind nur die bereits als Volljährige adoptierten Kinder. Anders als bisher wirkt die Anerkennung damit nicht mehr nur im Verhältnis zu dem anerkennenden Elternteil, sondern auch im Verhältnis zu dessen Angehörigen.

126 *Milione*, Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, in: *Pugliese* (Hrsg.), Lo stato sociale in Italia, 2004, S. 195 ff.

127 Gesetz Nr. 54/2006 (*Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*), Art. 4 Abs. 2.

128 Gesetz Nr. 219 vom 10.12.2012 (*Disposizioni in materia di rconoscimento dei figli naturali*) in Verbindung mit D.Lgs. Nr. 154 vom 28.12.2013, dessen Vorschriften zum 7.2.2014 in Kraft traten. Zum Inhalt der Reform von 2012 vgl. *Cubeddu Wiedemann*, FamRZ 2012, S. 1442 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eine Gesamtrevision des Kindschaftsrechts, zu der die Reform von 2012 die Regierung ermächtigte, wurde mit D.Lgs. Nr. 154 vom 28.12.2013 verabschiedet. Diese Revision verankerte das Prinzip des einheitlichen kindschaftsrechtlichen Status für alle Kinder, erstreckte die Gleichstellung bei den erbrechtlichen Wirkungen eines Kindschaftsverhältnisses auf sämtliche Verwandte und ersetzte den Begriff der „elterlichen Gewalt" durch den modernen Begriff der „elterlichen Verantwortung" (Art. 316 c.c. n.F.). Die Großeltern eines Kinders erhalten nun erstmals ein eigenständiges Recht, ihre Beziehung zu den minderjährigen Enkelkindern aufrechtzuerhalten. Es kann nur im ausschließlichen Interesse des Kindes abgelehnt werden (Art. 317-*bis* c.c.).

Daneben enthielt die Gesamtrevision des Kindschaftsrechts von 2013 auch Vorschriften zur Kurzzeitfamilienpflege (Art. 337-*ter* Abs. 2 c.c.) sowie zur Stärkung des Rechts des Kindes auf seine eigene Familie in Fällen der Einkommensarmut. Danach müssen die Minderjährigengerichte die Gemeinden über bedürftige Familien mit Unterstützungsbedarf informieren, damit das Kind möglichst in seiner eigenen Familie erzogen werden kann (Art. 79-*bis* Gesetz Nr. 184/1983).

a) Familienrechtliche Zuordnung des Kindes

Der kindschaftsrechtliche Status wird unterschiedlich begründet, je nachdem, ob die Eltern zur Zeit der Geburt miteinander verheiratet waren oder nicht. Der Inhalt eines Eltern-Kind-Verhältnisses – insbesondere hinsichtlich der elterlichen Sorge und den damit verbundenen Rechten und Pflichten – ist jedoch für alle Kindschaftsverhältnisse gleich.

Sind die Eltern bei der Geburt miteinander verheiratet, wird durch die Geburt in der Regel die Abstammung zu beiden Elternteilen begründet (Art. 232 c.c). Allerdings hat das Verfassungsgericht das Recht auf anonyme Geburt – ohne Begrünung eines Abstammungsverhältnisses – ausdrücklich auch für verheiratete Mütter anerkannt.[129] Dies soll zum Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind eine Geburt in den Einrichtungen des Gesundheitsdienstes erleichtern, auch wenn die Mutter die Geburt bzw. die Abstammung verheimlichen will, und danach die zügige Einleitung eines Adoptionsverfahrens fördern.[130] Die Abstammung ehelicher Kinder vom Vater ist in Art. 231 c.c. geregelt. Das Abstammungsverhältnis und die damit verbundenen Pflichten können durch Anfechtung der Ehelichkeit gemäß Art. 235 c.c.[131] beseitigt werden. Die Ab-

129 Corte cost. Nr. 171, 5.5.1994, in: Il diritto di famiglia e delle persone, 1994, 1174.

130 Soziale und finanzielle Hilfen für Mütter in einer Konfliktsituation sollten gemäß Gesetz 2823/1928 durch die Provinzen bereitgestellt werden, sofern die Regionen diese Aufgabe nicht den Kommunen oder anderen öffentlichen Einrichtungen übertragen haben, vgl. Art. 8 Abs. 5 Gesetz 328/2000. Die Regionalregierung von Piemont hat bereits in zwei Legislaturperioden Gesetzentwürfe vorgelegt, um die notwendigen sozialen Hilfen landesweit unter einheitlichen Voraussetzungen zu gewährleisten. Zur Praxis der anonymen Geburten vgl. *Gruppo CRC* (Hrsg.), I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto Supplementare, 2009, S. 49 ff.

131 *Disconoscimento di paternità*. Die Vaterschaftsanfechtungsklage kann seit der Familienrechtsreform von 1975 nicht mehr nur durch den Vater, sondern auch durch die Mutter, und – mit Erreichen

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stammung kann auch durch sog. Statusbesitz bewiesen werden, wenn der behauptete Status eines Kindschaftsverhältnisses mit der Geburtsurkunde übereinstimmt (Art. 236 ff. c.c.)

Die Abstammung „nicht ehelicher" Kinder vom Vater wie von der Mutter erfolgt auch nach der Novelle von 2012 nicht automatisch durch die Geburt, sondern erfordert bis heute einen Anerkennungsakt (Art. 250 ff. c.c. n.F.). Ein nicht in einer bestehenden Ehe geborenes Kind kann vom Vater und auch von der Mutter in der Geburtsurkunde oder mit einer besonderen Erklärung anerkannt werden (Art. 254 c.c.). Die Mutter kann im Fall einer nicht ehelichen Geburt der Eintragung als Mutter im Zivilstandsregister widersprechen.[132] Die Anerkennung ist unwiderruflich. Sie kann gemeinsam oder durch jeden Elternteil gesondert erfolgen. Im Übrigen kann die nicht eheliche Abstammung vom Vater und von der Mutter gerichtlich festgestellt werden (Art. 269 ff c.c.). Die Anerkennung wie auch die gerichtliche Feststellung der Abstammung bewirkt für den Elternteil die Übernahme aller Rechte und Pflichten, die gegenüber ehelichen Kindern bestehen (Art. 315-342 c.c.).

Die Teilreform des Kindschaftsrechts durch Gesetz 219/2012 strebte eine erleichterte Anerkennung eines Abstammungsverhältnisses an. So wurde etwa das Mindestalter zur Anerkennung durch minderjährige Eltern von 16 auf 14 Jahre abgesenkt. Außerdem entfällt das Verbot der Anerkennung sog. „Inzestkinder".[133] Seit 2013 ist die Anerkennung dieser Kinder an eine gerichtliche Genehmigung gebunden, bei der das Kindeswohl geprüft wird (Art. 251 c.c. n.F.).

b) Grundsätze der elterlichen Verantwortung für Betreuung und Erziehung

Das italienische Recht erkennt das grundlegende Recht des Kindes an, in der eigenen Familie aufzuwachsen.[134]

---

der Volljährigkeit – auch durch das Kind selbst erhoben werden. Ab dem 16. Lebensjahr kann ein Kind die Vaterschaft mithilfe eines besonderen, gerichtlich bestellten Pflegers (*curatore speciale*) anfechten (Art. 244 c.c.), davor kann die Anfechtungsklage nur durch den Staatsanwalt (*pubblico ministero*) im Namen des Minderjährigen erhoben werden, Art. 81 Gesetz Nr. 184 vom 4.5.1984. Demgegenüber hat der leibliche Vater nicht die Möglichkeit, die Vaterschaft anzuerkennen, solange ein rechtlich wirksames eheliches Kindschaftsverhältnis besteht.

132 Art. 30 D.P.R. Nr. 396/2000 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, della legge 15.5.1997, n. 127). Wenn die Mutter ihre Absicht bekundet, die Begründung eines Kindschaftsverhältnisses zu vermeiden und ihre Anonymität zu wahren, und kein Vaterschaftsanerkenntnis vorliegt, wird das Kind im Zivilstandsregister als "Kind unbekannter Eltern" (*figli di ignoti*) eingetragen und das Jugendgericht kann ohne weitere Feststellungen die Adoptierbedürftigkeit des Kindes erklären.

133 Art. 251, 253, 278 c.c. Das Verfassungsgericht hatte schon 2002 das Verbot hinsichtlich der Nachforschung der Vaterschaft für verfassungswidrig erklärt: Corte cost., Urt. vom 20. – 28.9.2002, Nr. 494, Dir. fam., 2002, 622. Auch in Fällen, in denen eine Klage auf gerichtliche Feststellung der Vaterschaft oder Mutterschaft nicht erhoben werden konnte, hatte das Kind einen einklagbaren Anspruch auf Unterhalt, Ausbildung und Erziehung.

134 Art. 1 Gesetz 184/1983 i.d.F. durch Gesetz 149 vom 28.3.2001.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bei den Rechten gegenüber den Eltern unterscheidet Art. 147 c.c. explizit zwischen den Dimensionen Unterhalt (*mantenimento*), Bildung (*istruzione*), Erziehung (*educazione*) sowie seelischer Beistand (*assistenza morale*), wobei die Fähigkeiten, natürlichen Neigungen und Bestrebungen des Kindes sowie sein Recht, gehört zu werden, zu beachten sind. Diese Rechte, die verfassungsrechtlichen Rang haben, folgen bereits aus der faktischen (biologischen) Abstammung, auch wenn keine förmliche Anerkennung erfolgt ist.[135] Eine Ausdifferenzierung der Rechte und Pflichten der Kinder findet sich in dem durch die kindschaftsrechtliche Novelle von 2012 neu eingeführten Art. 315-*bis* c.c.

Die Kinder unterstehen bis zur Volljährigkeit der elterlichen Verantwortung (Art. 316 Abs. 1 c.c.). Sie umfasst insbesondere die Sorge für die Person, die Unterstützung, die Beaufsichtigung und rechtliche Vertretung, sowie die Vermögenssorge. Ein Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung ist im Familienrecht nicht explizit verankert, die Anwendung degradierender Erziehungsmaßnahmen wird jedoch zunehmend durch die Strafgerichtsbarkeit geahndet.[136]

Die elterliche Verantwortung wird von beiden Eltern im gegenseitigen Einvernehmen ausgeübt. Bei Meinungsverschiedenheiten schlägt der Richter die Entscheidung vor, die er im Interesse des Kindes und der Familieneinheit am zweckmäßigsten erachtet. Bei fehlender Einigung entscheidet jedoch nicht der Richter, sondern er weist die Entscheidungsbefugnis dem Elternteil zu, der im konkreten Fall am besten geeignet erscheint, die Interessen des Kindes zu wahren. Allerdings hat der Vater das Recht, im Dringlichkeitsfall unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen, sofern für das Kind ein unmittelbarer schwerer Nachteil droht. Bei Abwesenheit oder anderer Verhinderung eines Elternteils wird die elterliche Verantwortung ausschließlich von dem anderen Elternteil ausgeübt (Art. 317 Abs. 1 c.c.). Die Ausübung des Elternrechts steht grundsätzlich beiden Elternteilen zu. Dies gilt seit 1975 auch für nicht miteinander verheiratete Elternteile, sofern sie zusammenleben und beide das Kind anerkannt haben.

Mit der Einführung der gerichtlichen Scheidung durch Gesetz Nr. 898/1970 wurde erstmals der Vorrang der Kindesinteressen bei der Entscheidung des Richters über die tatsächliche Ausübung der elterlichen Sorge im Zuge einer „Anvertrauung" (*affidamento*) der Kinder an einen Elternteil festgelegt (Art. 6 Gesetz 898/1979).

Mit der Scheidungsrechtsreform von 1987 wurde ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, beiden Elternteilen die Ausübung des Sorgerechts nach einer Scheidung gemeinsam zuzuerkennen, und zwar entweder als gemeinsame elterliche Sorge oder als alternierende Sorge. Die praktische Bedeutung dieser Regelungen war sehr gering. In einigen gerichtlichen Trennungen mit hohem Konfliktpotential zwischen den Eltern verfügten die Gerichte, die Ausübung der elterlichen Sorge der Gemeinde anzuvertrau-

135 Art. 279 c.c., vgl. *Fadiga* (Hrsg.) Manuale di diritto minorile, 2008, S. 185.

136 Zu körperlicher und/oder psychischer Gewalt gegen Kinder als „Missbrauch von Erziehungsmitteln" (Art. 571 c.p.) vgl. Cass. Urteil Nr. 4904/1996; Cass. Urt. Nr. 16491/2005; st. Rechtsprechung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

en *(affidamento al Comune*). Der Kassationsgerichtshof billigte diese Lösung der vorübergehenden Sorgeausübung durch die kommunalen Sozialdienste ausdrücklich.[137]

Seit 16.3.2006 sieht das italienische Recht die gemeinsame Ausübung der elterlichen Verantwortung durch beide Elternteile ausdrücklich auch im Zusammenhang mit einer gerichtlichen Trennung der Eltern vor.[138] Die gemeinsame elterliche Sorge wird in diesen Fällen stets mit einer richterlichen Kindeswohlprüfung verbunden, auch wenn eine elterliche Einigung vorliegt (Art. 337-*octies* c.c.). Wichtige Entscheidungen betreffend die Bildung, Erziehung und die Gesundheit eines Kindes werden in gemeinsamer Absprache getroffen. Bei fehlender Einigung entscheidet der Richter. Dieser kann auch festlegen, dass die Eltern Fragen der „gewöhnlichen Geschäftsführung" getrennt entscheiden können. Ein ausschließliches Sorgerecht eines Elternteils nach Trennung ist zwar möglich. Allerdings muss in diesem Fall explizit begründet werden, dass die Ausübung des Sorgerechts durch den anderen Elternteil dem Kindesinteresse widerspricht (Art. 337-*quater* c.c.).

Bei Verstoß gegen die elterlichen Pflichten oder bei Missbrauch der elterlichen Befugnisse zum schweren Nachteil des Kindes kann das Gericht die Verwirkung der elterlichen Sorge feststellen.[139] Die Verwirkung lässt jedoch die Unterhaltspflicht unberührt. Der automatische Verlust der elterlichen Sorge als akzessorische strafrechtliche Sanktion bei Unterlassung der Geburtsanzeige gegenüber dem Personenstandsregister wurde als verfassungswidrig festgestellt, soweit eine Einzelfallprüfung der Kindesinteressen ausgeschlossen war.[140]

Fehlt es an der elterlichen Obhut und befindet sich ein Kind in unmittelbarer Gefahr für Leben oder Gesundheit, so trifft die zuständige Jugendschutzbehörde die notwendigen Eilmaßnahmen zur vorübergehenden Inobhutnahme bis zur Entscheidung des Jugendgerichts über eine definitive Schutzmaßnahme.[141]

137 Cass. Civ., Sez. I, Urt. vom 8.5.2003, Nr. 6970, bestätigt durch Cass. Civ. Sez. I, Nr. 14042, Urteil vom 28.5.2008. Kritisch hierzu *Marino*, Separazione e Divorzio, 2005, S. 49 f.

138 Die Möglichkeit einer gemeinsamen elterlichen Sorge nach der Trennung wurde durch Gesetz Nr. 54 vom 8.2.2006 („*Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*") im Familienrecht verankert. Sie ist mit 89,8% inzwischen ganz überwiegende Praxis (2010), Il Fatto Quotidiano, 17.7.2012.

139 Art. 330; Art. 333 c.c. Zu den Schutzmaßnahmen gehört insbesondere die gerichtlich verfügte Entfernung des Kindes aus der Familienwohnung bzw. umgekehrt die Entfernung eines gewalttätigen Elternteils, die durch Gesetz Nr. 149/2001 vorgesehen wurde, aber bis heute selten praktiziert wird.

140 Vgl. zuletzt Corte cost., Urteil Nr. 7 vom 14.1.2013 (betr. Art. 569 Strafgesetzbuch) unter Hinweis auf Verstöße gegen Art. 3 der Verfassung und Art. 117 Abs. 1 der Verf. in Verbindung mit Art. 3 der UN-Kinderrechtekonvention und Art. 6 des Europäischen Übereinkommens über die Ausübung der Kinderrechte.

141 Rechtsgrundlage der vorübergehenden Inobhutnahme als Eilmaßnahme ohne richterlichen Beschluss ist Art. 403 c.c. Zur Auslegung dieser Norm, deren Fortgeltung durch die Entscheidung des Kassationsgerichts Nr. 17648/2007 bestätigt wurde, vgl. *Ardesi*, in: PSS Nr. 21/2010, S. 18 f. sowie *Lenti/Long*, Diritto di famiglia e servizi sociali, 2011, S. 273 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Pflegekindschaft und Adoption

Obwohl Italien das Recht des Kindes auf Aufwachsen in der eigenen Familie ausdrücklich anerkennt, sind in bestimmten Fällen andere Lösungen erforderlich, um eine gesunde Entwicklung zu gewährleisten. Sowohl die Pflegekindschaft wie auch die Adoption Minderjähriger wurden aus dem Zivilgesetzbuch ausgegliedert und sind seit 1983 sondergesetzlich geregelt.[142] Zentrales Anliegen dieser Normierung war es, die Kinder aus den Heimen zu holen.[143] Die Befürworter des Gesetzes sahen in der Pflegekindschaft die Möglichkeit, Kinder aus Familien in schwerer wirtschaftlicher Not vorübergehend in einem familienähnlichen Ambiente unterzubringen. Die Schattenseiten dieser Hilfsmaßnahme hängen mit den psychologischen und wirtschaftlichen Aspekten der Pflegekindschaft zusammen, die bei der Neuregelung von 1984 unterschätzt wurden. So gab es unter den Interessenten für die Aufnahme eines Pflegekindes nicht selten Paare, die hierdurch einen eigenen Notstand beheben bzw. Einkünfte erzielen wollten, da die Pflegeeltern in der Regel wirtschaftliche Unterstützung der Gemeinde erhalten.[144]

Die Gesetzesnovelle Nr. 149/2001 rückte das Recht des Kindes auf eine Familie in den Vordergrund. Die veränderte Perspektive – auf die Interessen des Kindes – schlug sich auch in der neuen Bezeichnung des Gesetzes nieder.[145] Die Neuregelung stellte klar, dass die Bedürftigkeit der Eltern der Ausübung der elterlichen Sorge nicht entgegensteht. Vielmehr müssen zugunsten solcher Familien geeignete Maßnahmen zur Unterstützung und Hilfe bereitgestellt werden. Alle staatlichen Ebenen haben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich einkommensschwache Familien zu unterstützen, um dem Verlassenwerden von Kindern vorzubeugen und die Erziehung in der Herkunftsfamilie zu ermöglichen. Mit der Revision des Kindschaftsrechts von 2012/2013 wurden die Kommunen ausdrücklich verpflichtet, armutsgefährdete Familien mit minderjährigen Kindern zu unterstützen (Art. 79-*bis* Gesetz Nr. 184/1983).

Falls das Kind nicht in der Herkunftsfamilie bleiben kann, wird das Recht des Kindes auf eine Familie durch die Institutionen der Adoption und der Pflegekindschaft gewährleistet. Im Fall von Kindern unter sechs Jahren ist eine Heimunterbringung außerhalb eines akuten Notfalls untersagt, im Übrigen wurde seit 2001 ein Prozess zur Schließung der Kinderheime eingeleitet. Eine Pflegekindschaft kommt somit nur in Frage, wenn

142 Legge 4 maggio 1983, n. 184, in der Fassung durch Gesetz Nr. 149 vom 28.3.2001 (Diritto del minore ad una famiglia).

143 Die frühere Regelung zur Volladoption, die durch Gesetz Nr. 431/1967 im Zivilgesetzbuch verankert worden war, hatte nicht dazu geführt, die Zahl der Heimkinder zu reduzieren.

144 *Bruni/Ferraro*, Tra due famiglie, 2006, S. 68.

145 Die ursprüngliche Bezeichnung des Gesetzes („Regelung der Adoption und der Pflegeanvertrauung von Kindern") wurde ersetzt durch „Recht des Kindes auf eine Familie". Zu diesem Perspektivenwechsel vgl. *Ruscello* (Hrsg.), Diritto alla famiglia e minori senza famiglia, 2005.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

familienunterstützende Maßnahmen und Hilfen nicht erfolgreich waren.[146] Die Inpflegegabe (Anvertrauung) kann unterschiedlich gestaltet sein, um den verschiedenen Situationen in der Herkunftsfamilie Rechnung zu tragen. Das Kind kann entweder vollzeitig oder teilzeitig bei einer anderen Familie leben. Ziel dieser Kindesschutzmaßnahme ist es, den Kindern ein familiäres Umfeld zu geben, in dem sie angemessene Sozialisierungs- und Beziehungsangebote erhalten, um Erfahrungen und etwaige Defizite in den verschiedenen Entwicklungsbereichen aufzuarbeiten. Die Beziehungen zur Herkunftsfamilie bleiben aufrechterhalten, so dass das Kind im Regelfall nach Stabilisierung der Herkunftsfamilie in diese zurückkehrt.[147] Die Hilfemaßnahme wird vom Sozialdienst geplant, begleitet und organisiert, entweder im Einvernehmen mit den leiblichen Eltern, oft aber auch im Auftrag des Jugendgerichts. 90% der Pflegeeltern erhalten ein monatliches Pflegegeld, das im landesweiten Durchschnitt 404 € monatlich beträgt und zwischen den Regionen erheblich divergiert.[148]

Können die Schwierigkeiten in der Herkunftsfamilie definitiv nicht beseitigt werden, so kommt als ultima ratio eine Adoption in Betracht.[149] Die Feststellung der Verlassenheit (*abbandono*), d.h. das Fehlen moralischer und materieller Unterstützung durch die Eltern oder sonstiger Verwandter,[150] erfolgt in einem gesonderten Verfahren und ist die Voraussetzung dafür, dass ein Kind für adoptionsbedürftig erklärt wird.

Die Minderjährigenadoption nach italienischem Recht zielt auf die vollständige Eingliederung eines Kindes in eine neue Familie, die seine (seelischen und materiellen) Lebensbedürfnisse sicherstellen kann. Die gegenüber der Pflegekindschaft erhöhte Schutzfunktion zeigt sich vor allem darin, dass die Minderjährigenadoption grundsätzlich als Volladoption ausgestaltet ist. Dadurch erlangen Adoptivkinder einen umfassend rechtlich geschützten Status in der neuen Familie; im Gegensatz zu vielen anderen Ländern ist eine Volladoption nur verheirateten Paaren gestattet. Einzeladoptionen sind zwar in besonderen Fällen möglich, allerdings nur in der Form einer widerrufbaren

146 Zu Voraussetzungen, Funktionen und Ausgestaltung der Pflegekindschaft vgl. *Long*, L'affidamento familiare, in: *Lenti* (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 303 ff.; *Fadiga* (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 2008, S. 209 ff.

147 Im Regelfall soll ein Pflegekindverhältnis nicht über 24 Monate dauern. Ausnahmsweise sind längere Unterbringungen in einer Pflegefamilie durch begründete Verfügung des Jugendgerichts möglich, Art. 4 Abs. 4 Gesetz 149/2001. Zur unbefristeten Pflege (*affidamento sine die*) als Sonderfall und als Alternative zur „offenen Adoption" vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 79 f.

148 *Guidi/Palmieri/Miraglia*, Mai più un bambino, 2013, S. 104 f. Die Unterbringung in einer Kinderhilfeeinrichtung kostet durchschnittlich 79 € pro Tag und ist damit erheblich teurer.

149 Zur Adoption weiterführend *Sesta*, 2005, S. 594 ff.; *Fadiga* (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 2008, S. 245 ff.; *Dogliotti*, Adozione dei minori: presupposti oggettivi e soggettivi, in: *Ruscello* (Hrsg.), Diritto alla famiglia e minori senza famiglia, 2005, S. 69-79.

150 Die Verpflichtung reicht bis zu Verwandten des vierten Grades, Art. 9 Abs. 4 und 5 Gesetz 184/1983. Zur Feststellung der Verlassenheit (*stato di abbandono*) und ihren Voraussetzungen vgl. *Galluzzo*, Famiglia e Minori, 2010, S. 351 ff. mit Hinweisen zur Rechtsprechung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schwachen Adoption mit begrenzten Wirkungen.[151] Auch bei im Ausland erfolgten Einzeladoptionen hat die höchstrichterliche Rechtsprechung unter Berufung auf den italienischen ordre public jeweils nur die Wirkungen einer schwachen Adoption anerkannt, auch wenn dem ausländischen Adoptionsbeschluss eine Volladoption zugrunde lag.[152] Diese Rechtsprechung ist im Hinblick auf den Schutz der Kindesinteressen problematisch, da sie den betroffenen Kindern einen bereits erworbenen Status aberkennt und ihnen Unterhaltsrechte und erbrechtliche Ansprüche gegenüber den Verwandten des Adoptierenden vorenthält.

Zur Förderung der Adoption von schwer vermittelbaren Kindern wurde die Möglichkeit finanzieller Unterstützung für Eltern vorgesehen, die ein Kind über 12 Jahre oder ein behindertes Kind adoptieren.[153]

Im Jahr 2010 wurden 1.177 Kinder für adoptionsbedürftig erklärt (2007: 1.344), im gleichen Jahr fanden knapp 4.900 Minderjährigenadoptionen statt, wobei 2/3 der Fälle ausländische Kinder betraf.[154] Im Juni 2013 war die Zahl der für eine Adoption vorgemerkten Kinder auf knapp 1500 angestiegen, denen etwa 11.900 Bewerberpaare gegenüberstanden. Die Zahl der internationalen Adoptionen ist trotz der damit verbundenen Kosten für die Durchführung des Vermittlungsverfahrens immer noch sehr hoch; die Kinder sind bei der Einreise durchschnittlich bereits 6 Jahre alt und weisen zu über 15% eine leichte Behinderung oder besondere Bedürfnisse aufgrund einer Schwerbehinderung auf.[155]

3. Prozessuale Garantien zur Sicherung von Kindesinteressen

Die Stärkung und Verselbständigung der Kindesinteressen im Familienrecht vollzieht sich auch auf prozessualer Ebene, vor allem durch die Anerkennung eigenständiger Anhörungs- und Zustimmungsrechte sowie bei der gesetzlichen Vertretung von Kindern. Die richterrechtliche Ausweitung der kindlichen Anhörungsrechte wurde durch die Kindschaftsrechtsreform von 2013 kodifiziert.[156]

151 Art. 44 Gesetz 184/1983. Nur unter sehr eng gefassten Voraussetzungen kann gem. Art. 25 Gesetz 184/1983 ein einzelner Elternteil adoptieren, etwa bei Tod des anderen Elternteils während des Adoptionsverfahrens.

152 Vgl. Cass., Urt. Nr. 6078 vom 18.3.2006; erstinstanzliche Gerichte haben teilweise Einzeladoptionen auch als Volladoption anerkannt, vgl. etwa Trib. Min. Bologna, Beschluss vom 27.4.2007; Trib. Min. Brescia, Beschluss vom 27.4.2007, zitiert nach *Galluzzo*, Famiglia e Minori, S. 386 ff.

153 Art. 6 Abs. 8 Gesetz 184/1983 in der Fassung durch Gesetz 149/2001.

154 Zu den Daten vgl. *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 33, S. 35;

155 Vgl. zur Entwicklung der Auslandsadoptionen *CEA* (Coordinamento Enti Autorizzati), Secondo Rapporto Cea sulle adozioni internazionali in Italia, 2011.

156 Vgl. die Grundsatznorm in Art. 336-*bis* Abs. 1 c.c. i.d.F. durch D.Lgs. Nr. 154/2013. Zur richterrechtlichen Entwicklung vgl. zuvor Corte di Cass., S.U., Nr. 22.238 vom 21.10.2009, unter Hinweis auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts, Corte cost. Nr. 1 vom 30.1.2002. Zur Bedeutung der Ermittlung des Willens von Minderjährigen vgl. *Galluzzo*, Famiglia e Minori, S. 71 ff. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung. Zu den anhaltenden Schwierigkeiten, einen effektiven Schutz der Kin-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In Adoptionsverfahren gilt eine generelle Pflicht zur Anhörung des Kindes unabhängig vom Alter[157] und die Altersgrenze für die persönliche Einwilligung des Kindes wurde von 14 auf 12 Jahre herabgesetzt.[158] Auch bei Sorgerechtsentscheidungen im Fall der Trennung oder Scheidung der Eltern sind die Richter ausdrücklich zur Anhörung der Kinder ab 12 Jahre oder auch jüngerer Kinder entsprechend ihrem Urteilsvermögen verpflichtet.

Durch die Adoptionsrechtsreform von 2001 (Gesetz Nr. 149 vom 28.3.2001) wurde die Pflicht begründet, in Verfahren zur Begrenzung und zum Entzug der elterlichen Sorge sowie in Verfahren zur Erklärung der Adoptionsbedürftigkeit eines Kindes von Amts wegen einen Rechtsbeistand für das Kind zu bestellen, obwohl das Kind selbst keine Parteistellung im jeweiligen Verfahren innehat. Zuvor lag es im Ermessen des Richters, bei Interessenkonflikten zwischen Kind und Eltern einen Verfahrenspfleger zu berufen. Hintergrund dieser Neuerung ist das verfassungsrechtlich geschützte Recht auch des Kindes auf ein faires Verfahren.

4. Kinderbeauftragte

Traditionell wurden Kindesinteressen außerhalb des Elternhauses v.a. durch die Minderjährigengerichte[159] sowie durch die Figur des Staatsanwalts (*pubblico ministero*) mit seinen besonderen Funktionen im italienischen Gerichtssystem – etwa in Verfahren zur Begrenzung oder zum Entzug der elterlichen Sorge oder zur Einleitung eines Adoptionsverfahrens – wahrgenommen. In den letzten Jahren haben jedoch die meisten Regionen und die autonomen Provinzen Gesetze zur Einführung unabhängiger Kinderbeauftragten (*garante per l'infanzia e l'adolescenza*) für ihr Territorium erlassen.[160] Ihre

desrechte auch institutionell zu gewährleisten vgl. *Di Francia/Dallagiacoma*, I diritti dei minorenni nella giurisprudenza, 2008.

157 Zuvor bestand eine Verpflichtung zur Anhörung erst bei Kindern ab 12 Jahren, bei jüngeren Kindern lag die Anhörung im Ermessen des Gerichts (Adoptionsverfahren) bzw. der Behörden (Pflegeanvertrauung).

158 Art. 9 Abs. 2 Gesetz 184/1983.

159 Die 1934 eingeführten *Tribunali per i minorenni* sind zuständig für den zivilrechtlichen Schutz von Kindern und Heranwachsenden, haben jedoch auch die Funktion von Jugendstrafgerichten und der Jugendgerichtshilfe, wobei sie auch Maßnahmen zur Umerziehung von straffälligen bzw. verhaltensauffälligen Jugendlichen verhängen können. Es handelte sich ursprünglich um ein spezialisiertes Fürsorgesystem für Minderjährige, das eng mit sozialer Kontrolle und der Prävention von Jugendkriminalität verknüpft war. Zu den Funktionen der Minderjährigengerichte, insbes. auch den erzieherischen Funktionen vgl. *Sergio*, La Giustizia Minorile, in: *Lenti* (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 26 ff.

160 Im Frühjahr 2014 gab es italienweit zehn aktive regionale Kinderombudsleute sowie zwei Ombudspersonen der beiden autonomen Provinzen Trient und Bozen. Als Ombudsperson für Kinder fungieren je nach Region entweder eigenständige Garanten wie in Venetien (LR Nr. 42 vom 9.8.1988), Friaul (LR Nr. 49/1993; LR Nr. 7 vom 24.5.2010), Marken (LR Nr. 18 vom 15.10.2002 i.d.F. durch LR Nr. 23/2008), Latium (LR Nr. 38 vom 28.10.2002), Molise (LR Nr. 32 vom 2.10.2006), Kampanien (LR Nr. 17 vom 24.7.2006), Apulien (Art. 30 LR Nr. 30/2006), Lombardei (LR Nr. 6 vom

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Aufgabe ist es, die Umsetzung der anerkannten Rechte und Interessen von Kindern in der Region sicherzustellen. Sie kümmern sich u.a. um die Prävention von Kindesmissbrauch, von Kinderarbeit und von Schulabbruch.

Seit November 2011 verfügt Italien über einen nationalen Kinderbeauftragten bzw. eine Ombudsperson für Kinder und Jugendliche, der dem Parlament jährlich Bericht erstattet.[161] In seinem dritten Bericht vom Juni 2013 hob der Kinderbeauftragte die begrenzte öffentliche Aufmerksamkeit für die Bedürfnisse und Rechte von Kindern hervor und bemängelte nicht nur fehlende staatliche Investitionen in diesem Bereich, sondern auch die fehlenden Qualitätsstandards in sozialen Diensten und Betreuungseinrichtungen für Kinder sowie die Fragmentierung institutioneller Zuständigkeiten, die die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen für die benötigten Betreuungsdienste vermindern.

B. Materielle Existenzsicherung von Kindern

I. Private Unterhaltsleistungen für Kinder

Das italienische Recht kennt zwei unterschiedliche Unterhaltsansprüche (*alimenti* und *mantenimento),* deren Regelungen sich im Hinblick auf Voraussetzungen, Umfang und Zielsetzung wesentlich voneinander unterscheiden. Die gesetzliche Unterhaltspflicht der *alimenti,* die den sog. eingeschränkten Unterhalt unter Verwandten betrifft, ist in Art. 433 – 448 c.c. geregelt. Demgegenüber ist der besondere Unterhaltsanspruch des minderjährigen wie des volljährigen Kindes gegenüber seinen Eltern seit der Kindschaftsreform von 2013 als Teil der Rechte und Pflichten des Kindes in Art. 315-*bis* c.c. geregelt.[162]

Ziel des beschränkten Unterhalts auf *alimenti* ist es, die Bedürftigkeit des Berechtigten abzudecken und das Mindestmaß des Lebensnotwendigen zu garantieren. Demge-

30.3.2009), Umbrien (LR Nr. 18 vom 29.7.2009), Piemont (LR Nr. 31vom 9.12.2009), Toskana (LR Nr. 26 vom 1.3.2010) und Sardinien (LR Nr. 8 vom 7.2.2011) oder die Wahrnehmung der Aufgabe wurde auf die Ombudsperson für Bürgerrechte (*Difensore Civico*) wie in Ligurien (LR Nr. 9 vom 16.3.2007), den autonomen Provinzen Trento (LP Nr. 1 vom 11.2.2009) und Bolzano (LP Nr. 3 vom 26.6.2009) und in der Emilia-Romagna (LR Nr. 9 vom 17.2.2005) oder direkt an UNICEF übertragen (Abruzzen und Basilikata).

161 Gesetz Nr. 112 vom 12.7.2011. Am 30.11.2011 wurde der frühere UNICEF-Präsident für Italien Spadafora von beiden Kammern des Parlaments zum nationalen Garanten für Kinder und Jugendliche ernannt, vgl. *Gruppo CRC*, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 5° Rapporto di aggiornamento 2011-2012, S. 25; *Strumendo/De Stefani*, Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza, in: *Lenti* (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 257 ff.

162 In der Fassung durch Gesetz Nr. 219/2012. Vor der Reform waren die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen je nach kindschaftsrechtlichem Status systematisch getrennt. Zur Entwicklung und Systematik der verschiedenen Unterhaltsansprüche vgl. *Wodok*, Familiäre Solidarität – Der Verwandtenunterhalt im italienischen Recht, 2002, S. 31 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

genüber setzt der Anspruch auf *mantenimento* keine Bedürftigkeit voraus. Er zielt darauf ab, weitgehend gleiche Lebensverhältnisse unter den Familienmitgliedern der Kernfamilie herzustellen. Der Bedarf bestimmt sich nach den Lebensverhältnissen der Familie. Mit dem Anspruch des Kindes auf Unterhalt korreliert seine Pflicht, im Rahmen seiner Möglichkeiten für seinen Unterhalt selbst zu sorgen (Art. 315-*bis*, Abs. 4 c.c.). Dabei unterscheidet das Gesetz nicht zwischen minderjährigen und volljährigen Kindern.

1. Unterhaltspflicht gegenüber minderjährigen Kindern

Der Unterhaltsanspruch (*mantenimento*) minderjähriger und unselbständiger Kinder gegen ihre Eltern ergibt sich aus Art. 315-*bis* c.c. Die Eltern sind verpflichtet, ihren Kindern Unterhalt zu leisten, sie auszubilden (*istruire*) und zu erziehen (*educare*), wobei sie auf die Fähigkeiten, natürlichen Neigungen und Bestrebungen der Kinder Rücksicht nehmen sollen.[163] Der Unterhaltsanspruch des minderjährigen Kindes setzt kein rechtlich anerkanntes Eltern-Kind-Verhältnis voraus, sondern es genügt die Tatsache der biologischen Abstammung (Art. 279 Abs. 1 S. 1 c.c.). Der Anspruch auf *mantenimento* hängt damit eng mit den elterlichen Pflichten zur Ausbildung und Erziehung des Kindes zusammen. Inhalt und Dauer des Anspruchs werden nicht durch Gesetz vorgegeben. Gem. Art. 316-*bis* Abs. 1 c.c. haben die Eltern ihre Unterhaltsverpflichtung entsprechend dem jeweiligen Vermögen und ihren Fähigkeiten zur Berufsausübung oder Haushaltsführung zu erfüllen. Berufliche Tätigkeit und Haushaltstätigkeit sind seit der Familienrechtsreform von 1975 gleichgestellt. Die Eltern haben ihre gesamten wirtschaftlichen Ressourcen einzusetzen, um den Kindesunterhalt zu bestreiten.[164] Wenn die vorhandenen Mittel zur Sicherstellung des Unterhalts nicht ausreichen, sind die Eltern verpflichtet, sich eine ihren Fähigkeiten entsprechende und zumutbare Tätigkeit zu suchen.[165] Die Unterhaltspflicht wird durch die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten begrenzt. Sie ist erreicht, wenn die Unterhaltsleistungen den eigenen Unterhalt des Verpflichteten und damit auch den Familienunterhalt insgesamt gefährden. Nichteheliche Kinder sind hinsichtlich des Unterhaltsanspruchs auf *mantenimento* den ehelichen Kindern gleichgestellt.[166]

Bei fehlender Leistungsfähigkeit der Eltern sind die Aszendenten (Großeltern) verpflichtet, die elterliche Unterhaltspflicht gegenüber den Kindern zu erfüllen (Art. 316-

163 Ausführlich zu diesem gesteigerten Unterhaltsanspruch gegenüber Kindern *Rossi*, Il mantenimento dei figli, 2005.

164 Nach der Rechtsprechung ist auch der Vermögensstamm heranzuziehen. Vgl. Cass. Nr. 706 vom 21.1.1995.

165 *Wodok*, 2002, S. 172.

166 Zur elterlichen Unterhaltspflicht vor der Kindschaftsrechtsreform 2013 vgl. Cass. Nr. 166 vom 13.5.1998, in: Nuov.Giur.Civ.Comm. 1998, S. 678, 681.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bis Abs. 1 S. 1 c.c.). Im Falle einer gerichtlich begründeten Pflegekindschaft (*affidamento dei minori*) sind die Pflegeeltern zum *mantenimento* verpflichtet.[167]

Hinsichtlich des Inhalts der Kindesunterhalts stellt die Rechtsprechung v.a. die Befriedigung der materiellen Bedürfnisse in den Vordergrund, die unauflöslich mit der Gewährung der Mittel verbunden ist, die notwendig sind, um die psychologische und physische Entwicklung des Kindes zu garantieren.[168]

Hinsichtlich der Bedarfsbemessung wird unterschieden zwischen notwendigem und weiterem Lebensbedarf. Zum notwenigen Bedarf gehören die Kosten für Wohnung, Kost, Kleidung und medizinische Versorgung. Hinzu treten Kosten für den weiteren Lebensbedarf und das soziale Leben des Kindes sowie der Ausbildungsbedarf entsprechend den persönlichen Fähigkeiten und Neigungen des Kindes. Die Höhe des Lebensbedarfs orientiert sich an der Lebensstellung der elterlichen Familie. Der monatliche Unterhaltsbedarf für Kinder im Alter zwischen 0 und 5 Jahren wird mit 317 € im Monat beziffert, mit 798 € im Monat für Jugendliche.[169] Der durchschnittliche Unterhaltsaufwand für ein Kind wird auf 643 € im Monat geschätzt, auf die Kinderkosten entfallen im Durchschnitt 35,3% der monatlichen Familienausgaben.[170]

Die Grundsätze für die Bedarfsbemessung gelten grundsätzlich auch für den Kindesunterhalt nach Trennung oder Scheidung der Eltern.[171] Der gerichtlich festgesetzte Kindesunterhalt wird automatisch an die Geldentwertung angepasst.[172] Die Unterhaltshöhe orientiert sich am Leistungsvermögen des barunterhaltspflichtigen Elternteils. In der Praxis wird der Anspruch des Kindes häufig zusammen mit dem Unterhaltsanspruch des getrennten bzw. geschiedenen Ehegatten festgesetzt. Der Gesamtbetrag muss nicht zwingend die Höhe der einzelnen Teilansprüche ausweisen, da der betreuende Elternteil als Gläubiger des Kindesunterhalts angesehen wird. Im Zusammenhang mit der Regelung der Trennungs- oder Scheidungsfolgen ist die eheliche Wohnung einem der beiden Ehegatten zuzuweisen. Begünstigt wird dabei regelmäßig der sorgeberechtigte Elternteil, bei dem das Kind lebt. Diese Zuweisung wird in der Rechtsprechung als zumindest teilweise Unterhaltsleistung angesehen und soll deshalb bei der Berechnung des Gesamtbetrags des Kindesunterhalts angerechnet werden.[173]

---

167 Art. 5 Adoptionsgesetz 184/1983.

168 Cass. Nr. 166 vom 13.5.1998 (oben FN 166).

169 *Save the Children* (Hrsg.), 2010, S. 73; weiterführend vgl. *Centro Internazionale Studi Famiglia (CISF)*, Il costo dei figli, Rapporto 2009.

170 *CISF*, Rapporto famiglia 2009.

171 Art. 317 Abs. 2 c.c. n.F. Der durchschnittliche monatliche Unterhaltszahlbetrag für Kinder betrug im Jahr 2007 510 € bei Trennungen und 453 € bei Scheidungen, vgl. *ISTAT*, Sistema informativo territoriale sulla giustizia, http://giustiziaincifre.istat.it.

172 Diese Neuerung wurde mit der Reform des Scheidungsrechts durch Gesetz Nr. 74/1987 (Art. 11 Abs. 11) eingeführt.

173 Vgl. Cass. Nr. 3019 vom 12.3.1992, in: Foro it. 1993, S. 1648. Der Gesetzgeber weitete das Zuweisungsrecht auf volljährige Kinder aus, die noch bei dem geschiedenen Elternteil leben, Art. 6 Ziff. 1 Gesetz 989/1970 i.d.F. durch Gesetz Nr. 74/1987.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Besonderheiten beim Unterhalt für volljährige Kinder

Ansprüche auf *mantenimento* für volljährige wirtschaftlich nicht selbständige Kinder wurden vor der Kindschaftsreform 2013 nach richterlichem Ermessen bestimmt (Art. 155- *quinquies* c.c.). Diese Beschränkung wurde mit der Kindschaftsreform von 2013 abgeschafft.[174] Die elterliche Unterhaltspflicht endet erst, wenn das Kind wirtschaftlich unabhängig wird und für seinen eigenen Lebensunterhalt sorgen kann. Der Unterhaltsanspruch entfällt jedoch, wenn das Kind aus eigenem Verschulden seinen Lebensunterhalt nicht finanzieren kann, z.B. im Fall der Weigerung, eine bezahlte Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Der Unterhaltsbedarf des volljährigen Kindes umfasst den gesamten gewöhnlichen Lebensbedarf entsprechend den altersbedingten Bedürfnissen, insbesondere auch die Ausbildungskosten als Teil der Erziehungs- und Ausbildungsfunktion. Der Anspruch auf Ausbildungsunterhalt besteht bis zum Abschluss der Ausbildung, die der individuellen Persönlichkeit des Kindes entspricht.

Der Unterhalt für volljährige Kinder spielt in der Praxis eine große Rolle. Ca. 60% aller 18-34-jährigen Kinder bleiben in der elterlichen Familie und werden von ihr regelmäßig unterhalten. Die Rechtsprechung hat aus Zweck und Systematik der unterhaltsrechtlichen Bestimmungen ein generelles Prinzip entnommen, das den Schutz gerade auch des volljährigen Kindes erfordert. Grundlage des Kindesunterhalts auch für volljährige Kinder ist das Kindschaftsverhältnis.[175] Aus dem Schutzprinzip ergibt sich nach der Rechtsprechung des Kassationsgerichts die Notwendigkeit, die rechtliche Stellung des volljährigen Kindes derjenigen des Minderjährigen anzugleichen, soweit das Kind aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen noch keine wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht hat.[176]

3. Die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen

Erfüllt ein Elternteil seine Unterhaltspflicht gegenüber dem Kind nicht, so kann der andere Elternteil den Unterhalt im eigenen Namen vor Gericht geltend machen. Das Gericht kann verfügen, dass ein Teil des Einkommens der Unterhaltsschuldners direkt an den anderen Elternteil oder eine andere Person, die für den Unterhalt des Kindes aufkommt, gezahlt wird.

Wird – insbes. nach einer Trennung oder Scheidung – die Verletzung von Unterhaltspflichten des familienfernen Elternteils befürchtet, so kann das Gericht besondere Schutzmaßnahmen treffen, etwa den Unterhaltsschuldner zur Stellung einer persönlichen Sicherheit oder zu einer Sicherung durch Eintragung einer Hypothek verpflichten. Im Fall von Kindesunterhalt kann das Gericht die Schutzmaßnahme von Amts wegen treffen. Voraussetzung ist jeweils, dass ein Risiko der Unterhaltsgefährdung nachgewie-

174 Mit Wirkung ab 7.2.2014, vgl. Art. 106 D.Lgs. Nr. 154/2013.

175 Cass. Nr. 6215 vom 28.6.1994, in: Nuov.Giur.Civ.Comm. 1995, 113 ff. (115).

176 Cass. Nr. 6215/1994 (vorige FN); Cass. Nr. 2289 vom 16.2.2001; Nr. 11020 vom 9.5.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sen wird. Weitere Möglichkeiten zur Sicherung sind die Eintragung einer gerichtlichen Belastung von Grundbesitz des Schuldners oder Pfändung von Gegenständen, sowie die Pfändung von Lohnansprüchen.

Die gerichtliche Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen ist wegen der langen Verfahrensdauer sehr mühsam.[177] Eine administrative Unterstützung durch Träger der sozialen Sicherheit oder ein landesweites System zur öffentlichen Vorschussleistung für Kindesunterhalt ist nicht vorgesehen.[178]

II. Beitragsabhängige Familienleistungen zum Ausgleich allgemeiner Kinderkosten

Italien kennt bis heute keine universellen Familienleistungen. Der Ausgleich allgemeiner Kinderkosten ist Teil eines arbeitgeberfinanzierten Vorsorgesystems und als Versicherungsleistung im Wesentlichen auf Arbeitnehmerfamilien zugeschnitten. Die Entlastung ist vom Einkommen und der Familienstruktur abhängig. In Sonderfällen gibt es eine spezielle Kinderzulage aus dem Vorsorgesystem der Arbeitsunfallversicherung. Die meisten Leistungen zur Kompensation von Kinderkosten sind speziell für bedürftige Familien vorgesehen und setzen voraus, dass bestimmte Einkommensgrenzen, die je nach Leistung variieren können, nicht überschritten werden.

1. Familienleistungen – Kindergeld

Die ersten Familienzulagen erhielten staatliche Bedienstete aufgrund des Gesetzes Nr. 1047/1929. Die Zulagen wurden 1942 auf die Beschäftigten der Kommunen ausgeweitet (Gesetz Nr. 1161/1942). In der Privatwirtschaft wurden Familienzulagen seit 1934 zunächst auf kollektivvertraglicher Grundlage gezahlt. Erste gesetzliche Regelungen über Familienleistungen folgten 1955, sieht man von den Vorschriften über Zuschläge zu bestimmten Rentenleistungen ab.[179] Die verschiedenen Familienleistungen im öffentlichen und im privaten Sektor wurden durch das Reformgesetz Nr. 153 vom 13.5.1988 zu einer einheitlichen Leistung (*assegno per il nucleo familiare = ANF*) zusammengeführt.[180]

177 Zivilverfahren dauern durchschnittlich 5 Jahre in der ersten Instanz, und 2,75 Jahre in der zweiten. Vollstreckungsverfahren wiederum dauern durchschnittlich 1,5 Jahre.

178 Vgl. jedoch den Unterhaltsvorschuss zum Schutz minderjähriger Kinder bei fehlender Unterhaltszahlung gemäß Landesgesetz der autonomen Provinz Bozen-Südtirol Nr. 15/2003 sowie nach Regionalgesetz (Friaul) Nr. 11/2006 (Art. 8-bis).

179 Zu den ursprünglichen assegni familiari (D.P.R. Nr. 797/1955) und ihren bis heute fortwirkenden Anwendungsbereich vgl. *Cinelli*, Diritto della previdenza sociale, 2013, S. 637 f.

180 Die ANF-Leistung wurde durch Art. 2 des Decreto-legge Nr. 69 vom 13.3.1988 eingeführt und mit Änderungen in Gesetz Nr. 153 vom 13.5.1988 umgewandelt. Wesentliche Neuerungen mit Wirkung ab Januar 2007 wurden durch Art. 1 Abs. 11 des Gesetzes Nr. 296 vom 27.12.2006 (Finanzgesetz für 2007) zugunsten von Familien mit mehr als drei Kindern eingeführt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die früheren Familienzulagen wie auch die ANF-Leistung sollen die sozialen Rechte der Arbeitenden aus Art. 36 der italienischen Verfassung gewährleisten und den Arbeitenden und ihren Familien eine freie und würdige Existenz sichern. Einige Kategorien der selbständig Erwerbstätigen – v.a. aus der Landwirtschaft – wurden bei der Reform von 1988 ausdrücklich von diesem Leistungssystem ausgeschlossen.[181] Für sie gelten die früheren Familienleistungen (*assegni familiari*) mit sehr geringen Leistungssätzen[182] weiter. Die quasi-abhängigen Selbständigen (*parasubordinati*) und andere selbständig Erwerbstätige, die in der sog. vierten Sonderverwaltung des Sozialversicherungsträgers INPS eingeschrieben sind, sind allerdings seit 1998 in den Adressatenkreis miteinbezogen. Für sie gelten die Regelungen der ANF-Leistung in den Formen und Modalitäten wie für die abhängig Beschäftigten (Art. 80 Abs. 12 Gesetz 388/2000). Das Leistungssystem selbst blieb über viele Jahre hinweg unverändert, lediglich die Einkommensgrenzen wurden regelmäßig angepasst.[183] Eine strukturelle Reform des Leistungssystems erfolgte erstmals durch das Finanzgesetz für 2007. Mit Wirkung ab 1.1.2007 wurden einerseits die Übergänge zwischen den Einkommensgruppen modifiziert, um abrupte Sprünge zwischen den Stufen auszuschalten, andererseits wurden neben den Einkommensgrenzen erstmals auch die Beträge des Familiengeldes erhöht. Speziell für kinderreiche Familien und für Einelternfamilien wurden die Leistungen durch einen Zuschlag (*assegno aggiuntivo*) zusätzlich ausgeweitet.[184] Weitere Leistungsverbesserungen für Waisen und für Familien mit mindestens einem erwerbsunfähigen Mitglied waren im Finanzgesetz für 2008 enthalten.[185]

a) Funktion und Voraussetzungen der ANF-Leistung

Die ANF-Leistung ist eine Lohnergänzungsleistung zur finanziellen Unterstützung von Arbeitnehmerfamilien mit Einkünften bis zu bestimmten Obergrenzen, die jährlich festgelegt werden. Erhöhte Einkommensgrenzen gelten für Familien in einer Alleiner-

181 Direkterzeuger, Halbpächter und Kleinbauern oder mithelfende Familienangehörige gem. Gesetz Nr. 585/1967; die Rentner der Sonderverwaltungen für selbständig Erwerbstätige (Gesetz Nr. 440/1980). Zu weiteren Kategorien vgl. *Cinelli*, 2013, S. 638.

182 Eine monatliche Familienleistung für die Kinder erhalten die selbständig Erwerbstätigen in der Landwirtschaft im Rahmen der *assegni familiari* in Höhe von 8,18 € (Einheitstext durch D.P.R. Nr. 797/1955). Den nicht mehr aktiv Erwerbstätigen der drei klassischen Sonderverwaltungen für die Selbständigen in Landwirtschaft, Handel und Handwerk steht für Frau und Kinder ein Familienzuschlag zur Rente in Höhe von 10,21 € im Monat zu. Auch die Einkommensgrenzen, bis zu denen ein Leistungsanspruch besteht, liegen deutlich unter den Einkommensgrenzen der Familienleistung für Arbeitnehmer. Vgl. für 2014 INPS, Rundschreiben vom 24.12.2013, Nr. 182.

183 Zur Dynamisierung der Einkommensgrenzen nach der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes vgl. Art. 2 Abs. 12 D.L. Nr. 69/1988, i.d.F. durch Gesetz 153/1988.

184 Art. 1 Abs. 11 Gesetz Nr. 296/2006 (Finanzgesetz für 2007) und Tabelle 1 im Anhang des Gesetzes. Zu den Verbesserungen vgl. *Seghieri,* Diritti sociali dalla A alla Z, 2010, S. 181 und 185.

185 Art. 1 Abs. 200 Gesetz Nr. 244/2007.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zieher-Konstellation[186] sowie bei Anwesenheit behinderter Familienmitglieder im Haushalt. Hierdurch erfüllt die Familienleistung zugleich Funktionen anderer Zweige sozialer Sicherung, nämlich der Einkommenssicherung bei Krankheit und Behinderung.[187] Im Hinblick auf die Lohnergänzungsfunktion ist wesentliche Voraussetzung der Familienleistung, dass mindestens 70% der Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung (oder dem entsprechenden Lohnersatzeinkommen) stammen.[188]

Bis heute ist die Leistung nicht universell, sondern – aufgrund der prägenden Funktion der Lohnergänzung – als arbeitgeberfinanzierte Sozialversicherungsleistung[189] für Arbeitnehmer und Bezieher von Arbeitnehmerrenten konzipiert.[190] Zugleich weist die Leistung Fürsorgeaspekte auf, da sie von der Größe der Familie und den Einkünften der Familie abhängt. Die Anspruchsberechtigung liegt zwar formal bei dem Elternteil, der die Leistung erhält, tatsächlich zielt die Leistung jedoch auf die Einkommensverbesserung der gesamten Unterhaltsgemeinschaft.

Beschäftigten steht die volle Leistung zu, wenn ihre Wochenarbeitszeit mindestens 24 Stunden bzw. mindestens 104 Stunden im Monat beträgt.[191] Für Teilzeitbeschäftigte gelten Sonderregeln. Einerseits können grundsätzlich die Stunden aus verschiedenen Arbeitsverhältnissen kumuliert werden (ausgenommen Landarbeiter und Haushaltshilfen). Die Hürde von mindestens 24 Wochenstunden schließt aber nicht nur Teilzeitbeschäftigte mit einer geringeren Wochenarbeitszeit aus, sondern auch Personen mit vertikaler Teilzeitarbeit in den arbeitsfreien Tagen während der vertraglich festgelegten Freistellungszeiten.

Der Begriff der „Familie" (*nucleo familiare*) umfasst die Eheleute (ausgenommen die rechtlich und tatsächlich getrennt lebenden sowie die geschiedenen Ehegatten), und die Kinder bis zum Alter von 18 Jahren sowie behinderte, erwerbsunfähige Abkömmlinge ohne Altersbegrenzung. Nicht zur Familiengemeinschaft gehören normalerweise

186 Die Erhöhung der Einkommensgrenzen für Einelternfamilien beträgt 25% der normalen Einkommensgrenze, Art. 3 Abs. 3 Gesetz 335/1995.

187 So ausdrücklich *Cinelli*, 2013, S. 618.

188 Dieses Selektionskriterium reduziert die Zahl der berechtigten Familie mit Kindern von 6 Mio. auf 4,3 Mio. Vgl. *Menniti*, Famiglie e politiche familiari, in: *Pugliese* (Hrsg.), 2004, S. 77 ff. (94). Ausgeschlossen sind insbesondere Familien, in denen die Einkünfte hauptsächlich aus selbständiger Tätigkeit resultieren, ausgenommen Tätigkeiten, die als „arbeitnehmerähnlich" (parasubordinato) qualifiziert werden und über die sog. 4. Sonderverwaltung versichert sind.

189 Die Arbeitgeber finanzieren nicht nur die Leistungen für die Arbeitnehmer, sondern auch teilweise die Leistungen für Selbständige und gleichgestellte Erwerbstätige. Für diese Kategorien war ein Beitrag aus dem Steueraufkommen vorgesehen (Art. 9 Gesetz 585/1967), der später auf die Arbeitnehmer ausgedehnt wurde (Art. 2 Abs. 12 Gesetz 153/1988).

190 Die Leistung wird auch mit Arbeitsvertrag beschäftigten Bauern, Gefangenen, Mitarbeitern politischer Parteien und von Gewerkschaften, leitenden Angestellten, Hausangestellten, Heimarbeitern, Arbeitslosen, Personen mit Anspruch auf Krankengeldleistungen oder Arbeitslosenleistungen (einschließlich Lohnergänzungsleistungen (CIG), Mobilitätsleistungen), Personen in gemeinnütziger Beschäftigung (*lavori socialmente utili*), Teilzeitbeschäftigten gewährt. Einbezogen sind auch die Rentner des Arbeitnehmerrentenfonds (FPLD) und des Rentenfonds ENPALS.

191 Liegt sie unter 24 Stunden, wird sie nach der Zahl der Beschäftigungstage ermittelt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kinder über 18 Jahre, auch wenn sie noch in Ausbildung sind, nichteheliche Kinder, die beim anderen Elternteil wohnen, sowie Kinder, die dem anderen Ehepartner oder früheren Ehepartner zur Alleinsorge anvertraut sind. Seit Januar 2007 wurde zugunsten kinderreicher Familien die Nichtberücksichtigung volljähriger Kindern in Ausbildung revidiert. Bei Familien mit mehr als drei Kindern, die das 26. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, werden bei der Bemessung der Familienleistung nunmehr auch die volljährigen Kinder vom 18. bis zum 21. Lebensjahr zur Familie gerechnet, sofern sie Schüler, Studenten oder Lehrlinge sind.[192] Bei der Definition als kinderreich gelten alle Kinder im Alter unter 26 als „Zählkinder", unabhängig von sonstigen Voraussetzungen.

Zu den Kindern zählen neben den ehelichen auch die gleichgestellten Kinder, darunter auch Stiefkinder sowie Pflegekinder.[193] Den Kindern gleichgestellt sind im übrigen Geschwister und Geschwisterkinder (Neffen und Nichten) des Antragstellers bis zum Alter von 18 Jahren, darüber hinaus, wenn es sich um Vollwaisen ohne Anspruch auf Hinterbliebenenrente handelt und diese Waisen wegen einer Krankheit oder Behinderung erwerbsunfähig sind. Ein Geschwisterkind in der Seitenlinie, das dem Antragsteller offiziell als Pflegekind anvertraut wurde, ist den leiblichen Kindern gleichgestellt, auch wenn es nur nach einem Elternteil verwaist ist oder eine Waisenrente bezieht. Der Verfassungsgerichtshof hat in den Kreis der zur Familie zählenden Mitglieder auch die Enkelkinder eingeschlossen, wenn sie tatsächlich vom Großelternteil unterhalten werden. [194] In diesem Fall ist eine förmliche Inpflegegabe des Kindes entbehrlich.

Der Anspruch auf die Familienleistung kann für jeden Familienkern nur einmal geltend gemacht werden und ist nicht mit anderen Familienleistungen kumulierbar. Anspruchsberechtigt ist – soweit die Voraussetzungen erfüllt sind – jeder der beiden Ehegatten. Im Fall einer Scheidung oder einer gesetzlichen Trennung der Ehegatten ist grundsätzlich der Elternteil antragsberechtigt, bei dem die Kinder leben. Wenn dieser Elternteil nicht Inhaber einer geschützten Position als abhängig Beschäftigter oder Rentner ist, kann er die Leistung jedoch aufgrund der geschützten Position des getrennten/geschiedenen Ehegatten in Anspruch nehmen (Art. 211 Gesetz 151/1975).

b) Die Höhe der ANF-Leistung

Die Höhe des Familiengeldes ist von der jeweiligen Einkommensstufe, der Anzahl der Familienmitglieder und der Art der Familienzusammensetzung abhängig. Der genaue Betrag ist in detaillierten Tabellen niedergelegt, die alljährlich zum 1.7. aktualisiert werden. Eine einkommensabhängige Regelung der Familienleistung wurde bereits ab 1984 eingeführt. Über viele Jahre hinweg wurden nur die Einkommensgrenzen erhöht, während die Leistungsbeträge unverändert blieben. Dies änderte sich durch das Finanzgesetz für 2007, das den berücksichtigungsfähigen Personenkreis ausweitete, die Ein-

192 Diese Neuerung geht auf Art. 1 Abs. 11 Gesetz Nr. 296/2006 (Finanzgesetz für 2007) zurück.

193 INPS, Rundschreiben 4.11.1999.

194 Corte cost. Urteil Nr. 180/1999 betr. die sozialrechtliche Gleichstellung der minderjährigen Enkel, die von einem Großelternteil unterhalten werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kommensgrenzen neu regelte und die Leistungen anhob. Dies führte zu einer umfangreichen Ausdifferenzierung des bestehenden Tabellensystems. Allein die Tabelle für Familien mit beiden Eltern und mindestens einem minderjährigen Kind (Standardfamilie) umfasst derzeit 25 Seiten. Für andere Familienkonstellationen (Einelternfamilien und Familien mit einem behinderten Mitglied) wurden die Leistungsbeträge ab 2007 um 15% aufgewertet. Das Finanzgesetz für 2008 erhöhte die Leistungsbeträge und die Einkommensgrenzen für Familien mit Behinderten und für Waisen[195]. Derzeit erreicht das Familiengeld in der Standardfamilie aus zwei Eltern bei einem Kind maximal 137,50 €, wobei das Jahresbruttoeinkommen unter 14.354 € liegen muss. Bei steigenden Einkünften sinkt das Familiengeld entsprechend, sodass die genannte Standardfamilie mit einem Bruttojahreseinkommen von 28.824 € nur noch mit rund 48 € im Monat unterstützt wird.

Für die Standardfamilie mit weiteren Kindern erhöht sich der Satz unregelmäßig: Er beträgt bei zwei Kindern 258 €, drei Kindern 375 €, vier Kindern 500 €, bei 10 Kindern 1368 €. Der volle Betrag steht jeweils bis zu der genannnten Einkommensgrenze von 14.354 € zu.[196] Ist in der Familie ein behindertes Mitglied, so erhöhen sich die Familieneinkommensgrenzen. Auch für Einelternfamilien gelten günstigere Bedingungen durch den ab 2007 eingeführten Sonderzuschlag.[197]

Die Familienleistung als solche ist nicht indexiert (nur die Einkommensgrenzen),[198] ist weder steuer- noch sozialabgabenpflichtig und wird bei anderen einkommensabhängig gewährten Leistungen in der Regel nicht als Einkommen angerechnet.

Die Leistungen werden entweder vom Arbeitgeber ausgezahlt, der diese mit seinen Beitragsschulden gegenüber dem Versicherungsträger verrechnet, in der Mehrzahl der Fälle jedoch vom Sozialversicherungsträger direkt. Wichtigster Träger ist das INPS, während der Unfallversicherungsträger INAIL die Familienleistungen für die jeweiligen Rentenbezieher gewährt.

Gemäß seiner Funktion einer Lohnergänzung wurde die ANF-Leistung seit jeher aus Versicherungsbeiträgen finanziert, die ausschließlich vom Arbeitgeber aufzubringen waren. Bei der Ausweitung der Leistung auf Direkterzeuger und andere selbständige Personengruppen in der Landwirtschaft wurde ein Zuschuss aus allgemeinen Haushaltsmitteln vorgesehen.[199] Nachdem der Fonds zur Finanzierung der Familienleistun-

195 Art. 1 Abs. 200 Gesetz Nr. 244/2007.

196 Die angegebenen Werte beziehen sich auf den Bezugszeitraum vom 1.7.2014 – 30.6.2015. Die jeweils geltenden Beträge ergeben sich aus den von INPS veröffentlichen Tabellen, vgl. zuletzt Rundschreiben Nr. 76 vom 11.6.2014.

197 Vgl. Tab. 1 zu Art. 11 Gesetz Nr. 296/2006.

198 Zwischen 1994 und 1998 wurden durch verschiedene ad-hoc Maßnahmen die Leistungen für bestimmte Familien erhöht, etwa für Familien mit zwei oder mehr minderjährigen Kindern, vgl. Gesetze Nr. 451/1994; Gesetz 85/1995; 1998 wurde die Leistung für Familien mit mehr als sieben Mitgliedern weiter erhöht (d.m. 13.5.1998).

199 Die entsprechenden Aufwendungen werden der Verwaltung für Fürsorgeleistungen innerhalb des INPS zugerechnet.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen beim INPS seit Jahren Überschüsse erzielte, die zur Quersubventionierung des defizitären Arbeitnehmerrentenfonds dienten[200], wurde der Beitragssatz für Familienleistungen seit 2000 mehrfach reduziert.[201] Der Beitrag der Arbeitgeber ist als Prozentsatz vom Bruttolohn festgelegt und beträgt 0,68% (2007). Der Übergang von der bisherigen Beitragsfinanzierung auf eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt, der bereits im Sozialpakt für Entwicklung und Beschäftigung vom 22.12.1998 befürwortet worden war, ist damit zwar eingeleitet, doch ohne die Konsequenzen für ein universelles Leistungssystem zu ziehen.

Im Jahr 2012 bezogen 2.875.544 abhängig beschäftigte Eltern Familienleistungen, die über den Arbeitgeber ausgezahlt wurden. Eine Direktzahlung des Sozialversicherungsträgers INPS erhielten 28.243 „*parasubordinati*" der vierten Sonderverwaltung, 136.597 Haushaltshilfen (*domestici)* und 20.088 selbständige Landwirte. Die Gesamtaufwendungen für sozialversicherungsrechtliche Familienleistungen und –beihilfen beliefen sich im Jahr 2012 auf 5,31 Mrd. €, denen Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 6,182 Mrd. € gegenüberstanden.[202]

2. Zuschläge für Bezieher von Arbeitsunfallrenten

Bezieher einer dauerhaften Invaliditätsrente der gesetzlichen Arbeitsunfallversicherung gem. Art. 74 D.P.R. 1124/1965[203] erhalten für jedes Kind einen Leistungszuschlag von 20% der Unfallrente (Art. 77 D.P.R. 1124/1965). Der Kindesbegriff ist identisch mit dem Kindesbegriff bei Waisenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung[204]. Der Zuschlag hat nach Auffassung des Kassationsgerichts Entschädigungscharakter gegenüber den Angehörigen des Unfallopfers, die von den wirtschaftlichen Auswirkungen des Unfallereignisses ebenfalls betroffen sind. Wegen dieser Funktionsverschiedenheit können die Zuschläge mit den allgemeinen Familienleistungen kumuliert werden.[205]

200 *Cinelli,* 2013, S. 584.

201 Der Beitragssatz betrug früher 2,48% des sozialversicherungspflichtigen Lohns, wobei für bestimmte Sektoren ein ermäßigter Beitragssatz galt bzw. staatliche Verwaltungen generell von der Beitragspflicht befreit waren. Durch Gesetz 388/2000 wurde der allgemeine Beitragssatz zunächst um 0,8% reduziert, durch Gesetz 266/2005 nochmals um 1%. Im Zusammenhang mit der Förderung von freiwilligen Zusatzrentensystemen wurden die Beitragssätze für kurzfristige Leistungen (Familienleistung, Mutterschaftsgeld, Arbeitslosengeld) ab 1.1.2008 stufenweise zusätzlich vermindert (ab der Endstufe 2010 bis um 0,28%).

202 *INPS*, Bilancio sociale 2012, S. 84, Tab. 2.5.13. Nicht eingerechnet sind die ehebezogenen Sozialversicherungsleistungen für Freistellungszeiten zur Eheschließung in Höhe von 15 Mio. €.

203 Die gesetzliche Unfallversicherung ist in einem konsolidierten Einheitstext (*testo unico*) zusammengefasst, der durch Präsidentialdekret D.P.R. Nr. 1124 vom 30.6.1965 genehmigt wurde.

204 Art. 85 Abs. 1 und 2 D.P.R. 1124/1965. Zu den Waisenrenten der Unfallversicherung vgl. unten V.2.

205 *De Matteis*, Infortuni sul lavoro e malattie professionali, 2010, S. 640 ff. (642).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Beitragsunabhängige Sozialleistungen für bedürftige Familien mit Kindern

1. Prüfung der wirtschaftlichen Situation bei einkommensabhängigen Leistungen

Zahlreiche Sozialleistungen für Familien sind an eine Bedürftigkeitsprüfung bzw. an bestimmte Einkommensgrenzen gebunden. Zur Bewertung der wirtschaftlichen Situation einer Familie wurde 1998 ein besonderes Instrument entwickelt: Der Indikator der wirtschaftlichen Situation (indicatore della situazione economica, ISE) regelt den Zugang sowohl zu bestimmten bedarfsgeprüften Sozialleistungen mit Fürsorgecharakter als auch zu sozialen Diensten, die nicht allen unbegrenzt und kostenlos zur Verfügung stehen.[206] Dabei kann es sich um gesamtstaatliche, aber auch um regionale oder lokale Leistungen handeln. Über die Abgrenzung von Zielgruppen einzelner Leistungen nach Bedürftigkeitskriterien hinaus wird der Indikator auch eingesetzt, um die Eigenbeteiligung an den Kosten für bestimmte soziale Dienste zu bestimmen.[207] Der Indikator dient damit sowohl der Berechnung gestufter Eigenbeteiligungen je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, als auch der Bestimmung der Einkommensgrenzen, jenseits derer kein Anspruch auf öffentliche finanzierte Sozialleistungen mehr besteht.

Die Bedürftigkeitsprüfung zur Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Person ist mit einer Äquivalenzskala verbunden, um bei unterschiedlichen Haushaltskonstellationen die Einkommenssituation nach einheitlichen Parametern zu bestimmen (sog. Indicatore della situazione economica equivalente, ISEE).[208] Im Zuge der Antikrisengesetzgebung unter der Regierung Monti wurde 2011 eine umfassende Reform eingeleitet, die die bisherigen Kriterien zur Feststellung der Bedürftigkeit sowie

206 Die Bedürftigkeitsprüfung wurde zunächst auf experimenteller Basis eingeführt, vgl. D.Lgs. Nr. 109 vom 31.3.1998 i.V.m. Art. 59 Abs. 51 Gesetz 449/1997 (*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica)* sowie die Umsetzungsbestimmungen in D.P.C.M. Nr. 221 vom 7.5. 1999, später durch D.Lgs. Nr. 130 vom 3.5.2000 modifiziert (v.a. hinsichtlich der Freibeträge) und dauerhaft gesetzlich verankert. Im Zuge der Krisengesetzgebung wurde die Bedürftigkeitsprüfung 2011 grundlegend reformiert, vgl. Art. 5 Gesetz Nr. 214/2011 i.V.m. der Umsetzungsverordnung D.P.C.M. Nr. 159 von 5.12.2013 (*Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*, G.U. n. 19, 24.1.2014).

207 Zu den unterschiedlichen Funktionen des Indikators vgl. *Berliri/Tangorra*, in RPS 1/2012, 327 ff. (330).

208 *Seghieri*, Diritti sociali dalla A alla Z, 2013, S. 781, 783. Neben den Einkünften wird teilweise auch das Vermögen der Mitglieder der Unterhaltsgemeinschaft berücksichtigt. Beide ökonomischen Parameter werden mit Hilfe einer Äquivalenzskala zur Größe der Unterhaltsgemeinschaft in Beziehung gesetzt. Je nach Kopfzahl gelten variable Parameter, wobei Mehrkindfamilien ab drei Kindern durch einen nach Kinderzahl gestaffelten Parameter und Doppelverdienerfamilien mit minderjährigen Kindern begünstigt werden. Dabei wird die Konstellation der Doppelverdienerfamilie mit einem Kind unter drei Jahren und die Konstellation der Einelternfamilie besonders berücksichtigt, vgl. Anhang 1 (Äquivalenzskala) zu Art. 1 Abs. 1 lett. c) des D.P.C.M. Nr. 159/2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den Anwendungsbereich des Instruments erheblich verändert.[209] Wesentliche Neuerungen betreffen die Verknüpfung mit der Garantie landesweit einheitlich zu gewährenden Sozialleistungen (sog. Livello essenziale delle prestazioni, Art. 2), die stärkere Gewichtung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen (das Vermögen sämtlicher Haushaltsangehöriger wird nun zu 20% berücksichtigt) und die erstmalige Anrechnung von steuerfreien Einkünften.

Äquivalenzskala zur Bedürftigkeitsprüfung nach Größe des Familienhaushalts[210]

Zahl der Familienmitglieder	Parameter
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Besondere familiäre Umstände – insbesondere die Anwesenheit von Kindern – werden in Form unterschiedlicher Mehrbedarfszuschläge berücksichtigt: Bei der Äquivalenzskala verbessern sich u.a. die Parameter für Familien mit mindestens drei Kindern durch nach Kinderzahl gestaffelte Sonderzuschläge von 0,2 bis 0,5. Leben in der Familie minderjährige Kinder und waren beide Eltern (oder der einzige anwesende Elternteil) in dem für die Einkommensermittlung maßgeblichen Jahr mindestens sechs Monate erwerbstätig, so erhöht sich der Parameter für die Äquivalenzskala um einen weiteren Zuschlag von 0,2 bzw. um 0,3, soweit ein Kind unter drei Jahren vorhanden ist. Diese Mehrbedarfszuschläge für erwerbstätige Eltern mit minderjährigen Kindern gelten im Fall einer Alleinerzieherfamilie auch dann, wenn der alleinerziehende Elternteil nicht erwerbstätig ist. Zugunsten von kinderreichen Familien gelten ab dem dritten Kind zudem höhere Freibeträge für Miete, erstes Wohneigentum und bewegliches Vermögen. Umgekehrt wird bei Leistungen für minderjährige Kinder nun im Regelfall stets die wirtschaftliche Situation beider Elternteile bewertet, auch wenn ein Elternteil nicht mit dem Kind zusammenlebt.[211] Die Bürger weisen ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch eine entsprechende Eigenerklärung nach, deren Wahrheitsgehalt durch Datenaustausch mit einem vom INPS verwalteten Dateninformationssystem und durch verschärfte Stichprobenkontrollen der Steuerfahndung überprüft werden soll.

Der Indikator ist bei zahlreichen Leistungen vorgeschrieben, die sich an bedürftige Familien mit Kindern richten.[212] Bei einigen Sozialleistungen wird der Indikator auf

209 Art. 5 Dekret Nr. 201 vom 6.12.2011 (Rettet-Italien-Dekret), in der Fassung durch Gesetz Nr. 214 vom 22.12.2011 i.V.m. der Umsetzungsverordnung des Präsidenten des Ministerrats über die neuen Modalitäten des Indikators, D.P.C.M. Nr. 159/2013.

210 Vgl. Anhang 1 zur Art. 1 Abs. 1 Buchst. c) der Verordnung Nr. 159/2013, in Kraft ab 8.2.2014.

211 Die Erweiterung der Prüfung der Leistungsfähigkeit auf den getrennt lebenden Elternteil soll nur bei effektivem Ausfall des zweiten Elternteils, d.h. bei echter Alleinerziehung entfallen.

212 Sozialhilfeleistungen, die auf der Basis des ISEE gewährt werden, sind die Einkaufskarte für bedürftige Familien (sog. *Social Card*), die staatliche Kinderzulage für Familien mit drei oder mehr Kindern, Mutterschaftsbeihilfe für Mütter ohne Anspruch auf Mutterschaftsgeld im Rahmen der So-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

freiwilliger Basis angewendet.[213] Andererseits sind einige staatliche Fürsorgeleistungen explizit von der Anwendung des Indikators ausgenommen.[214]

Neben den allgemeinen Regelungen zur Bewertung der Bedürftigkeit bestehen diverse sektorielle Sonderregelungen, etwa auf dem Gebiet der Leistungen und Dienste der Universität[215], bei Gesundheitsleistungen[216] oder bei der Lernmittelfreiheit für Schüler[217]. Abweichende Bedürftigkeitskriterien werden auch bei der Gewährung von Mietzuschüssen gem. Gesetz Nr. 431/1998 praktiziert, wobei lokale Normen teilweise eine Verwendung der ISEE-Kriterien ermöglichen.

In der Praxis wird der ISEE heute vor allem für schul- und ausbildungsbezogene Leistungen[218] verwendet. Im Übrigen dient der Indikator auch als Selektionsinstrument für den Zugang und/oder die Kostenbeteiligung bei kommunalen Sozialdiensten, insbesondere im Rahmen öffentlicher Angebote zur Kinderbetreuung im Kleinkindalter. Einige Gemeinden setzen den ISEE auch bei der Gebührengestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge ein, etwa bei der Müllabfuhr.

2. Staatliche Kinderzulage für Mehrkindfamilien

Die neue allgemeine Fürsorgeleistung für Mehrkindfamilien (*assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori*)[219] trat 1999 in Kraft. Rechtsgrundlage ist Art. 65 Abs. 4 Gesetz 448/1998.[220]

---

zialversicherung, kostenfreie (oder teilweise kostenfreie) Überlassung von Schulbüchern; Ausbildungsbeihilfe gem. Gesetz Nr. 62/2000; Förderleistungen für ein Universitätsstudium; Sozialtarife für den Bezug elektrischer Energie (*bonus elettrico*); Sozialtarife für Telefon. Auf lokaler Ebene sollten folgende Leistungen auf der Basis des ISEE gewährt werden: Krippenplätze und andere Dienste frühkindlicher Bildung; Schulmensen, Hauspflegedienste im Sozial- und Gesundheitsbereich; Tageseinrichtungen im Sozial- und Gesundheitsbereich, stationäre Einrichtungen etc.; bestimmte Geldleistungen zur Sicherung des Existenzminimums.

213 Beihilfe für Mietkosten (Gesetz 431/1998); Mietermäßigungen in Sozialwohnungen; Ermäßigungen im Personennahverkehr; Schulbus; Ermäßigung bei örtlichen Müllgebühren u.ä.

214 Aufstockung auf die Mindestrente für Versicherte; Sozialhilfe im Alter; Sozialzuschläge im Alter; Zivilinvalidenrente. Ein Überblick über die unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten des Indikators findet sich in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Rappporto ISEE 2012, S. 7.

215 Art. 3 Abs. 4 D.Lgs. Nr. 130/2000. Betroffen ist der Zugang zu Stipendien, Darlehen, Wohnheimen, Ermäßigung von Universitätsgebühren, Nutzung von Mensadiensten.

216 D.Lgs. Nr. 14 vom 29.4.1998 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59 comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), sog. *Sanitometro*, der die teilweise oder vollständige Befreiung von der Zuzahlung zu bestimmten Gesundheitsleistungen regelt. Kinder unter 6 Jahren sind generell von Zuzahlungen befreit.

217 Art. 27 Gesetz Nr. 448 vom 23.12.1998; D.P.C.M. Nr. 320 vom 5.8.1999 (Lernmittelfreiheit für Schulbücher ab der Sekundarstufe). Für die Grundschule gilt allgemeine Lernmittelfreiheit, vgl. Art. 156 Abs. 1 D.Lgs. Nr. 297 vom 16.4.1994.

218 Schülermensen, Schülertransport, Teilnahme an Sommerferienbetreuung, Ausbildungsbeihilfen, Ermäßigung der Einschreibegebühren, Aufnahme in Studentenwohnheime etc.

219 Nach einer neueren Bezeichnung auch „*Assegno al nucleo familiare numeroso*".

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Während die allgemeinen Familienzulagen primär eine Lohnergänzungsfunktion erfüllen, zielt diese Familienleistung auf die Unterstützung familiärer Verantwortung in einkommensschwachen kinderreichen Familien mit mindestens drei minderjährigen Kindern.[221] Es handelt sich um eine familienspezifische Fürsorgeleistung zur Vermeidung sozialer Ausgrenzung und zur Linderung von Einkommensarmut, was durch die Eingliederung in das Gesetz über das sog. integrierte System sozialer Interventionen und Dienste bestätigt wird (Art. 16 Gesetz 328/2000).

Leistungsberechtigt sind Eltern mit italienischer Staatsbürgerschaft oder EU-Staatsbürgerschaft mit Wohnsitz in Italien, bei denen mindestens drei Kinder unter 18 Jahren leben, und deren Einkommensverhältnisse bestimmte Grenzen nicht überschreiten. Die Einkommensgrenzen sind dynamisiert und werden mithilfe des Indikators der wirtschaftlichen Situation (ISE)[222] ermittelt.

Die jährlich angepasste Zulage in Höhe von bis zu rund 141 € (2014) im Monat bei dreizehn Zahlungen im Jahr erhält eine fünfköpfige Familie mit Kindern, deren Einkünfte im Jahr die Grenze von 25.385 € nicht überschreiten. Bei einer abweichenden Familiengröße wird die Einkommensgrenze entsprechend der gesetzlichen Äquivalenzskala angepasst.[223]

Die Zuständigkeit für die Bewilligung dieser Leistung liegt bei den Kommunen, während sie durch den Sozialversicherungsträger INPS ausgezahlt wird.[224]

Im Jahr 2001 erhielten ca. 1,7% der Familien mit Kindern diese Leistung, 80% der Aufwendungen ging an Familien im süditalienischen Mezzogiorno.[225] Für das Jahr 2006 wurden die Aufwendungen mit 400 Mio. € beziffert.[226]

3. Staatliche Mindestsicherung für Familien mit Neugeborenen und Kleinkindern

Nach den vorgezogenen Neuwahlen 2008 wurde im Rahmen der Antikrisengesetzgebung auch eine neue Fürsorgemaßnahme in Gestalt einer so genannten Einkaufskarte (*carta acquisti* oder *social card*) etabliert, die seit Dezember 2008 unter anderem einkommensschwachen Familien mit einem Kind unter drei Jahren auf Antrag zur Verfü-

220 Gesetz Nr. 448 vom 23.12.1998 (=Finanzgesetz für 1999), mit nachfolgenden Modifikationen (zuletzt durch Gesetz Nr. 97/2013).

221 Art. 65 Gesetz Nr. 448/1998 mit den Modifikationen durch Art. 80 Abs. 4 und 5 Gesetz Nr. 388 vom 23.12.2000 (Finanzgesetz für 2001); D.P.C.M. Nr. 452/2000.

222 Es handelte sich um die erste offizielle Anwendung des Systems der Bedürftigkeitsprüfung.

223 Vgl. D.Lgs. Nr. 109/1998 in Verbindung mit Art. 65 Abs. 1 Gesetz Nr. 448/1998.

224 Art. 50 Gesetz 144/1999; Art. 80 Abs. 7 Gesetz Nr. 388/2000.

225 *Boeri/Perotti*, Meno pensioni, più welfare, 2002, S. 81 ff.

226 *Baldini/Bosi/Matteuzzi*, Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell'assegno per i minori, in: *Guerzoni* (Hrsg.), Le politiche di sostegno alle famiglie con figli, S. 237 ff. (256). Vgl. zur Entwicklung dieser Leistung zwischen 2004-2007 auch *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* (Hrsg.), Rapporto ISEE 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gung gestellt wird.[227] Weitere Voraussetzung ist die italienische Staatsangehörigkeit des Kindes.

Der Staat ermöglicht die regelmäßige elektronische Aufladung mit einem bestimmten Wertguthaben, das zur Bezahlung von Lebensmitteln, Medikamenten sowie von Kosten für Strom, Wasser oder Müllabfuhr verwendet werden kann.[228] Das vom Staat gewährte Guthaben beträgt jeweils 80 € für zwei Monate, die Region Friaul und diverse Kommunen sehen eine Aufstockung des staatlichen Guthabens vor.[229] Für ein im Jahr 2009 geborenes Kind im Alter bis zu drei Monaten erhielten Familien mit einer Sozialkarte auf Antrag zusätzlich eine einmalige Unterstützung für Windeln und Milchpulver in Höhe von 25 €.[230] Voraussetzung für die Ausstellung der Sozialkarte ist ein ISEE-Einkommen unterhalb einer bestimmten Grenze (2013: 6.701 € im Jahr). Die Einkaufskarte wurde vor allem in Süditalien (Kalabrien, Sizilien, Kampanien und Apulien) genutzt, erreichte aber nur einen Bruchteil der Haushalte mit Kindern, die von extremer Armut betroffen sind.[231]

Ab 2013 wird auf experimenteller Basis in den 12 großen Kommunen mit über 250.000 Einwohnern sowie in allen Gemeinden der vier südlichen Regionen Apulien, Kalabrien, Kampanien und Sizilien eine novellierte Einkaufskarte für besonders arme Familien mit einem ISEE-Jahreseinkommen unter 3000 € eingeführt.[232] Der Betrag zielt auf eine Mindestsicherung von Unterhaltsverbänden mit einem unterhaltsabhängigen Kind unter 18 und Eltern ohne oder ohne existenzsichernde Beschäftigung und liegt deutlich über der bisherigen Einkaufskarte.[233]

227 Die zweite Zielgruppe sind Familien mit einem Mitglied über 65 Jahre.

228 Zur „*carta acquisti*“ vgl. Art. 81 Abs. 32 Gesetz Nr. 112 vom 25.6.2008 („*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”), umgewandelt durch Gesetz Nr. 133 vom 6.8.2008. Kritisch zu diesem Selektionsmechanismus, *Ciocca*, in: RDSS, Nr. 3/2008, S. 637 ff. (656 ff.).

229 Die Bewohner der Region Friaul erhalten dadurch ein Wertguthaben von insgesamt 200 € für zwei Monate.

230 Das „Windelgeld“ (*bonus pannolini*) wurde durch Art. 19 Abs. 18 Gesetz Nr. 2 vom 28.1.2009, („*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*“) etabliert und sollte (im Wege einer Kostenerstattung) 40.000 Neugeborenen zugute kommen. Für die einmalige ad-hoc-Maßnahme waren bis zu 2 Mio. € vorgesehen.

231 Vgl. *Commissione di indagine sull'esclusione sociale*, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, 2009, S. 77 ff.

232 Art. 60 und 60-bis Decreto-legge Nr. 5/2012 i.d.F. durch Gesetz Nr. 35 vom 4.4.2012.

233 Der Monatsbetrag soll zwischen 231 € (für Zwei-Personenhaushalte) und ca. 400 € (für 5 Personen) liegen. Die Einkaufskarte wird von den Kommunen verwaltet, die im Gegenzug mit den Familien eine Art personalisierter Eingliederungsvereinbarung (zu Arbeitssuche, Schulbesuch oder Teilnahme an Ausbildungsprogrammen) abschließen sollen. Die novellierte Einkaufskarte soll in erster Linie Formen extremer Armut bekämpfen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Maßnahmen zur Unterhaltssicherung von Kindern auf unterstaatlicher Ebene

Unterschiedliche Regelungen zur Entlastung von Familien mit heranwachsenden Kindern finden sich durch die Verlagerung der familienpolitischen Kompetenzen verstärkt auf regionaler Ebene. Im Rahmen ihres besonderen Autonomiestatuts haben die beiden autonomen Provinzen Südtirols (Bozen und Trentino) bereits seit fast zwei Jahrzehnten ein Bündel an gezielten familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen entwickelt, bei denen die finanzielle Entlastung von Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern ein wichtiger Aspekt ist.

a) Familiengeld der Region Südtirol

Die Region Südtirol hatte bereits durch Regionalgesetz Nr. 4/1992 eigene Familienleistungen in Ergänzung der staatlichen Leistungen eingeführt, die 2005 zu einem Familienpaket weiter entwickelt wurden, das ein regionales Familiengeld umfasste.[234] Das regionale Familiengeld zielte ursprünglich auf die Entlastung von Familien mit mindestens zwei minderjährigen Kindern. Es wird diesen Familien bis zur Volljährigkeit der Kinder gewährt, sofern sie noch zu Lasten der Familie leben.[235] Seit 2008 wird die Leistung bereits ab dem ersten Kind bis zur Vollendung des siebten Lebensjahres gezahlt. Lebt in der Familie nur ein behindertes Kind (mit einem Behinderungsgrad von 74% oder mehr), so wird das Familiengeld unabhängig vom Alter bezahlt.

Voraussetzung für das Familiengeld ist der Wohnsitz in Südtirol seit mindestens 5 Jahren[236] und die Einhaltung bestimmter Einkommensgrenzen. Die Leistung richtet sich nach Anzahl der zu Lasten lebenden minderjährigen Kinder, der Zusammensetzung der Familie[237] und deren wirtschaftliche Lage. Es beträgt monatlich bei einem Kind zwischen 50 € und 70 €, bei zwei Kindern zwischen 52 und ca. 100 €.[238]

Die Einkommensgrenzen werden seit 2008 regelmäßig an die Inflation angepasst. In einer Paarfamilie mit einem Kind liegt die Einkommensgrenze, bei der die Leistung entfällt, bei ca. 32.000 € Jahreseinkommen, bei Einelternfamilien liegt die Einkommensgrenze bei etwa 18.000 € Jahreseinkommen. Die Region unterstützt mit dieser Leistung insgesamt rund 25.000 FamiliengeldbezieherInnen mit einem jährlichen Aufwand von 37 Mio. €.

234 Art. 3 Regionalgesetz Nr. 1/2005 (Familienpaket) in der Fassung durch Regionalgesetz Nr. 3 vom 23.5.2008. Daneben sieht das Landesrecht der autonomen Provinz Bozen-Südtirol eine weitere Familienleistung mit der Funktion eines Erziehungsgeldes vor.

235 Falls ein Kind behindert ist (mindestens 74% Invalidität), besteht der Anspruch bereits ab dem ersten Kind. Den minderjährigen Kindern gleichgestellt sind minderjährige Enkelkinder, minderjährige Geschwister, Nichten und Neffen, die Vollwaisen sind, sowie behördlich anvertraute Pflegekinder.

236 Alternativ zum fünfjährigen Wohnsitz wird der historische Wohnsitz von fünfzehn Jahren in der Region anerkannt.

237 Vgl. hierzu die Tabellen A (für Familien mit zwei Eltern), B (Einelternfamilien) und C (Familien mit behinderten Kindern und gleichgestellten) zu Art. 3 Regionalgesetz Nr. 1/2005.

238 Die Unterstützung kann bis ca. 1000 € im Monat erreichen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Anders als Südtirol legt die Region Friaul Julisch-Venetien den Schwerpunkt ihrer monetären Familienleistungen auf die Unterstützung kinderreicher Familien.[239]

b) Unterhaltsvorschuss zum Schutz minderjähriger Kinder

Die autonome Provinz Bozen-Südtirol führte mit Landesgesetz Nr. 15 vom 3.10.2003 einen Unterhaltsvorschuss zum Schutz minderjähriger Kinder ein. Die seit Januar 2004 gewährte Leistung soll dazu beitragen, den Kindern von Alleinerziehenden im Falle fehlender oder nicht fristgerechter Unterhaltszahlung eine gute Erziehung zu sichern und Problemsituationen wirtschaftlicher Art vorzubeugen.[240]

Leistungsberechtigt sind minderjährige Kinder mit italienischer oder EU-Staatsbürgerschaft, die seit mindestens einem Jahr in der Provinz Bozen ansässig sind. Bei minderjährigen Kindern aus Drittstaaten sowie bei Staatenlosigkeit erhöht sich das Wohnsitzerfordernis auf fünf Jahre.

Voraussetzung ist ein vollstreckbares Gerichtsurteil, das die Höhe des Unterhaltsbetrags festlegt und die gerichtlich zugestellte Leistungsaufforderung bzw. Konkurseröffnungsurteil gegen die unterhaltspflichtige Person. Die Leistung ist an bestimmte Einkommensgrenzen samt Vermögensbewertung gebunden, die von der Familiengröße abhängen. Zur Bewertung der wirtschaftlichen Situation ist der 2,2fache Satz des sozialen Mindesteinkommens in Südtirol maßgeblich. Im Jahr 2010 liegt die Einkommensgrenze für einen Elternteil mit einem Kind bei einem monatlichen Nettoeinkommen von 1.381,60 € (16.579,20 € im Jahr), mit zwei Kindern bei einem Monatseinkommen von 1.795,20 € (21.542,40 € im Jahr).

Der Unterhaltsvorschuss wird in der Höhe des vom Gericht festgelegten Betrages gewährt, maximal zu 80%. Im Jahr 2010 wurde als monatlicher Höchstbetrag für ein Kind 320 € festgelegt, für zwei Kinder 502,40 € und für drei Kinder 652,80 €. Die Unterstützung wird oft bis zur Volljährigkeit gezahlt. Mit Auszahlung des Vorschusses gehen die Unterhaltsforderungen in der entsprechenden Höhe an das Land Südtirol über. Dieses bemüht sich, die Beträge bei den Verpflichteten einzutreiben.

In ähnlicher Weise hat auch die Region Friaul Julisch-Venetien durch Regionalgesetz Nr. 11/2006 eine Leistung zur Absicherung des Unterhaltsausfalls eingeführt, um minderjährige Kinder in einer Alleinerzieherfamilie zu unterstützen. Voraussetzung ist ein erfolgloser Vollstreckungsversuch gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil. Das ISEE-Einkommen der Einelternfamilie darf die Grenze von 20.000 € im Jahr nicht überschreiten. Der Unterhalt wird in Höhe von 75% des vom Gericht festgestellten Unterhaltsanspruchs bis zu maximal 300 € im Monat gewährt. Die Leistung wird für ein

239 Adressaten sind Familien mit 4 oder mehr Kindern, vgl. Art. 9-*ter* LR Nr. 11 vom 7.7.2006 (*Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*) und nachfolgende Modifikationen (Art. 9 Abs. 22 LR Nr. 24/2009).

240 http://www.provinz.bz.it/sozialwesen/download/LG-2003-15.pdf. Die autonome Provinz Trentino sieht im Landesgesetz über Sozialpolitik (Art. 35 Abs. 3 Buchst. f) LP Nr. 13 vom 27.7.2007) ebenfalls einen Unterhaltsvorschuss vor.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jahr bewilligt und ist bis zur Volljährigkeit erneuerbar, sofern die Voraussetzungen nicht entfallen.[241]

IV. Leistungen und Maßnahmen für besondere Bedarfslagen

1. Sonderbedarf nach Geburt oder Adoption

Als experimentelle Maßnahme zur Förderung der Geburtenrate wurde beschränkt auf Geburten im Zeitraum zwischen 1.12.2003 und 31.12.2004 ein Geburtszuschuss ("bonus di natalità") für zweite Kinder eingeführt.[242] Der Bonus von 1000 € wurde Müttern gewährt, die ein zweites oder weiteres Kind in diesem Zeitraum zur Welt brachten. Der gleiche Betrag wurde auch für die Adoption eines Kindes gewährt. Insgesamt wurde dieser Geburtsbonus für 244.330 Geburten oder Adoptionen gewährt. Die meisten Leistungsfälle (37028) wurden in der Lombardei registriert, gefolgt von den beiden südlichen Regionen Kampanien (33848) und Sizilien (27032).[243]

Das Finanzgesetz für 2006 sah wiederum einen Babybonus vor, erweiterte jedoch den Adressatenkreis und modifizierte die Leistungsvoraussetzungen und Finanzierungsmodalitäten gegenüber dem 2004 gewährten Geburtszuschuss: Zur Finanzierung der Leistung wurde ein gesonderter Fonds für Maßnahmen zur Unterstützung der Familien und der Solidarität mit 1.140 Mio. € beim Wirtschafts- und Finanzministerium aufgelegt. Der Babybonus von 1000 € wurde für jedes im Jahr 2005 geborene oder adoptierte Kind, sowie für jedes zweite oder nachfolgende Kind, das im Jahr 2006 geboren oder adoptiert wurde, gezahlt. Voraussetzung der Leistungsberechtigung war die Ausübung der elterlichen Sorge, italienische oder Unionsstaatsbürgerschaft sowie Wohnsitz in Italien. Die Leistung war außerdem davon abhängig, dass das Haushaltseinkommen der Familie die Grenze von 50.000 € nicht überschritt.[244]

Für Geburten ab 2009 wurde der staatliche Zuschuss durch ein zinsvergünstigtes Darlehen für Familien mit Neugeborenen in Höhe von 5000 € ersetzt. Hintergrund für den Wegfall der staatlichen Geburtszulage war die Anerkennung einer ausschließlichen Regelungskompetenz der unterstaatlichen Ebene für diese Art von Familienunterstützung. Bisher haben jedoch nur wenige norditalienische Regionen, wie etwa Friaul, eine analoge Leistung eingeführt.[245] Die Familienförderung über zinsvergünstigte Darlehen

241 Regione Friuli, Art. 9-*bis* LR Nr. 11 vom 7.7.2006 i.d.F. durch LR Nr. 17/2008. Auch die Region Aostatal hat Unterhaltsvorschusszahlungen eingeführt, vgl. LR Nr. 23 vom 23.10.2010, Art. 9.

242 Art. 21 Abs. 1 Gesetz 326/2003.

243 Vgl. *Prandini/Martignani*, in: *Osservatorio nazionale sulla famiglia* (Hrsg.), Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, vol. I, 2005, S. 231 ff. (264 ff.).

244 Art. 1 Abs. 331 – 334 Gesetz Nr. 266/2005 (Finanzgesetz für 2006).

245 Die Region Friaul Julisch-Venetien hat ab 1.1.2007 eine Einmalleistung bei Geburt oder Adoption eingeführt. Die Leistung beträgt 600 € für das erste Kind und 810 € für jedes nach dem ersten Kind geborene oder adoptierte Kind. Im Fall einer Mehrlingsgeburt oder einer Mehrfachadoption zahlt

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bis zu maximal 5000 € erfolgt durch Halbierung des durchschnittlichen Zinssatzes. Das Darlehen muss in maximal fünf Jahren zurückgezahlt werden. Begünstigt werden alle Familien, in denen zwischen 2009 und 2011 ein Kind geboren oder adoptiert wurde.[246] Es bestehen keine Einkommensgrenzen. Als staatliche Garantie für die Darlehen wurde ein ad-hoc-Fonds mit einer jährlichen Finanzausstattung von 25 Mio. € geschaffen. Der Fonds wurde zum 1.1.2014 durch einen neuen Fonds ersetzt, der speziell auf die Unterstützung bedürftiger Familien mit Neugeborenen abzielt.[247]

2. Ausbildungsbedarf

Der Schulbesuch ist mit zahlreichen Kosten verbunden. Hierzu gehören in Italien – neben Ausgaben für Schülertransport und Mensa – auch spezielle Schulgebühren nach dem Ende der Pflichtschulzeit.[248] Eine generelle Freistellung von den Schulgebühren für Einschreibung, Besuch, Prüfungen oder Ausstellung der Abschlusszeugnisse wurde im Zuge der Anhebung der Pflichtschulzeit auf die ersten drei Klassen der Sekundarschule II ausgeweitet.[249] Kostenbefreiung ist vorgesehen bei guten Schulleistungen und für Kinder aus einkommensschwachen Familien.[250]

Die Entlastung der Familien erfolgt im allgemeinen über eine partielle nachträgliche Kostenerstattung, im Fall des Kaufs von Schulbüchern zum Schuljahresbeginn teilweise auch mit Gutscheinen, die entweder direkt bei den Geschäften einzulösen sind, in einigen Fällen aber auch nur eine nachträgliche Kostenerstattung vorsehen. Die Kosten übernehmen die Kommunen, die dafür Mittel der Region erhalten.

Die Modalitäten der Förderung sind je nach Region sehr unterschiedlich, wobei sich zwei Grundmodelle unterscheiden lassen. Das erste Modell (Piemont, Veneto, Friaul, Ligurien, Apulien und Sizilien) fördert die Familien durch einen „Schulgutschein“ mit

---

die Region für jedes Kind 750 € aus. Voraussetzung ist ein ISEE-gewichtetes Familieneinkommen von nicht über 30.000 €, ein aktueller Wohnsitz in der Region und ein historischer Wohnsitz mindestens eines Elternteils in Italien von mindestens 10 Jahren, davon mindestens 5 Jahre im Friaul. Vgl. hierzu Art. 8-*bis* LR Nr. 11/2006 (*assegno di sostegno alla natalità*) i.d.F. durch Art. 10 Abs. 25 LR 17/2008; einzelne Gemeinden stocken die Regionalleistung um 100 € – 200 € auf. Auch die Region Aostatal zahlt einen ähnlichen Geburtsbonus (604 € beim ersten Kind, 900 € beim zweiten und 1.213 € beim dritten), vgl. LR (Valle d'Aosta) Nr. 18 vom 13.12.2013.

246 Art. 4 Gesetz Nr. 2 vom 28.1.2009 i.V.m. D.L. Nr. 185 vom 28.11.2008. Durch das Stabilitätsgesetz für 2012 (L. 183/2011, Art. 12) wurde die Refinanzierung der Maßnahme für den Zeitraum 2012-2014 garantiert. Das Instrument eignet sich nicht zur Unterstützung einkommensschwacher Familien.

247 Art. 1 Abs. 201 Stabilitätsgesetz für 2014 (Gesetz 27.11.2013, Nr. 147).

248 Die Gebühren wurden durch D.P.C.M. vom 18.5.1990 festgelegt. In der Praxis verlangen öffentliche Schulen teilweise Gebühren auch für Schüler, die die Pflichtschulzeit noch nicht beendet haben, obwohl in diesem Fall keine Zahlungspflicht besteht.

249 Art. 200 D.Lgs. Nr. 297 vom 16.4.1994 (*T.U. in materia di istruzione*) für die Oberstufe.

250 Art. 1 Abs. 622 Gesetz 296/2006 (Finanzgesetz für 2007) i.V.m. Art. 28 Abs. 1, Art. 30 Abs. 2 D.Lgs. Nr. 226 vom 17.10.2005 sowie die jährlichen Rundschreiben des Bildungsministeriums zur Kostenbefreiung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

teilweiser Erstattung der tatsächlichen Aufwendungen. Der Erstattungssatz reicht von 80% (Friaul) bis zu 25% (Sizilien). Die Festsetzung eines Mindesteigenbetrags hat dazu geführt, dass Familien, die ihre Kinder auf eine öffentliche Schule schicken, von dieser Förderung oft nicht profitieren.

Die Förderung ist teils von (relativ großzügigen) Einkommensgrenzen, teils von der schulischen Leistung der Schüler abhängig. Die Region Lombardei hat ein kombiniertes Fördersystem eingeführt, das einerseits allen Kindern aus ärmeren Familien den Besuch staatlicher Schulen durch einen jährlichen Zuschuss (*assegno al reddito*) für Bücher, Mensa, Transport und Schulmaterial erleichtert, andererseits besonders begabte Kinder zusätzlich fördert (*contributo di merito*).[251]

Daneben gibt es weitere Möglichkeiten zur Entlastung bei Ausbildungsaufwendungen. Sie werden von privaten Stiftungen, gemeinnützigen Vereinen[252] oder durch den Arbeitgeber[253] finanziert.

a) Lernmittelfreiheit

In der Grundschule (d.h. bis zur 5. Jahrgangstufe)[254] gilt eine allgemeine Lernmittelfreiheit der Schulbücher. Ab der Sekundarstufe wurden lange Zeit grundsätzlich Gebühren erhoben, jedoch galten Ausnahmen bei Bedürftigkeit. Für die Sekundarstufe eins und seit 2007 auch für die ersten beiden Jahre der Sekundarstufe zwei gilt eine teilweise Kostenfreiheit für Schulbücher durch Kostenerstattung. Für Familien, deren Einkommen bestimmte Grenzen nicht übersteigt, ist eine teilweise Übernahme der Kosten durch die Gemeinde vorgesehen.[255] Auf regionalgesetzlicher Grundlage kann eine großzügigere Entlastung der Familien festgelegt werden.[256]

---

251 Der allgemeine Förderbetrag ist nach der Ausbildungsstufe gestaffelt (120 € in der Grundschule; 220 € in der Sekundarstufe 1; 320 € in der Sekundarstufe 2). Die Förderbeträge für exzellente schulische Leistungen sind mit dem allgemeinen Förderbetrag kumulierbar. Sie betragen je nach Leistung und erreichtem Schulabschluss zwischen 300 und 1000 €.

252 Vgl. etwa ARCA ENEL (Associazione nazionale ricreativa, culturale e sportiva), die unter anderem Ausbildungsbeihilfen für über 12.000 Schüler und Studenten mit einem Volumen von ca. 2,5 Mio. € pro Jahr bereitstellt. Gefördert werden die Kinder von Beschäftigten und Pensionären des Elektrizitätskonzerns ENEL.

253 Auf der Basis von tarifvertraglichen Regelungen oder von Betriebsvereinbarungen. Die Aufwendungen des Arbeitgebers werden nicht als steuerpflichtiges Einkommen behandelt, wenn die Leistungen allen Arbeitnehmern und allen Arbeitnehmern innerhalb einer Kategorie gezahlt werden und wenn es sich um Familienangehörige im Sinne des Steuerrechts (D.P.R. Nr. 917/1986) handelt.

254 Gem. Art. 2 Abs. 1 Buchst. f Gesetz Nr. 53 vom 28.3.2003 (Ermächtigungsgesetz zur Schulreform) umfasst die Grundschule (*scuola primaria*) 5 Jahre.

255 Art. 27 Abs. 1 Gesetz 448/1998, in der Fassung durch Art. 1 Abs. 628 Gesetz Nr. 296/2006 (Finanzgesetz für 2007).

256 Vgl. etwa die regionalgesetzlichen Zuschüsse zum Erwerb von Schulbüchern in Höhe von 250 € je Schüler bei einem ISEE-Wert bis zu 17.721 € im Schuljahr 2005/2006 nach Art. 30 LR Nr. 9 vom 25.2.2005 (Finanzgesetz der Region Veneto für das Jahr 2005); zur Ausstattung staatlicher Schulen mit Schulbüchern in der Region Veneto vgl. Art. 12 LR Nr. 2 (Veneto) vom 3.2.2006. Im Jahr 2010 wurden hierfür Zuschüsse in Höhe von 1 Mio. € vorgesehen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Mittel für die Schulbücher, die im jährlichen Finanzgesetz des Staates bereitgestellt werden, wurden in den letzten Jahren erheblich gekürzt. Allerdings kam es mit der Verlängerung der Schulpflicht auch zu einer Ausweitung der Lernmittelfreiheit bei Schulbüchern: In die teilweise Kostenerstattung sind nun auch die Schüler im ersten und zweiten Jahr der Oberstufe einbezogen.[257]

b) Schulspeisung und Schülertransport

Sach- und Dienstleistungen im Zusammenhang mit Schulspeisung oder Schülertransport sind regionalgesetzlich bzw. auf der Ebene der autonomen Provinzen geregelt.

In der autonomen Provinz Bozen-Südtirol wurden die Leistungen zur Schulspeisung ab dem Schuljahr 2005/2006 ausgebaut. Rechtsgrundlage ist Landesgesetz Nr. 7 vom 31.8.1974. Die Gemeinden entscheiden, ob sie Schulspeisung anbieten. Sie stellen die notwendigen Strukturen zur Verfügung und organisieren den Dienst. Dabei regeln sie auch die Zugangsvoraussetzungen, den Preis der Mahlzeiten und die Kostenbeteiligung der Eltern. Die Angebote bestehen unabhängig vom Ganztagsunterricht oder von der wirtschaftlichen Bedürftigkeit.

Beim Schülertransport in der autonomen Provinz Bozen-Südtirol besteht entweder Anspruch auf Benutzung des öffentlichen Liniendienstes ab einer Mindestentfernung von 2 Km von der Schule oder auf einen sog. Sonderbeförderungsdienst (Schulbus), wenn kein entsprechender Liniendienst benutzt werden kann. Der Schulbusdienst setzt im Allgemeinen eine Mindestanzahl von Schülern und eine von der jeweiligen Schulstufe abhängige Mindestentfernung zwischen Schule und Wohnort voraus. Der Beförderungsdienst ist kostenlos, es wird aber eine Gebühr für den Berechtigungsausweis erhoben, der jährlich erneuert werden muss. Eltern von Grundschülern der ersten und zweiten Klasse, die die Kinder auf dem Schulweg begleiten müssen, erhalten zusätzlich die Kosten für die Benutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels zurückerstattet, soweit der Gesamtbetrag 50 € übersteigt.[258]

In der Region Venetien ist die Kostenfreiheit des Schülertransports im Wege der Kostenerstattung vorgesehen, deren Höhe allerdings von der Anzahl der Erstattungsanträge und den verfügbaren Mitteln abhängt.[259]

c) Unterstützung beim Besuch einer Privatschule

Auch Privatschulen erhalten öffentliche Fördermittel.[260] Durch Gesetz 62/2000 wurde erstmals die schulische Parität zwischen öffentlichen und privaten Schulen aner-

257 Art. 1 Abs. 628 Gesetz 296/2006 (Finanzgesetz für 2007).

258 Autonome Provinz Bozen –Südtirol, 2005, S. 24 ff.

259 Vgl. etwa die Regelungen zum Transport-Gutschein für Oberschüler und Berufsschüler der Region Veneto, LR Nr. 9/2005 (Art. 30).

260 In Gesetz Nr. 62/2000 wurden zur Gewährleistung des Rechts auf schulische Ausbildung der Schülerinnen und Schüler in staatlichen und in gleichgestellten Privatschulen ein staatlicher Zuschuss an die Regionen vorgesehen, um Familien in Bezug auf nachgewiesene Bildungsaufwendungen mittels

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kannt. Die Parität wird den Privatschulen, die bestimmte Qualitätsgarantien erfüllen, auf Antrag zuerkannt. Allerdings wurde die juristische Parität auf gesamtstaatlicher Ebene nicht durch eine ökonomische Parität ergänzt. Hier setzt die Regionalgesetzgebung an: Einige Regionen, insbesondere die Lombardei (LR Nr. 1/2000) führten eine direkte Förderung der Familien von Schulkindern durch Gewährung eines Schulgutscheins (*Buono scuola*) ein, um im Rahmen der Freiheit der Schulwahl indirekt auch die Privatschulen zu unterstützen.[261] In der Lombardei ist neben einer Grundförderung mit einer Förderquote pro Kind von mindestens 25% der nachgewiesenen Aufwendungen bis zu höchstens 1050 € eine ergänzende Förderung vorgesehen.[262]

Mit dem Finanzgesetz für 2003 führte die Regierung Berlusconi einen Fonds zur teilweisen Erstattung der Schulgebühren in Privatschulen ein.[263]

d) Studienförderung

Zur Unterstützung begabter Studenten und Postgraduierter im Alter zwischen 18-40 Jahren durch Studiendarlehen wurde 2007 ein spezieller Fonds eingerichtet (D.L. 81/2007, Art. 15 Abs. 6), der im Zeitraum 2007-2009 mit jährlich 10 Mio. € dotiert war. Ab 2010 wurde die Refinanzierung eingestellt.[264]

3. Allgemeiner Wohnbedarf

Bei der öffentlichen Förderung der Wohnbedürfnisse von Familien mit Kindern ist zu berücksichtigen, dass Italien eine vergleichsweise hohe Eigenheimquote aufweist. Sie lag 2012 bei 72,4% im landesweiten Durchschnitt, sank jedoch bei Bezug der Wohnung nach 1990 auf 64,2%. Nur knapp 17% der Familien leben zur Miete.[265] Häufig hilft die Herkunftsfamilie bei der Sicherstellung von Wohnraum, entweder durch Überlassung einer Wohnung oder durch finanzielle Unterstützung beim Erwerb einer Familienwohnung. Durch die Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse ist der Zugang

„Studienbeihilfen" (*borse di studio*) zu unterstützen. Die Unterstützung, die an eine Einkommensprüfung geknüpft sein sollte, war als Abzug von der Steuerschuld der begünstigten Familien gedacht (Art. 9, 10 und 11 Gesetz Nr. 62 vom 10.3.2000).

261 Weitere Regionen sind Piemont, Sizilien, Venetien, zeitweise auch Ligurien.

262 Die ergänzende Förderung beträgt beim Besuch der Grundschule 500 €, der Mittelschule (Sekundarstufe 1) 700 € und der Oberschule 1000 €. Zu den Verteilungswirkungen der Fördermaßnahmen in der Lombardei vgl. *Brunello/Checchi*, Buoni scuola: a beneficio di chi?, in La voce, 14.2.2005; *dies*. School Vouchers Italian Style, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper No. 1475, 2005.

263 Art. 2 Gesetz Nr. 289/2002. Die Subvention betrug 150 – 200 €, je nach Gesamtzahl der Bewerbungen. Die Regelung war höchst umstritten, da Art. 33 der italienischen Verfassung es verbietet, Privatschulen aus öffentlichen Mitteln zu fördern.

264 *Camera dei deputati*, Dossier „Le politiche per le famiglie in Italia", 2012.

265 *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S. 299 f.; *Baldini/Poggio*, Le politiche rivolte all'affitto e i loro effetti, in: *Brandolini*/*Saraceno*/*Schizzerotto* (Hrsg.), Dimensioni della disuguaglianza in Italia, 2009, S. 333.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu Immobiliendarlehen für junge Familien oft nicht mehr möglich. Der Staat hat daher spezielle Finanzierungserleichterungen beim Kauf der ersten Familienwohnung zugunsten von jungen Familien und Einzelpersonen mit Kleinkindern geschaffen.[266]

Eine indirekte Unterstützung für Familien, die zur Miete wohnen, wurde 1978 in Gestalt von Mietpreisbindungen gesetzlich eingeführt, allerdings in der Praxis nicht angewendet.[267] Zahlreiche Gemeinden experimentierten in den 1990er Jahren mit Mietzuschüssen als ergänzendem Instrument neben den Sozialwohnungen. Während die Versorgung mit Sozialwohnungen sehr wenig entwickelt und gefördert wurde, verfügt Italien seit dem Gesetz Nr. 431/1998 über ein landesweites System zur Gewährung von Mietzuschüssen, die allerdings nur im Rahmen der verfügbaren Mittel ohne Rechtsanspruch gewährt werden.[268] Eine weitere Form der Unterstützung besteht in der steuerlichen Abzugsfähigkeit bestimmter Mietaufwendungen.[269]

Schließlich gibt es besondere regionalgesetzliche Beihilfen für den ausbildungsbedingten Wohnbedarf von Schülerinnen und Schülern, die außerhalb der Familie untergebracht sind.[270]

a) Mietzuschuss

Für einkommensschwache Familien wurde ab 1999 der Zuschuss zur Wohnraummiete (*contributo economico per la locazione dell'abitazione*) durch Gesetz Nr. 431 vom 1.12.1998 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) eingeführt. Die Zuschüsse werden aus dem nationalen Fonds zur Unterstützung beim Zugang zu Mietwohnraum (Art. 11 Gesetz 431/1998) finanziert.[271] Die Mindestvoraussetzungen zur Gewährung dieser Zuschüsse wurden durch Ministerialdekret vom 7.6.1999 festgelegt.[272]

Die Gemeinden gewähren die Zuschüsse nach Dringlichkeitsstufen. Die Bedürftigkeit wird für zwei Fälle definiert: Im ersten Fall darf das steuerpflichtige Jahreseinkommen den zweifachen Betrag der Mindestrente für Versicherte nicht übersteigen und

266 Art. 13 Abs. 3 Gesetz 133/2008 (Garantiefonds).

267 Gem. Gesetz Nr. 393/1978 (*Disciplina dell locazioni di immobili urbani*) sind freie und gebundene Mietverträge (sog. „*equo canone*") vorgesehen.

268 *Baldini/Poggio*, 2009, S. 340.

269 Vgl. unten bei VII.2.b. Zu den verschiedenen Instrumenten der Wohnungspolitik in Italien vgl. *Minelli*, La politica per la casa, 2004, S. 116 ff.

270 Etwa in der Provinz Bozen-Südtirol.

271 Ausführlich *Racca/Cavallo Perin*, L'edilizia residenziale pubblica, 2002, S. 451 ff. Im Zuge der Wirtschaftskrise wurden die Fondsmittel im Zeitraum 2008-2011 progressiv gekürzt und die Refinanzierung 2012 ausgesetzt.

272 Vgl. hierzu *Racca/Cavallo Perin*, 2002, S. 450. Zu den regionalrechtlichen Selektionskriterien für die Gewährung von Mietzuschüssen am Beispiel der Emilia-Romagna, vgl. *Lungarella*, Le politiche pubbliche nel settore della casa, 2004.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Anteil der Miete an diesem Betrag darf nicht weniger als 14% betragen.[273] Der diesen Mindesteigenanteil übersteigende Betrag der Miete wird bis zu einer Obergrenze (jährlich maximal 3.098,74 €) übernommen. Im zweiten Anwendungsfall darf das steuerpflichtige Jahresgesamteinkommen nicht die regionalgesetzlich festgelegte Obergrenze für die Zuweisung einer öffentlichen Sozialwohnung übersteigen; hierbei darf der Mietanteil nicht unter 24% des Einkommens liegen. Der darüber liegende Anteil wird übernommen bis zu einem Höchstbetrag von 2.324,06 € im Jahr. Priorität bei der Gewährung des Zuschusses haben Familien, gegen die ein Räumungsurteil ergangen ist und die einen neuen Mietvertrag abgeschlossen haben.[274]

b) Zuweisung von Mietwohnungen

Die Gemeinden können einkommensschwächeren Familien angemessenen Wohnraum zuweisen. In Südtirol ist mit dieser Aufgabe das Institut für den sozialen Wohnbau beauftragt. Die Wohnungen werden laut Rangordnung – oder außerhalb der Rangordnung (bei Zwangsräumung wegen Eigenbedarf und Unbewohnbarkeitserklärungen aus Sicherheitsgründen) – zugeteilt.

Voraussetzung ist eine Mindestwohndauer in der jeweiligen Gemeinde und die Einhaltung der allgemeinen Voraussetzungen für die Wohnbauförderung sowie die Einhaltung der Einkommensgrenzen für die Zuweisung von Wohnraum.

c) Förderung von Wohneigentum

Unter den ad-hoc-Maßnahmen zur Förderung der Geburtenrate und zur Unterstützung junger Familien spielt auch die Unterstützung junger Paare beim Erwerb des ersten Wohneigentums eine Rolle. Die jährlichen Finanzgesetze sehen dafür immer wieder Mittel vor, wobei die Definition des Adressatenkreises und die Bereitstellung der Mittel variieren können. Nach dem Finanzgesetz für 2003[275] sollte der staatliche Sozialpolitikfonds spezielle Mittel für junge verheiratete Paare bereitstellen. Das Finanzgesetz für 2010 erleichterte den Zugang zu Immobilienkrediten zum Erwerb der ersten Wohnung nicht nur für junge Paare, sondern auch für alleinerziehende Eltern mit Kindern unter 18.[276] Ein spezieller Solidaritätsfonds für Immobilienkredite wurde durch das Finanzgesetz für 2008 (Gesetz 244/2007, Art. 2 Abs. 475) geschaffen, der für die Jahre 2012 und 2013 mit 10 Mio. € refinanziert wird. Die Unterstützung erfolgt ohne Rechtsanspruch und nur im Rahmen der verfügbaren Mittel.

273 Bedürftige Familien müssen einen geringen Mietanteil selbst finanzieren, im Jahr 2003 z.B. waren dies 112,59 €, im Jahr 2005 117,61 €.

274 *Seghieri*, Le prestazioni di assistenza sociale, 2003, S. 21.

275 Gesetz 289/2002.

276 Art. 13 Abs. 3-bis D.L. Nr. 112/2008, umgewandelt in Gesetz Nr. 133/2008, i.d.F. durch Art. 2 Abs. 39 Gesetz Nr. 191 vom 23.12.2009 (Finanzgesetz für 2010). Dieses Finanzgesetz zielt v.a. auf die Unterstützung von Personen ohne Normalarbeitsverhältnis, die auf dem Markt kaum Zugang zu Immobilienkrediten haben.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Absicherung der Kinder bei Krankheit und Unfall

a) Sicherung im Krankheitsfall

Die Versorgung mit Gesundheitsleistungen ist Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in dem auch Kinder ohne besondere Beitragszahlung versichert sind. Der Gesundheitsdienst garantiert sog. essentielle Leistungen für alle Bürger (LEA). Während einige Leistungen positiv umschrieben sind, sind bestimmte Leistungen durch eine Negativliste ausdrücklich ausgeschlossen.[277] Bestimmte Leistungen werden nur bei spezifischen Indikationen erbracht; zu diesen Indikationen gehört z.B. die zahnmedizinische Versorgung im Kindesalter. Leistungen, die der Gesundheitsdienst nicht im Rahmen der LEA übernimmt, müssen von den Gesicherten aus eigener Tasche bezahlt werden. In bestimmten Fällen können die Kosten für Leistungen nicht vertraglich gebundener Einrichtungen erstattet werden. Die besondere Bedürfnisse von Kindern als Nutzer der Gesundheitsdienste werden im Rahmen der jeweiligen „Charta der öffentlichen Gesundheitsdienste“ berücksichtigt. Dabei ist bei stationärer Aufnahme eines Kindes z.B. festgelegt, dass mindestens ein Familienangehöriger gleichzeitig in der gleichen Einrichtung untergebracht werden kann.

Bestimmte Präventionsleistungen, sog. Basisgesundheitsleistungen sowie eine erforderliche stationäre Versorgung sind generell zuzahlungsfrei.[278] Hierzu gehören insbesondere die allgemeinmedizinische und kinderärztliche Versorgung sowie der ärztliche Notdienst. Zuzahlungspflichtig sind die Versorgung mit bestimmten Arzneimitteln (assistenza farmaceutica), nicht-stationäre Facharztbehandlung sowie nicht-stationäre Rehabilitation.[279] Zuzahlungen für diagnostische Leistungen in Tageskliniken, Thermalkuren und Notfallaufnahmen ohne nachfolgende stationäre Behandlung sind seit Januar 2001 wieder zuzahlungsfrei. Die Regionalgesetzgebung kann abweichende Regeln für die Zuzahlung vorsehen.

Versicherte mit bestimmten (invalidisierenden) Krankheiten sowie Kinder unter 6 Jahre[280] sind im Falle der Bedürftigkeit von der Zuzahlung freigestellt, müssen jedoch eine pauschale Rezeptgebühr für ein Medikament von 1,55 € bzw. 3,10 € für mehrere Medikamente bezahlen. Bedürftigkeit liegt vor, wenn das Kind einer Familie angehört, deren Gesamteinkommen im Vorjahr die Grenze von 36.151,98 € (2013) nicht überschreitet. Die Zuzahlungen betragen ansonsten für Geräte- und Labordiagnostik und andere fachärztliche Leistungen bis zu maximal 36,15 € je Verschreibung. Einige Regi-

277 Dies gilt z.B. für alle nicht konventionellen Behandlungen wie Akupunktur, Phytotherapie, anthroposophische und ayurvedische Medizin, Homöopathie, Chiropraktik, Osteopathie sowie für die bestimmte ambulante physiotherapeutischen Behandlungen.

278 Art. 1 Abs. 4 Gesetzesdekret Nr. 124/1998.

279 Art. 2 Abs. 1 Gesetzesdekret Nr. 124/1998.

280 Gesetz Nr. 537/1993 i.V.m. mit Rundschreiben des Gesundheitsministers vom 7.2.1994.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

onen haben die Altersgrenze bei der Befreiung von Zuzahlungen für Kinder auf 14 Jahre angehoben oder verzichten auf die Einkommensprüfung.[281]

Sehr wechselhafte Regelungen gelten für die Kostenbeteiligung an der Versorgung mit Arzneimitteln, die in drei Kategorien[282] eingeteilt sind. Grundlegende Medikamente zur Behandlung sehr ernster Erkrankungen (Kategorie A) sind stets für alle Versicherten kostenfrei erhältlich (ausgenommen die feste Rezeptgebühr); Medikamente für die Behandlung ernster Erkrankungen, die allerdings nicht so gravierend wie die in Kategorie A sind (= Kategorie B), waren für Kinder unter 6 kostenlos, im Übrigen war der halbe Preis zu zahlen. Seit Januar 2001 waren auch diese Medikamente zuzahlungsfrei. Die übrigen Medikamente (nicht verschreibungspflichtige Medikamente, Kategorie C) müssen zu 100% von den Versicherten bezahlt werden. Ab 2005 gilt eine neue Klassifizierung der Medikamente.[283] Viele Regionen haben inzwischen Zuzahlungen auf Medikamente eingeführt, nur in einigen Regionen sind Medikamente für Kinder generell zuzahlungsfrei.

Die Teilnahme der Kinder und Jugendlichen unter 18 an sportlichen Aktivitäten außerhalb der Schule ist durch besondere Regelungen geschützt. Wenn sie sich Gesundheitsuntersuchungen für die Eignungsfeststellung zur regelmäßigen Ausübung einer Sportart in organisierter Form unterziehen, sind sie von Zuzahlungen befreit.[284]

Medizinische Bescheinigungen, die von Schulen zur Teilnahme an schulischen Sportveranstaltungen verlangt werden[285], werden vom Gesundheitsdienst im Rahmen der LEA übernommen.

b) Sicherung bei Schulunfällen

Eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Unfallversicherung besteht für Schüler, die praktische Übungen (*esercitazioni pratiche e di lavoro*)[286] ausführen sowie für Schüler in beruflichen Ausbildungskursen. Der Versicherungsschutz erstreckt sich auf Vorschüler und erfasst nicht nur den Sportunterricht.

5. Mobilität, Freizeit und Erholung

Bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel gibt es teilweise besondere Ermäßigungen für Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern. So hat etwa die Region Südtirol eine Vergünstigung von 50% des Normaltarifs auf Fahrten mit öffentlichen Verkehrs-

281 Höhere Entlastungen bei der medizinischen Versorgung von Kindern (z.B. durch höhere Altersgrenzen für Zuzahlungen) findet man z.B. in der Lombardei, in Südtirol und im Aostatal.

282 Eingeführt durch Gesetz Nr. 537/1993.

283 Art. 1 Abs. 166 Gesetz 311/2004.

284 *Seghieri*, Diritti sociali dalla A alla Z, 2010, S.746.

285 Art. 31 D.P.R. 270/2000; Art. 28 D.P.R. 272/2000.

286 Die Rechtsprechung hat den Begriff der praktischen Übungen weit ausgelegt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mitteln vorgesehen. Anspruch haben Familien mit mindestens zwei unterhaltsabhängigen Kindern bis zu 24 Jahren.

Fördermaßnahmen zur Gestaltung der Ferienzeiten haben eine doppelte Funktion: Sie bieten einerseits Kindern und Jugendlichen Möglichkeiten einer sinnvollen Feriengestaltung, andererseits entlasten sie die Eltern während der schulfreien Zeit. Solche Programme für Kinderferien, Werkstätten oder andere betreute Spielaktionen für Kleinkinder, Kinder, und/oder Jugendliche werden teils von den Gemeinden, teils von privaten Organisationen im Rahmen ihrer Jugendarbeit (Bildungshäuser, Vereine und Verbände) veranstaltet. Vielfach werden betreute Ferienaufenthalte für Kinder und Jugendliche von den Religionsgemeinschaften angeboten. Die Förderung solcher Maßnahmen durch öffentliche Mittel beruht auf regionalgesetzlichen Grundlagen.

Zu Ferienlagern und Campingfreizeiten für Kinder und Jugendliche in den Sommerferien vgl. unten C.II.1.c

V. Unterhaltssicherung von Waisen im Rahmen spezieller Solidargemeinschaften

1. Waisenrenten der Rentenversicherung

Die Sicherungssysteme für den privaten Sektor und für den öffentlichen Sektor enthalten hinsichtlich der Sicherung von Waisen im Wesentlichen gleiche Bestimmungen.[287] Wesentliche Rechtsgrundlage für den privaten Sektor ist bis heute Art. 13 des RDL Nr. 636 vom 14.4.1939[288]. Bei den Hinterbliebenenrenten finden sich zwei Bezeichnungen: War der Versicherte bereits Rentenbezieher, wird die Rente in eine Hinterbliebenenrente umgewandelt (*pensione di reversibilità*). Ein Waisenrentenanspruch dieser Art kann aus einer Alters- und Invalidenrente, Erwerbsunfähigkeitsrente, Dienstaltersrente (*pensione di anzianità*) oder einer zusätzlichen Rente (*pensione supplementaria*) abgeleitet werden, nicht aber aus den Unfallversicherungsrenten, aus dem Invalidengeld oder der Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*). War der Versicherte noch nicht Rentenbezieher, so setzt der Hinterbliebenenanspruch (indirekte Rente[289]) die Erfüllung bestimmter Vorversicherungs- und Beitragszeiten voraus. Diese Vorversicherungszeit

287 Öffentliche Bedienstete: Artt. 81 ff. D.P.R. Nr. 1092/1973.

288 Änderungsgesetz zu den Pflichtversicherungen wegen Invalidität, Alter, Tuberkulose und unfreiwillige Arbeitslosigkeit, sowie Ersetzung der Mutterschaftsversicherung durch die Pflichtversicherung wegen Eheschließung und Elternschaft (*Modificazioni delle disposizioni sulle assicurzaioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria, e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità*, GU Nr. 105 vom 3.5.1939, in der Fassung durch Art. 2 Gesetz Nr. 218 vom 4.4.1952 und Art. 22 Gesetz Nr. 903 von 21.7.1965.

289 Im öffentlichen Sektor der staatlichen Bediensteten gibt es nur eine einheitliche Bezeichnung, D.P.R. Nr. 1092/1973. Etwas anderes gilt für die Bediensteten der Gebietskörperschaften, Gesetz Nr. 1646/1962 und Nr. 945/1965. Eine indirekte Rente setzt eine Mindestbeschäftigungsdauer von 14 Jahren, 6 Monaten und einem Tag voraus.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beträgt nach Art. 2 Gesetzesdekret 503/1992 15 Jahre, obwohl für den eigenen Rentenanspruch eines Versicherten die Anspruchsvoraussetzungen auf 20 Jahre Versicherungszeit erhöht wurden. Die Mindestversicherungszeit verkürzt sich im Zusammenhang mit einer Invalidität des verstorbenen Versicherten auf 5 Jahre, von denen mindestens 3 innerhalb von 5 Jahren vor dem Versicherungsfall liegen müssen. Die gesetzliche Rentenversicherung gewährt einen Versicherungsschutz auch ohne die genannten Versicherungsvoraussetzungen, wenn der Tod infolge eines Arbeitsunfalls eingetreten ist, der nicht in den Anwendungsbereich der gesetzlichen Unfallversicherung fällt.[290]

Die früher bestehenden Sonderregelungen für die Versicherten in der Sonderverwaltung für landwirtschaftliche Direkterzeuger, Pächter und Halbpächter wurden mit Wirkung zum 1.1.1991 nahezu vollständig durch die allgemeinen Bestimmungen ersetzt.[291] Durch die Rentenreform Dini (Gesetz 335/1995) wurden die Bestimmungen der allgemeinen Pflichtversicherung für Arbeitnehmer grundsätzlich auf alle Sondersysteme innerhalb und außerhalb des INPS ausgeweitet.

Hinterbliebene Kinder eines Versicherten erwerben einen eigenen Leistungsanspruch gegen die Rentenversicherung (Art. 22 Gesetz 903/1965). Leistungsberechtigt sind die ehelichen und anerkannten Kinder und diesen Kindern gleichgestellte Personen[292], sofern sie zur Zeit des Versicherungsfalls vom Versicherten unterhalten wurden. Es gelten die gleichen Kriterien wie für die Familienleistungen (*assegni familiari*). Der geschützte Personenkreis umfasst Kinder unter 18, Kinder in schulischer oder beruflicher Ausbildung bis 21, Kinder in Hochschulausbildung bis zu 26 Jahren, wenn sie wegen ihres Studiums keiner dauerhaften Erwerbstätigkeit nachgehen oder kein ausreichendes Erwerbseinkommen erzielen können.[293] Erwerbsunfähige Kinder sind ohne Altersgrenze geschützt.

Die Höhe des Waisenrentenanspruchs beträgt im privaten Sektor 20% je Kind, wenn zugleich ein Ehegatte anspruchsberechtigt ist, ansonsten 40% je Kind.[294] Bei mehreren Anspruchsberechtigten darf der Gesamtbetrag die Grenze von 100 % der direkten Rente nicht übersteigen. Andernfalls erfolgt eine anteilige Kürzung. Als Untergrenze wurde 60% der Versichertenrente festgelegt. Eine Vollwaise kann damit bis zu 60% der Versichertenrente, d.h. den gleichen Satz wie bei der Witwen/Witwerrente erhalten. Durch die Reform Dini (Gesetz 335/1995) wurde für neue Hinterbliebenenrenten ab 1.9.1995 der Leistungssatz für ein einzelnes waisenrentenberechtigtes Kind (minderjährig, in

290 Art. 6 Gesetz 222/1984 (*pensione privilegiata per morte a causa del servizio*).

291 Art. 12 Gesetz 233/1990.

292 Art. 38 D.P.R. Nr. 818/1957. Der persönliche Anwendungsbereich erstreckt sich auf minderjährige Enkelkinder, auch wenn kein Pflegekindverhältnis besteht, wenn die Eltern außerstande sind, für den Kindesunterhalt aufzukommen, vgl. dazu Corte cost. 20.5.1999, Nr. 180.

293 Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sind prekäre oder vorüberübergehende Beschäftigungen oder solche mit einem geringen Verdienst unschädlich, Corte cost. 25.2.1999, Nr. 42, in: Giust. Civ. 1999, I, 1253.

294 Bestehen die Hinterbliebenen aus einem Ehegatten und drei oder mehr Kindern, so steht dem Ehegatten 60% zu, die restlichen 40% werden zu gleichen Teilen auf die Kinder aufgeteilt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ausbildung oder erwerbsunfähig) von 60 auf 70% erhöht (Art. 1 Abs. 41 Gesetz 335/1995). Diese günstige Quote gilt heute für sämtliche Rentenversicherungen.

Für den Fall nicht erfüllter Mindestversicherungszeiten werden die Hinterbliebenen im Regelfall durch eine Abfindungsleistung (*indennità una tantum*)[295] geschützt. Voraussetzung dafür ist, dass der verstorbene Versicherte in einer Rahmenfrist von 5 Jahren vor dem Versicherungsfall mindestens ein Jahr an Beitragszeiten aufweist. Die Entschädigung beträgt dann den 45fachen Betrag der geleisteten Beiträge.[296] Durch die Reform Dini (Gesetz 335/1995) wurden die Modalitäten und Kriterien der Einmalleistung modifiziert und mit einer Bedürftigkeitsprüfung verknüpft.

Das Ausmaß der von der Rentenversicherung eines verstorbenen Elternteils abgeleiteten Unterhaltssicherung kann je nach Sicherungsregime sehr unterschiedlich sein. Insgesamt wurden 2002 knapp 53.000 Waisenrenten für Kinder im Alter von 0 – 19 Jahre aus den gesetzlichen Vorsorgesystemen gezahlt. Der durchschnittliche Jahresbetrag lag 2002 für die Altersgruppe 0-5 Jahre bei 1.980 €, für die Altersgruppe 15-19 bei 2.433 €.[297]

2. Waisenrenten der Unfallversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung sieht für unterhaltsbedürftige Kinder von Unfallopfern drei Arten selbständiger Leistungen vor: die Waisenrenten, eine monatliche Unterstützungsleistung (*assegno continuativo mensile*) sowie eine Art Weihnachtsgeld zum Jahresende (*erogazione integrativa fine anno*).

Eine Waisenrente gem. Art. 85 D.P.R. 1124/1965 wird gewährt, wenn der Arbeitsunfall oder die Berufskrankheit unmittelbar den Tod des Versicherten verursacht haben (*diretta conseguenza*). Anspruchsberechtigt sind leibliche Kinder, Adoptiv- und Pflegekinder des Verstorbenen bis zum Alter von 18 Jahren. Die Altersgrenze erhöht sich auf 21, wenn die Kinder noch in schulischer oder beruflicher Ausbildung sind, auf 26 Jahre für Hochschulstudenten. Voraussetzung für den Anspruch volljähriger Kinder ist in jedem Fall, dass sie wesentlich vom Verstorbenen unterhalten wurden (*vivenza a carico*).[298] Der Leistungssatz beträgt im Fall einer Halbwaisenrente 20%, bei Vollwaisen 40% des versicherten Jahresentgelts.[299] Beim Zusammentreffen mehrerer Berech-

295 Art. 13 Gesetz 218/1952; Art. 1 Abs. 20 Gesetz 335/1995.

296 Art. 23 Gesetz 903/21965.

297 Vgl. *ISTAT*, Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale. I, I trattamenti pensionistici, Anno 2002, 2004, Tab. 7.39, auf CD-Rom.

298 Vgl. Cass. 24.11.1997, Nr. 11745; Cass. 24.5.1996, Nr. 4805.

299 Nichtehelichen Kindern steht bei Tod eines Elternteils nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ausnahmsweise der erhöhte Satz für Vollwaisen (40%) zu, da der überlebende nicht verheiratete Elternteil keinen Anspruch auf Hinterbliebenenrente hat. Vgl. Corte cost., Urt. vom 27.3.2009, Nr. 86 (zur Verfassungswidrigkeit von Art. 85 Abs. 1 Nr. 2 D.P.R. Nr. 1124/1965). Das vorlegende Gericht hatte die Rechtslage als Benachteiligung nichtehelicher Kinder wegen des Zivilstandes der Eltern und damit als Verstoß gegen Art. 27 der UN-Kinderrechtekonvention gerügt.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tigter darf der Gesamtbetrag das Jahresentgelt nicht übersteigen, andernfalls werden die einzelnen Renten proportional gekürzt.

Falls der Verstorbenen eine Unfallrente wegen dauerhafter Erwerbsminderung von mindestens 48% bezog und der Tod nicht unmittelbar durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit im Sinne der Unfallversicherung verursacht wurde, so haben die Hinterbliebenen Anspruch auf eine besondere monatliche Unterstützungsleistung (*assegno continuativo mensile*).[300] Die Leistung wird als Prozentsatz aus der Entschädigung für den sog. biologischen Schaden (*danno biologico*)[301] bemessen, die das Unfallopfer zu Lebzeiten erhielt, begrenzt auf die Quote zur Entschädigung für vermögensrechtliche Folgen. Der Leistungssatz beträgt bei Halbwaisen 20%, bei Vollwaisen 40% der Entschädigungsleistung. Kindesbegriff und Altersgrenzen sind gleich wie bei den Waisenrenten.

Eine besondere Geldleistung am Jahresende ist für die sog. „großen Arbeitsinvaliden"[302] mit einer Erwerbsminderung von über 60% (vor 2007: 80%) und für deren Kinder im Alter unter 12 Jahre vorgesehen. Die Leistung ist an bestimmte persönliche Einkommensgrenzen gebunden.[303]

3. Waisenunterstützung durch das Vorsorgesystem für Mediziner (ONAOSI)

Das 1994 in eine privatrechtliche Stiftung umgewandelte Vorsorgesystem ONAOSI[304] dient der Unterstützung von Kindern bzw. Waisen von Ärzten und Apothekern. Anspruch auf Leistungen der Stiftung haben die hinterbliebenen Kinder von Pflicht- oder freiwilligen Mitgliedern, wenn bei Eintritt des Sicherungsfalls die Beiträge ordnungsgemäß bezahlt worden waren. Gesichert sind außerdem die Kinder im Fall einer vollständigen Berufsunfähigkeit des Mitglieds sowie Kinder eines Mitglieds, das in Ruhestand getreten ist und mindestens 30 Jahre Beiträge geleistet hat. Bei freiwilliger Mitgliedschaft ist zusätzlich erforderlich, dass das Mitglied mindestens 60 Jahre alt ist. Zweck der Leistungen ist es, den Kindern – vor allem bei früher Berufsunfähigkeit oder frühem Tod des versicherten Elternteils – eine angemessene Ausbildung zu ermöglichen.

Der Schwerpunkt der Leistungen liegt auf der Gewährung von Stipendien und Ausbildungsbeihilfen (*borse e assegni di studio*) sowie Unterkunft in eigenen Studenten-

300 Eingeführt durch Gesetz Nr. 248 vom 5.5.1976. Die Leistung wird regelmäßig angepasst (Gesetz 251/1982).

301 Diese Entschädigung betriff die Verletzung der psychisch-physischen Integrität des Menschen, gem. Art. 13 des Gesetzesdekrets Nr. 38/2000 i.V.m. Art. 55 Gesetz Nr. 144/1999.

302 Art. 178 D.P.R. Nr. 1124/1965.

303 Die Ergänzungsleistung betrug 2007 für jedes Kind, das nicht älter als 12 Jahre war, 54,68 €.

304 Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani = ONAOSI, gegründet 1890 als Hilfsverein für die Kinder von Medizinern.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wohnheimen, um diesen Waisen eine angemessene Ausbildung zu ermöglichen. Außerdem bietet die Stiftung Ferienaufenthalte in eigenen Ferienwohnungen.

Die Finanzierung des Hilfswerks erfolgt aus Pflichtbeiträgen, denen alle Chirurgen, Tierärzte und Apotheker unterworfen sind, die beim Staatlichen Gesundheitsdienst und anderen öffentlichen und/oder militärischen Einrichtungen beschäftigt sind. Eine freiwillige Mitgliedschaft für weitere Mitglieder der medizinischen Berufskammern ist möglich. Die Pflichtmitgliedschaft wurde 2003 auf sämtliche Ärzte ausgeweitet, die in den italienischen Berufskammern eingeschrieben sind.

Die Leistungen werden über Monatsbeiträge zwischen 1 € und 10 € im Monat finanziert, abhängig von der Dauer der Berufstätigkeit als Arzt, dem Jahreseinkommen oder dem Erreichen einer bestimmten Altersgrenze.[305]

Im Jahr 2009 wurden Geldleistungen in Höhe von 16,9 Mio. € und Dienstleistungen in Höhe von 11,3 Mio. € gewährt.[306]

VI. Unspezifische Mindestsicherung für bedürftige Familien mit Kindern

1. Das Existenzminimum für Kinder

Die wenigen Mindestsicherungssysteme nehmen so gut wie keine Rücksicht auf die tatsächlichen Kosten von Kindern. Soweit steuerfinanzierte Transfers auf gesamtstaatlicher Ebene zur Sicherung eines Existenzminimums eingeführt wurden, richtete sich die Leistungshöhe nicht nach dem Alter von Kindern, sondern nach der Zahl der Haushaltsangehörigen. Teilweise wurden Transfersysteme etabliert, bei denen das Alter des Kindes (unter drei Jahren) ein Selektionskriterium war, während andererseits genauso bedürftige Familien mit älteren Kindern von der Leistung ausgeschlossen waren, obwohl Mehrkindfamilien besonders stark von Einkommensarmut betroffen sind.

Nach den statistischen Erhebungen schwanken die Kosten für das notwendige Existenzminimum eines Kindes, das in einer Familie an der Grenze zur Armutsschwelle aufwächst, zwischen einem Minimum von 1068 € im Jahr für ein Kind im Alter von 0 - 3 Jahren in einer kleinen Gemeinde in Süditalien und einem Maximum von 3204 € im Jahr für ein Kind im Alter von 11 – 17 Jahren in einer Großstadt in Norditalien.[307]

2. Staatliche Ansätze einer allgemeinen Mindestsicherung

Italien verfügt bis heute über keine universelle Mindestsicherung mit landesweiter Geltung. Soweit allgemeine Mindestsicherungssysteme (für Alte und Behinderte) beste-

305 Die Vorsorgebeiträge sind steuerlich absetzbar.

306 Vgl. Haushaltsabschluss 2009, genehmigt durch das Arbeitsministerium am 19.6.2010.

307 *Blangiardo*, Fisco. Povertà e famiglia, www.nedodemos.it, 3.6.2009, in einer Auswertung von *ISTAT*, La misura della povertà assoluta, Metodi e Norme, 39, 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

hen, sind Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern keine eigenständige Zielgruppe. Im Jahr 1998 wurde erstmals ein Pilotprojekt zur Einführung einer allgemeinen Mindestsicherung in Gestalt des „*reddito minimo di inserimento*" (RMI)[308] initiiert, das jedoch unter den späteren Regierungen nicht in eine allgemeine gesetzliche Regelung mündete. Die im Rahmengesetz für die Verwirklichung des integrierten Systems sozialer Dienste und Maßnahmen (Gesetz 328/2000) vorgesehene Verallgemeinerung dieser Mindestsicherung wurde nicht umgesetzt.

Das RMI kombinierte eine Geldleistung mit der Teilnahme an Programmen der sozialen Eingliederung oder der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Bekämpfung speziell von Kinderarmut als Leistungszweck öffentlicher Fürsorgeleistungen zeigt sich bei der Definition der begünstigten Zielgruppen: Zu ihnen gehören u.a. „Personen mit unterhaltsabhängigen Kindern, mit Priorität für minderjährige Kinder. Die Leistung des RMI wurde in Norditalien überwiegend an alleinerziehende Mütter gezahlt, im Süden an kinderreiche Familien.

Nach der Finanzkrise von 2008 wurden im Rahmen eines Konjunkturpakets einmalige Entlastungsmaßnahmen für einkommensschwache Haushalte vorgesehen, von denen indirekt auch Kinder profitierten. Dazu gehörte der außerordentliche Familienbonus in Gestalt einer Einmalzahlung in Höhe von 200 bis 1000 € für Familien mit Kindern oder Rentnern, deren Einkünfte bestimmte Grenzen nicht übersteigen.[309] Ein zusätzlicher Energiebonus wurde als Rabatt auf die Strom- bzw. Gasrechnung einkommensschwacher Familien gewährt. Der für die Jahre 2008 und 2009 vorgesehene Bonus war nach Anzahl der Familienmitglieder gestaffelt und reichte von ca. 60 – ca. 135 €.[310] Eine neuerliche Erprobungsphase für eine Einkaufskarte mit veränderten Zugangskriterien wurde durch D.L. 5/2012 in den großen Städten mit über 250.000 Einwohnern für die Dauer von 12 Monaten eingeführt; die Maßnahme zur Bekämpfung extremer Armut soll mit besonderen Eingliederungsmaßnahmen verknüpft werden.

308 D.Lgs. Nr. 237/1998, Art. 15 i.V.m. der Ermächtigung aus Art. 59 Abs. 47 und 48 des Gesetzes Nr. 449/1997. Das befristete Projekt lief nur bis 31.12.2004 und wurde mit dem Finanzgesetz für 2003 aufgegeben, vgl. Art. 5 Gesetz 284/2002. In den ersten drei Jahren der Versuchsphase waren 39 Kommunen beteiligt, ab 2000 insgesamt 309 Kommunen mit ca. 200.000 Bürgern. Allgemein zur Politik der Mindestsicherung in Italien vgl. *Busilacchi*, Le politiche di mantenimento del reddito, in: *G. Vicarelli* (Hrsg.), Il Malessere del Welfare, 2005, S. 71 ff.; *Accorinti*, Il Reddito minimo in Italia: riflessioni dal dibattito, in: *Calza Bini*/*Nicolaus*/*Turcio* (Hrsg.), Reddito minimo di inserimento. Che fare?, 2003, S. 137 ff.

309 Sog. *bonus straordinario*, D.L.Nr. 185 vom 29.11.2008 ("*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"*) umgewandelt durch Gesetz Nr. 2 vom 28.1.2009. Voraussetzung der Einmalzahlung war, dass das Familieneinkommen 2008 aus lohnabhängiger oder gleichgestellter Arbeitstätigkeit, aus Renten oder Pensionen oder allenfalls gelegentlicher selbständiger Arbeitstätigkeit des Ehegatten stammte. Der Bonus betrug 450 € für eine dreiköpfige Familie mit einem Gesamtjahreseinkommen von nicht über 17.000 €, und 1000 € für eine fünfköpfige Familie mit einem Gesamteinkommen von nicht über 22.000 € (Art. 1 Abs. 3 Gesetz 2/2009).

310 D.L. Nr. 185/2008; Interministerialdekret vom 28.12.2007.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Regionalgesetzliche Regelungen

Die meisten Regionen regeln die Leistungen zur allgemeinen Mindestsicherung im Rahmen der Gesetze zur Neuorganisation der Sozialdienste. Dauerhafte Regelungen über finanzielle Sozialhilfe haben nur wenige Regionen (das Aostatal und die autonomen Provinzen Bozen und Trento)[311] erlassen. Die Region Kampanien hat eine Grundsicherung (Bürgergeld) nach dem Modell des RMI eingeführt. Teilweise (Toskana, Emilia Romagna) wird die Höhe des Mindesteinkommens durch die Kommune oder die lokalen Gesundheitsbetriebe festgesetzt. Ein großer Teil dieser Aufwendungen (40,7% der Ausgaben für nichtstaatliche Mindestsicherungsleistungen) geht an Familien mit minderjährigen Kindern.[312]

Eine weitere Form der finanziellen Unterstützung besteht darin, Familien in finanziellen Engpässen zinslose Darlehen[313] zur Verfügung zu stellen. In der Emilia-Romagna war diese Form der Unterstützung ursprünglich auf Familien mit minderjährigen Kindern beschränkt, heute sind alle Familien einbezogen, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht unter- und überschreiten. Das Darlehen wird für bestimmte Zwecke gewährt (z.B. medizinische Ausgaben; Mietaufwendungen). Das Darlehen wird über eine Bank ausgezahlt, die eine entsprechende Vereinbarung mit der Kommune geschlossen hat, in Zusammenarbeit mit zwei Wohlfahrtseinrichtungen, die 50% der Darlehenssumme garantieren. Das Darlehen ist auf höchstens 5.164 € begrenzt. Die Zinsen übernimmt die Kommune. Die Darlehen werden nach einer Dringlichkeitseinstufung bis zur Ausschöpfung der verfügbaren Mittel gewährt. Es besteht also kein Rechtsanspruch.

a) Autonome Provinz Bozen-Südtirol

Die finanzielle Sozialhilfe der autonomen Provinz dient der Unterstützung von Familien und Alleinstehenden in Not im Rahmen eines persönlichen Hilfeprogramms, das auch Beratung und Betreuung zur Überwindung der Notsituation anbietet. Die Sozialhilfe umfasst die folgenden Leistungen:

311 Aostatal: Art. 3,5,7 LR Nr. 19 vom 27.5.1994 *„Norme in materia di assistenza economica“*; Region Südtirol-Trentino: L.P. Nr. 77 vom 30.10. 1973; Nr. 13 vom 30.4.1991 (autonome Provinz Bozen); LP (Nr. 14 vom 12.7.1991 (autonome Provinz Trento). Zahlreiche Regionen haben Sozialhilferegelungen im Rahmen ihrer Sozialdienstgesetze erlassen, vgl. etwa Basilikata: LR Nr. 25 vom 19.5.1997; Emilia-Romagna: LR Nr. 27 vom 14.8.1989 (Art, 17); LR Nr. 2 vom 12.3.2003 (Art. 17 Abs. 2); Friaul: LR Nr. 35 vom 3.6.1981 (Art. 17); Latium: LR Nr. 38 vom 9.9.1996 (Art. 21); Ligurien: LR Nr. 30 vom 9.9.1998 (Art. 25); Lombardei: LR Nr. 1 vom 7.1.1986 (Art. 72); Marken: LR Nr. 43 vom 5.11.1988 (Art.35); Sardinien: LR Nr. 4 vom 25.1.1988 (Art. 34); Sizilien: LR Nr. 22 vom 9.5.1986 (Art. 3); Toskana: LR Nr. 72 vom 3.10. 1997 (Art. 46); Umbrien: LR Nr. 3 vom 23.1.1997 (Art. 15).

312 So die Ergebnisse einer Untersuchung zur Verteilung der monetären Unterstützungsmaßnahmen im Jahr 2005, vgl. *Pesaresi*, in: PSS 22/2008, S. 1-6 (2).

313 Sog. *prestiti sull'onore*: Vgl. etwa in der Region Emilia-Romagna LR Nr. 2 vom 12.3.2003, Art. 17 Abs. 3; Marken: LR Nr. 69/1992 (Art. 6 Abs. 6).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(1) Soziales Mindesteinkommen (bzw. eine Aufstockung zur Erreichung des sozialen Mindesteinkommens), dessen Höhe jährlich an die Teuerungsrate angepasst wird (2010: 585 €). Es dient der Deckung der Grundbedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Hygiene, Gesundheit) und wird für höchstens 6 Monate gewährt.

(2) Zuschuss für Miete und Wohnnebenkosten, dessen Höhe von den nachgewiesenen Ausgaben abhängt.

(3) Sonderleistungen speziell für Minderjährige, wenn dringende, spezifische und gezielte Maßnahmen zur Unterstützung der familiären und sozialen Eingliederung und der altersgerechten Entwicklung erforderlich sind. Voraussetzung ist ein Gutachten der betreuenden Sozialfachkraft.

(4) Monatlicher Unterstützungsbetrag zur Aufrechterhaltung des Familienlebens in Bezug auf Haushaltsführung und/oder Kindererziehung, wenn die Eltern ausfallen. Im Jahr 2005 war hierfür ein monatlicher Höchstbetrag von 730 € vorgesehen.

(5) Beitrag für Pflegeeltern zur Deckung der Ausgaben, die durch die Aufnahme eines Pflegekindes entstehen.

b) Kampanien

Die süditalienische Region Kampanien führte – in Anlehnung an das RMI – als Pilotprojekt ein Bürgergeld für die Jahre 2004-2008 ein (*reddito di cittadinanza*).[314] Es umfasste eine Geldleistung bis zu 350 € im Monat sowie spezifische Maßnahmen insbesondere zur Unterstützung der schulischen Ausbildung. Die Leistung diente der Mindestsicherung bei einem Familienjahreseinkommen von unter 5000 €. Vorgesehen waren u.a. Maßnahmen zum Erwerb von Schulbüchern während der Pflichtschulzeit, einer weitergehenden Schul- und Ausbildungszeit, der kostenlose Zugang zu sozialen Diensten und zum Gesundheitsdienst, Vergünstigung bei der Benutzung öffentlicher Transportmittel im Regionalverkehr, Unterstützung bei den Mietkosten und Zugang zu kulturellen Aktivitäten (Art. 6 LR). Ab 2009 wurde die Leistung aufgrund fehlender Finanzmittel gestrichen.

VII. Entlastungen für Unterhaltsaufwendungen im Steuerrecht

1. Grundlagen der Einkommensbesteuerung

Die italienische Einkommensteuer (*imposta sul reddito*), welche die Hauptsäule des gesamten Steuersystems bildet, ist in einem sog. Einheitstext kodifiziert, der häufig im Zusammenhang mit den jährlichen Finanzgesetzen bzw. Stabilitätsgesetzen verändert

314 LR Nr. 2 vom 19.2.2004 *„Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza“* i.V.m. der Durchführungsverordnung (Regolamento) Nr. 1 vom 4.6.2004.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wird.[315] Seit 2003 wurden in mehreren Schritten nicht nur die progressiven Steuertarife (von 23% bis 43%) novelliert, sondern auch das System zur Steuerverschonung aufgrund familiärer Unterhaltslasten wurde mehrfach verändert. [316]

Bis zu diesen Gesetzesnovellen berücksichtigte das Einkommensteuerrecht die notwendigen Aufwendungen insbesondere für den Lebensbedarf von Kindern nur marginal. Auf Grund der progressiven Besteuerung sind Familien mit nur einem Einkommensbezieher gegenüber Familien mit zwei Einkommensbeziehern stärker belastet. Bereits im Jahr 1990 wurde die Regierung ermächtigt, Verordnungen zu erlassen, die die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen im Hinblick auf die Bedürfnisse von Familien neu definieren sollten.[317] Nachdem die Regierung untätig blieb, forderte das Verfassungsgericht mit Urteil Nr. 358/1995 den Gesetzgeber erneut zum Handeln auf. Die Reaktionen des Gesetzgebers blieben jedoch verhalten, nicht zuletzt wegen der hohen Kosten einer wirksamen Reform der Familienbesteuerung. Die Steuerreform von 2003 proklamierte eine deutliche Entlastung für Familien insbesondere durch die zweite Stufe ab 2005. Gleichzeitig wurden jedoch zahlreiche indirekte Steuern erhöht, so dass die Entlastungswirkungen teilweise wieder aufgezehrt wurden.[318]

Wichtige Maßnahmen zur Entlastung von Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern im Rahmen der Einkommensteuer folgten mit den Finanzgesetzen für 2007 und 2008.[319] Die Entlastungen wirken sowohl über die Modifikation der Steuersätze als auch über die Umwandlung der Absetzbeträge für Unterhaltslasten in Abzüge von der Bruttosteuer. 2008 wurde die Entlastung für einkommensschwächere Familien erweitert, indem nicht ausgeschöpfte Absetzbeträge als Guthaben im Sinne einer Negativsteuer anerkannt wurden.

2. Kindbedingte Unterhaltslasten im Einkommensteuerrecht

a) Allgemeiner Unterhaltsbedarf von unterhaltsabhängigen Kindern

Zu den unterhaltsberechtigten Kindern im Sinne des Einkommensteuerrechts gehören eheliche, nichteheliche, legitimierte, adoptierte Kinder sowie Pflegekinder. Anders als im Sozialversicherungsrecht gibt es für unterhaltsberechtigte Kinder keine Alters-

315 D.P.R. Nr. 917/1986 (*Approvazione del Testo Unico delle Imposte sui Redditi/TUIR*) in der Fassung durch Art. 1 D.Lgs. Nr. 344 vom 12.12.2003 (Steuerreformgesetz 2003) und nachfolgende Modifikationen. Zur Rechtslage 2010 vgl. Testo Unico delle Imposte sui Redditi, Commento, 2010.

316 Vgl. Ermächtigungsgesetz (legge delega Nr. 80 vom 7.4.2003, G.U. Nr. 91 vom 18.4.2003 i.V.m. D.Lgs. Nr. 344 vom 12.12.2003. Erste Reformbestimmungen (*no-tax-area*, spezielle Absetzbeträge, Neuregelung des Steuertarifs) wurden bereits mit dem Finanzgesetz für 2003 verabschiedet. Die familienpolitischen Neuerungen im Steuerrecht traten zum 1.1.2005 in Kraft, vgl. zu dieser Reform *Hilpold/Steinmair*, Grundriss des italienischen Steuerrechts I, 2005, S. 7 ff.

317 Art. 19 Gesetz Nr. 408/1990.

318 Vgl. *Baldini*, Le famiglie dopo la riforma fiscale, in: La voce 29.11.2004.

319 Gesetz Nr. 296 vom 27.12.2006; Gesetz Nr. 244 vom 24.12.2007.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

grenze. Bis zum Jahr 1998 galt der Grundsatz, dass volljährige Kinder nur dann als zu Lasten lebend angesehen wurden, wenn sie studierten oder sich in einer unbezahlten Ausbildung befanden. Oberstes Alterslimit war das vollendete 26. Lebensjahr. Diese Beschränkungen wurden mit Rücksicht darauf aufgegeben, dass die Ausbildungszeiten immer länger dauern und die Zahl der Arbeitslosen auf der Suche nach einer Erstbeschäftigung ständig zunimmt.[320]

Mit Wirkung ab 2005 wurden die traditionellen Abzüge von der Nettosteuer für den Kindesunterhalt vorübergehend durch neue Absetzbeträge (*deduzioni dall'imponibile*) ersetzt, die das steuerpflichtige Einkommen verminderten und sich wegen des progressiven Steuertarifs bei höheren Einkommen stärker auswirkten als bei niedrigen. Die Mitte-Links-Regierung unter Prodi revidierte diesen Ansatz mit dem Finanzgesetz für 2007,[321] das die Absetzbeträge für familienbedingten Unterhalt wieder in Abzüge von der Steuer umwandelte und außerdem deutlich anhob.[322]

Die Abzüge für unterhaltsabhängige Kinder richten sich nach deren Alter (über oder unter drei Jahre) und ihrer Anzahl und sinken bei wachsendem Gesamteinkommen des Steuerpflichtigen. Der Abzug von der Nettosteuer steigt für unterhaltsabhängige Kinder über drei Jahre ab 2013 auf 950 € jährlich pro Kind (2012: 800 € je Kind) und auf 1.220 € pro Kind für Kinder unter drei Jahre (2012: 900 €).[323] Die Entlastung sinkt linear mit dem Einkommen und entfällt bei einem Einkommen von ca. 111 Mio. €.

Bei mehr als drei unterhaltsberechtigten Kindern wird pro Kind ein zusätzlicher Steuerabzug von 200 € ab dem ersten Kind, also eine zusätzliche Entlastung von mindestens 1200 € im Jahr – unabhängig vom steuerpflichtigen Einkommen – gewährt. Voraussetzung für die Unterhaltsabhängigkeit eines Kindes ist, dass die Brutto-Einkünfte die Grenze von 2.840,51 € nicht übersteigen.[324]

Das Finanzgesetz für 2008 führte eine zusätzliche Steuerentlastung in Höhe von 1200 € zugunsten kinderreicher Familien mit mindestens vier Kindern ein.[325] Diese Entlastung wurde ausdrücklich auch als negative Einkommensteuer ausgestaltet, so dass Eltern mit geringen Einkünften eine Steuererstattung ausgezahlt erhalten.[326]

Die Steuermindereinnahmen durch die Abzugsbeträge für unterhaltsabängige Ehegatten ergeben ca. 3,2 Mrd. €, für Kinder ca. 7,68 Mrd. €, und für sonstige unterhaltsabhängige Angehörige knapp 0,4 Mrd. € (2011). Der Aufwand für Kinder liegt ca. 2,2 Mrd. € höher als der Aufwand für Familiengeldleistungen.[327]

320 *Hilpold/Steinmair*, Grundriss des italienischen Steuerrechts I, 2005, S. 57.

321 Art. 1 Abs. 6 – 11 Gesetz Nr. 296 vom 27.12.2006.

322 Art. 12 TUIR i.d.F. durch Gesetz 296/2006 (Finanzgesetz für 2007).

323 Art, 12 Abs. 1 lett. C) DPR 917/1986, in der Fassung durch das Stabilitätsgesetz für 2013, Art. 1 Abs. 483 Gesetz Nr. 228 vom 24.12.2012.

324 Art. 12 Abs. 1 c) S. 4 TUIR (2013).

325 Art. 12 Abs. 1-*bis* S. 1 TUIR, i.d.F. durch Gesetz 244/2007, vgl. TUIR. Commento, 2010, S. 88.

326 Art. 12 Abs. 3 TUIR i.d.F. durch Gesetz 244/2007.

327 Zu den Zahlen vgl. Il programma di sostegno delle responsabilità familiari, in: PSS n. 8-10, 2013, 34.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Steuerabzüge für spezifische Kinderkosten

Neben den Abzügen für den allgemeinen Unterhaltsaufwand sind für bestimmte besondere Aufwendungen, denen eine spezielle soziale Relevanz zuerkannt wird, besondere Abzüge von der Bruttosteuer vorgesehen.[328] Im Hinblick auf die direkten Aufwendungen für Kinder sind von Interesse vor allem Ausgaben für die medizinische Versorgung, soweit der Gesundheitsdienst keine kostenfreie Leistungserbringung gewährt, Ausgaben für die Ausbildung ab der zweiten Sekundarstufe, für die Kosten der Kinderkrippe, Kinderbetreuungspersonal sowie neuerdings Ausgaben für den Freizeitsport von Kindern zwischen 5 und 18 Jahren.

Die Anerkennung als „unvermeidbare Aufwendungen" kann von Jahr zu Jahr variieren, da diese häufig nicht dauerhaft außerhalb der jährlichen Steuergesetze geregelt werden. Für die Abzüge wird der allgemeine Prozentsatz von 19% der tatsächlichen Aufwendungen verwendet. Je nach Art der Materie gelten unterschiedliche Höchstbeträge für den Abzug von der Bruttosteuer.

Ein Hauptanwendungsfall für Steuerabzüge betrifft die Gesundheitskosten. Für chirurgische Eingriffe, Diagnoseleistungen, fachärztliche und allgemeinmedizinische Leistungen (etwa der homöopathischen Medizin), Medikamente, Eigenbeteiligungen für Leistungen des Gesundheitsdienstes, und vieles mehr können 19% der tatsächlichen Aufwendungen – mit einem einheitlichen Selbstbehalt von 129,11 € – abgezogen werden.[329]

Ein Abzug in Höhe von 19% von der Bruttosteuer ist auch für die Schulgebühren zum Besuch der Sekundarstufe II und für Kursgebühren der universitären Ausbildung vorgesehen. Diese sind der Höhe nach begrenzt auf die Gebühren und Beiträge für staatliche Ausbildungseinrichtungen.

Monatskarten der Kinder für den öffentlichen Personennahverkehr gehören ebenso zu den anerkennungsfähigen Aufwendungen. Abziehbar von der Steuerschuld sind 19% der nachgewiesenen Kosten bis zu höchstens 250 € für das Abonnement von Monatskarten, d.h. maximal 47,50 € im Jahr.[330]

Kosten für den Besuch öffentlicher oder privater Kleinkindkrippen (für die Altersgruppe zwischen 3 Monaten und 3 Jahren) sind in Höhe von 19% der Aufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von 632 pro Jahr und Kind (d.h. maximal 120,08 € pro Kind) von der Brutto-Einkommensteuer abziehbar.[331] Die Absetzbarkeit von Kinderbetreu-

328 Art. 15 TUIR (*detrazioni per oneri*).

329 Art. 15 TUIR nennt diverse Aufwendungen, die vor 1994 als Sonderausgaben geltend gemacht werden konnten. Die jetzige Regelung erlaubt es, 19% der anerkennungsfähigen Aufwendungen von der Bruttosteuer als Absetzbetrag abzuziehen. Dies schränkt die mögliche Steuerersparnis für höhere Einkommen ein. Vgl. zu den Absetzbeträgen nach Art. 15 TUIR *Hilpold/Steinmair*, Grundriss des italienischen Steuerrechts, I, 2005, S. 61 ff.

330 Art. 2 Abs. 7 Gesetz Nr. 203 vom 22.12.2008 (Finanzgesetz für 2009).

331 Art. 15 TUIR in der Fassung durch Art. 1 Abs. 335 Gesetz Nr. 266 vom 23.12.2005 (Finanzgesetz für 2006), verlängert bis 2010 durch Art. 2 Abs. 6 Gesetz Nr. 203 vom 22.12.2008 (Finanzgesetz für 2009).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ungskosten für Krippen wurde durch das staatliche Finanzgesetz für 2009 dauerhaft gesetzlich festgeschrieben.[332]

Auch die Spesen für die Mitgliedschaftsgebühren von Kindern im Alter zwischen 5 und 18 Jahren in Sportvereinen, Schwimmbädern und ähnlichen Strukturen zur Ausübung des Laiensports sind in Höhe von 19% bis zu einem Höchstbetrag von 210 € pro Kind abziehbar.[333] Dieser Abzug wurde als Reaktion auf die zunehmende Zahl übergewichtiger Kinder eingeführt.

c) Absetzbeträge für Wohnaufwand

Daneben kennt das Einkommensteuerrecht weitere Aufwendungen, die zwar nicht direkt auf die Unterhaltslasten für Kinder abstellen, aber in ihrer Wirkung regelmäßig auch Familien mit Kindern zugutekommen. Dazu gehören vor allem Aufwendungen für den Wohnbedarf, sei es für die selbstgenutzte Wohnimmobilie, sei es als Mietzuschuss.

Berücksichtigt werden insbesondere die Darlehenszinsen zum Erwerb von Wohneigentum und bestimmte Kaufnebenkosten. Derzeit können 19% der tatsächlichen Aufwendungen für Darlehenskosten von der Steuerschuld abgezogen werden.[334] Seit 2008 gilt hierfür eine Obergrenze von 4000 € im Jahr, so dass sich ein Abzugsbetrag von maximal 760 € von der Steuer ergibt.

Ein begrenzter pauschalierter Abzug von der Steuerschuld wird seit 2000 außerdem für die Mietaufwendungen im Zusammenhang mit örtlich festgelegten Wohnraummieten gewährt.[335] Bei Einkommen unter 15.494 € kann ein Betrag von 495,80 €, bei einem Einkommen zwischen 15.494 und 30.987 € ein Betrag von 247 ,90 € pro Jahr direkt von der Steuerschuld abgezogen werden. Ab 2007 wurden darüber hinaus auch Steuerabzüge für frei ausgehandelte Mietverträge eingeführt, allerdings zu niedrigeren Sätzen.[336] Dabei ist in der ersten Bedürftigkeitsgruppe (Einkommen bis zu 15.493,71 € im Jahr) ein Steuerabzug von 300 €, in der zweiten Einkommensgruppe (Einkommen nicht höher als 30.987,41 €) ein Steuerabzug von 150 € im Jahr vorgesehen. Für Mieter unter 30 Jahre kann der Abzugsbetrag von der Bruttosteuer bis zu 950 € erreichen. Der Abzugsbetrag hängt ausschließlich vom individuellen Einkommen des Mieters ab und ist als negative Einkommensteuer ausgestaltet: Ist wegen zu geringer Einkünfte keine Einkommensteuer zu zahlen, wird der Abzugsbetrag dem Mieter ausgezahlt.

---

332 Art. 2 Abs. 6 Gesetz vom 22.12.2008, Nr. 203. In den Jahren zuvor war dieser Steuervorteil jeweils von Jahr zu Jahr verlängert worden.

333 Art. 15 Abs. 1 Buchst. i-*quinquies* TUIR, eingeführt durch Art. 1 Abs. 319 Gesetz 296 vom 27.12.2006 (Finanzgesetz für 2007).

334 Art. 15 Abs. 1 b) TUIR: Darlehenszinsen bei Kauf von Wohneigentum (*interessi passivi su mutui ipotecari per l'acquisto di unità immobiliari*).

335 Art. 16 TUIR. Begünstigt sind Mietverträge im Sinne von Art. 2 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 2 und 3 Gesetz Nr. 431 vom 9.12.1998.

336 Steuergesetz für 2008. Vgl. zu diesem Modell *Baldini/Poggio*, Le politiche rivolte all'affitto e i loro effetti, in: *Brandolini/Saraceno/Schizzerotto* (Hrsg.), Dimensioni della disuguaglianza in Italia, S. 337 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

19% der Mietkosten von Kindern, die an einer auswärtigen Universität studieren, können bis zu einem Höchstbetrag von 2.633 € im Jahr ebenfalls von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Unterkunft muss mindestens 100 Km vom Hauptwohnsitz entfernt sein.[337]

d) Kindbezogene Abzüge vom Gesamteinkommen

Nach Art. 10 TUIR besteht die Möglichkeit, bestimmte „unvermeidbare" Ausgaben vom Gesamteinkommen abzuziehen, um die steuerliche Belastung zu verringern (sog. *oneri deducibili*). Dazu gehören u.a. die periodischen Zahlungen von Trennungsunterhalt an einen Ehegatten.[338] Im Fall einer Auslandsadoption von Kindern können die Adoptiveltern seit 2001 50% der Aufwendungen, die im Adoptionsverfahren anfallen, von der Steuerbemessungsgrundlage abziehen.[339]

Bei der Beschäftigung von Haushaltshilfen zur Kinderbetreuung oder Babysittern kann seit 2000 der Arbeitgeberbeitrag zur obligatorischen Sozialversicherung vom Gesamteinkommen bis zu einer Grenze von 1.549,37 € im Jahr vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden.[340]

3. Entlastungen im Abgaben- und Gebührenrecht

Neben den zentralen Steuern wird der faktische Unterhaltsaufwand von Familien mit heranwachsenden Kindern auch durch regionale und kommunale Steuern und Abgaben beeinflusst. Während die zentralen Steuern in den letzten 10 Jahren um 1,5% gesunken sind, haben die lokalen Abgaben im gleichen Zeitraum um 25% zugenommen.[341] Durch die Reform des Finanzföderalismus wird in Zukunft die Bedeutung örtlicher Abgaben steigen, sodass auch die Frage nach familienbezogenen Entlastungen bzw. der Berücksichtigung von Kindern in diesen Abgabensystemen immer wichtiger wird.[342] Zur Bewältigung der Finanzkrise wurden zahlreiche Steuern und Abgaben erhöht, die

337 Art. 15 Abs. 1 Buchst. i-*sexies* TUIR in der Fassung durch das Finanzgesetz für 2007, bestätigt durch das Finanzgesetz für 2008. Die Entlastung beträgt maximal 500 € im Jahr.

338 Keine Abziehbarkeit besteht für den Kindesunterhalt. Soweit bei der Unterhaltsfestsetzung nicht zwischen Ehegatten- und Kindesunterhalt unterschieden wurde, wird die Hälfte des Unterhaltsbetrags als Kindesunterhalt vermutet, vgl. TUIR, Commento, 2010, S. 64.

339 Art. 10 Abs. 1 Buchst. l-*bis* TUIR.

340 Art. 10 Abs. 2 S. 3 TUIR, vgl. auch Commento, 2010, S. 67.

341 La Repubblica, 29.8.2010, S. 26.

342 Etwa bei der 2012 eingeführten kommunalen Immobiliensteuer IMU (*Imposta Municipale Unica* gemäß D.Lgs. Nr. 23 vom 24.3. 2011; D.L. Nr. 201/2011 i.d.F. durch Gesetz Nr. 214/2011), bei der im Gegensatz zu früher auch die eigenbewohnte Erstimmobilie besteuert wurde. Von der Steuerschuld für eine selbst bewohnte Immobilie war neben einem festen Grundbetrag 50 € je mitwohnendes Kind bis zum Alter von 26 Jahren (bis maximal 400 €) abziehbar. Das Stabilitätsgesetz 2014 (Gesetz Nr. 147/2013, Art. 1 Abs. 440 ff.) schaffte die Kommunalsteuer auf die selbst bewohnte Immobilie sowie den damit verknüpften Abzugsbetrag für Kinder ab und regelte die Immobiliensteuer als Teil der neuen einheitlichen Gemeindesteuer (*Imposta Unica Comunale*, IUC).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bisher keine Rücksicht auf Kinderkosten nehmen. Dies gilt für die Erhöhung des Regionalzuschlags auf die Einkommensteuer, die Erhöhung der Mehrwertsteuer (IVA) für Konsumgüter auf 23%, der Benzinsteuern. Im Rahmen ihrer erweiterten Steuerautonomie sind die unterstaatlichen Gebietskörperschaften gehalten, familiäre Unterhaltslasten gemäß dem Leitprinzip des *favor familiae* aufgrund von Gesetz Nr. 42/2009 zu berücksichtigen. Einzelne Kommunen haben dieses Prinzip bei der Gebührengestaltung für kommunale Dienste bereits aufgegriffen, etwa in Form eines Familienquotienten.[343]

4. Steuerliche Entlastungen für Arbeitgeber

Steuerliche Entlastungen für Arbeitgeber, die Eltern beschäftigen, gewährt Italien mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Beschäftigungspolitisch motivierte finanzielle Zuschüsse erhalten Arbeitgeber, die Eltern unter 35 Jahre mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag einstellen. Dies soll dazu beitragen, die elterliche Unterhaltsfähigkeit gerade unter jüngeren Eltern ohne Beschäftigung zu erhöhen, die typischerweise große Probleme haben, überhaupt erst in den Arbeitsmarkt einzutreten und die daher keinen Zugang zu ausreichender Grundsicherung haben.[344] Eine beschäftigungs- und betreuungspolitisch motivierte Entlastung wurde zeitlich befristet für Arbeitgeber eingeführt, die Krippenplätze für ihre Beschäftigten bereitstellen.[345]

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung

I. Unterstützung der Betreuung und Erziehung durch die Eltern

1. Zeitrechte für gemeinsame Eltern-Kind-Zeiten

Für berufstätige Eltern wurden geschützte Zeiträume geschaffen, um in besonders sensiblen Phasen im Lebenslauf des Kindes eine höchstpersönliche Betreuung und Fürsorge zu ermöglichen. Zu diesen sensiblen Phasen zählen die ersten Monate nach der Geburt und nach der Aufnahme eines Adoptiv- oder Pflegekindes in eine Familie, in denen die Grundlagen für die Entstehung einer für die weitere Entwicklung des Kindes entscheidenden psycho-sozialen Bindung zwischen Eltern und Kind gelegt werden. Zeit für intensive Zuwendung und Betreuung benötigen Eltern auch bei Erkrankung des Kindes, vor allem bei jüngeren Kindern. Entsprechende Freiräume für gemeinsame El-

343 Parma und Rom. Vgl. *Tomasone*, La legislazione sociale per la famiglia in Italia, in: *Donati* (Hrsg.), La famiglia in Italia, 2012, vol I., S. 36.

344 Vgl. Gesetz Nr. 247/2007.

345 Art. 70 Gesetz Nr. 448/2001; Art. 91 Gesetz Nr. 289/2002; dagegen mit anhaltender gesetzlicher Verankerung die Maßnahme der autonomen Provinz Bozen, L.P. Nr. 8/1996.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tern-Kind-Zeiten sind vor allem im Arbeitsrecht verankert. Für selbständig erwerbstätige Eltern werden geschützte Eltern-Kind-Zeiten durch Sozialleistungen für Verdienstausfall ermöglicht. Neben diesen besonders geschützten Zeiten ist auch die allgemeine Zeitpolitik im Sinne einer Zeitsouveränität bei Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten wichtig, um eine verantwortliche Elternschaft auch im Alltag leben zu können.

a) Zeitrechte durch arbeitsrechtliche Freistellungsregeln

Freistellungen zur Kinderbetreuung sind teils gesetzlich, teils kollektivvertraglich geregelt. Das Arbeitsrecht unterscheidet darüber hinaus zwischen obligatorischen und fakultativen Freistellungen. Der wichtigste Anwendungsfall einer obligatorischen Freistellung ist der Mutterschaftsurlaub in der Zeit der gesetzlichen Mutterschutzfristen. Durch die Ausweitung dieser arbeits- und sozialrechtlich besonders geschützten Phase auf den Vater sowie auf Adoptiv- und Pflegeeltern hat das italienische Recht den Schutz des Kindes als zentralen und wichtigsten Regelungszweck dieser finanziell abgesicherten Zeitrechte nachdrücklich betont.[346] Gesetzliche Grundlage der Freistellungsregelungen für Eltern ist Gesetzesdekret (D.Lgs.) Nr. 151/2001.[347] Der persönliche Anwendungsbereich umfasst alle abhängig Beschäftigten, einschließlich der Beschäftigten mit Ausbildungsverträgen, Auszubildende und die Mitglieder von Genossenschaften. Für Hausangestellte und Heimarbeiter gelten Sonderregelungen. Die Absicherung von Führungskräften war früher kollektivvertraglich geregelt, 2006 wurden sie in den Geltungsbereich der „Elternschutzbestimmungen gemäß Gesetz 151/2001 einbezogen.[348]

Die effektive Inanspruchnahme der Zeitrechte auf Freistellung wird durch besondere Kündigungsverbote geschützt. Sie gelten während der obligatorischen Schutzfristen und während des ersten Lebensjahres des Kindes, Kündigungen wegen eines Antrages auf oder Inanspruchnahme von weiteren Elternzeiten sowie zur Betreuung eines kranken Kindes sind nichtig.[349] Im Fall einer Adoption oder Pflegekindschaft gilt das Kündigungsverbot bis zum Ablauf des ersten Jahres nach Aufnahme des Kindes in die Familie. Zusätzlich sind die Zeiten eines Mutterschafts-, Vaterschafts- oder Elternurlaubs stets auch durch das Recht auf Rückkehr auf den früheren bzw. einen gleichwertigen

346 Wichtigster Motor zur Anerkennung der Kindesinteressen als ratio legis war die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts seit der Entscheidung 1/87, vgl. hierzu *Borelli,* Il padre lavoratore nella giurisprudenza costituzionale, in: *Calafà* (Hrsg.), Paternità e lavoro, 2007, S. 223 ff., 230 ff.

347 D.Lgs. vom 26.3.2001, Nr. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità), das aufgrund des Ermächtigungsgesetzes Nr. 53 vom 8.3.2000 die bestehenden Vorschriften systematisch zusammenführte, in der modifizierten Fassung durch D.Lgs. Nr. 115 vom 23.4.2003 und späteren Modifikationen. Zu den Schutzvorschriften bei Mutterschaft und Elternschaft im einzelnen vgl. *Gottardi*, La tutela della maternità e della paternità, in: *Lenti* (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 897 ff. (929 ff.); *Sacco*, Congedi e permessi a sostegno della maternità e della paternità, 2012.

348 L. 24.2.2006, Nr. 104, G.U. Nr. 64 vom 17.3.2006.

349 Art. 54 D.Lgs. 151/2001.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Arbeitsplatz geschützt.[350] Im Fall der Eigenkündigung durch die Mutter ist eine Bestätigung der Willenserklärung durch die Arbeitsaufsicht während der ersten drei Lebensjahre des Kindes vorgeschrieben, um die verbreitete Praxis der Blankokündigungen einzudämmen (Art. 55 D.Lgs. 151/2001 idF durch Gesetz 92/2012).[351]

aa) Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub wegen Geburt oder Adoption

Der obligatorische Mutterschaftsurlaub für Arbeitnehmerinnen verteilt sich auf einen vorgeburtlichen und einen nachgeburtlichen Zeitraum, die beide dem Gesundheitsschutz der Mutter wie auch des Kindes dienen. Die geschützte Zeitspanne beträgt insgesamt 5 Monate, die sich im Regelfall auf zwei Monate vor und drei Monate nach der Geburt verteilen. Die Frist für die obligatorische vorgeburtliche Freistellung kann – bei medizinischer Unbedenklichkeit – auf einen Monat verkürzt werden (Art. 20 D.Lgs. 151/2001). In diesem Fall stehen nach der Geburt die restlichen vier Monate zur Verfügung. Bei einer vorzeitigen Geburt werden die nicht in Anspruch genommenen Tage der vorgeburtlichen Schutzfrist an die nachgeburtliche Schutzfrist angehängt. Für Mütter, die selbständig beschäftigt sind, gilt kein absolutes Beschäftigungsverbot.

Gerade die nachgeburtliche Zeit der arbeitsrechtlichen Freistellung dient nicht nur dem Schutz der Wöchnerin, sondern erfüllt auch die Aufgabe, eine intensive Beziehung zwischen Mutter und Neugeborenem aufzubauen. Die Erfüllung dieser kindbezogenen Schutzfunktion des Mutterschaftsurlaubs ist in den ersten drei bzw. vier Lebensmonaten des Kindes primär der Mutter zugewiesen. Allerdings kann die Mutter zwei Tage ihrer Freistellung auf den Vater übertragen. Subsidiär zur Mutter hat zudem der Vater Anspruch auf eine arbeitsrechtliche Freistellung für die gesamte Dauer des Mutterschaftsurlaubs oder für den verbleibenden Teil, auf den die Mutter Anspruch gehabt hätte, sofern die Mutter verstorben oder schwer erkrankt ist oder wenn sie das Kind verlassen hat oder wenn das Kind dem Vater als Alleinsorgeberechtigtem (*affidamento esclusivo*) anvertraut wurde.[352]

350 Art. 56 D.Lgs. 151/2001.

351 Zur Kontrolle der sog. Blanko-Kündigungen, einer verbreiteten Praxis der Unternehmen um sich von Müttern im Fall einer Geburt zu trennen, müssen Eigenkündigungen bis zum 3. Geburtstag des Kindes dem Arbeitsministerium gemeldet und von diesem bestätigt werden. Der dreijährige Schutz vor Kündigungen bei der Neubegründung von Elternpflichten gilt analog auch bei Adoptivpflege und Adoption.

352 Art. 28 D.Lgs. 151/2001, zuvor Art. 6-bis Abs. 1 und 2 Gesetz Nr. 903/1977 (Vaterschaftsurlaub). Während der Freistellung erhält der Vater eine Lohnersatzleistung in Höhe von 80% entsprechend den Vorschriften für das Mutterschaftsgeld. Die Regelungen gehen auf Entscheidungen des Verfassungsgerichts zurück: Corte cost. Urt. Nr. 1 vom 19.1.1987 (Tod der Mutter); Corte cost. Urt. Nr. 341 vom 11 7.1991 (Verzicht der Mutter im Fall einer Adoption). Zum Vaterschaftsurlaub (congedo di paternità) vgl. *Cagarelli*, I congedi parentali, 2001, S. 4 ff.; *Cirioli,* Congedi parentali, 2001, S. 41 ff. Hat die Mutter die Freistellung vor der Geburt nicht in Anspruch genommen, kann der Vater Vaterschaftsurlaub analog zum Mutterschaftsurlaub für die gesamte Schutzfrist von fünf Monaten geltend machen, vgl. Trib. Firenze, Urt. vom 16.11.2009, n. 1169.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Anerkennung einer unabhängig vom Gesundheitsschutz der Mutter bestehenden eigenständigen Schutzfunktion der Freistellung zeigt sich bei den Regelungen zugunsten von Adoptiv- und Pflegekindern. Die Notwendigkeit einer intensiven persönlichen Betreuung wurde ähnlich wie für Neugeborene auch bei Begründung eines Adoptiv- oder Pflegekindverhältnisses anerkannt. Ursprünglich war bei Adoptionen die Freistellung auf die Dauer von drei Monaten ab effektiver Aufnahme des Kindes in die Familie begrenzt, seit 2008 stehen jedoch wie bei einer Geburt insgesamt fünf Monate und ein Tag für diese geschützte Betreuungszeit zur Verfügung.[353] Bei Begründung eines Pflegeverhältnisses steht ein Mutterschaftsurlaub von drei Monaten innerhalb der ersten fünf Monate ab der Platzierung zur Verfügung.[354] Die Altersgrenze zum Schutz der Kinder wurde ab 2008 in sämtlichen Fällen der Fremdplatzierung von 6 auf 18 Jahre erhöht.[355]

Erweiterte Freistellungsansprüche sind im Fall einer Auslandsadoption vorgesehen, wenn eine längere Adoptivpflegezeit im Herkunftsstaat des Kindes vorgeschrieben oder dort ein Aufenthalt zur Vorbereitung des Adoptionsverfahrens erforderlich ist. In diesem Fall besteht ein besonderes Recht auf (unbezahlte) Freistellung für die Dauer der im Ausland durchzuführenden Verfahrensschritte.[356]

Der Freistellungsanspruch bei Aufnahme eines Adoptiv- oder Pflegekindes steht im Regelfall primär der Mutter zu, bei Verzicht oder Ausfall der Mutter besteht auch für den Adoptiv- oder Pflegevater unter analogen Voraussetzungen wie bei einer Geburt Anspruch auf Vaterschaftsurlaub (Artt. 26 und 31 D.Lgs. 151/2001).[357]

Das Gesetz zur Arbeitsmarktreform Nr. 92/2012 führte versuchsweise für die Jahre 2013 bis 2015 eine obligatorische eintägige Vaterzeit als neuen eigenständigen Freistellungsanspruch für abhängig beschäftigte Väter ein, die innerhalb der ersten fünf Lebensmonate des Kindes zu nehmen sind. Der Vater erhält vollen Lohnersatz während der obligatorischen Freistellung. Während der gleichen Frist von 5 Monaten ab der Ge-

353 Art. 26 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Art. 2 Abs. 459 Gesetz Nr. 244/2007 (= Finanzgesetz für 2008), vgl. auch *Meroni/Motta*, Manuale di consulenza del lavoro, 2009, S. 416. Die Begrenzung des Mutterschaftsurlaubs auf 3 Monate für selbständige Mütter und für Mütter in arbeitnehmerähnlichen Formen freier Mitarbeit, die im Rahmen der vierten Sonderverwaltung des INPS versichert sind, und ein Kind adoptieren oder in Adoptivpflege aufnehmen, wurde durch das Italienische Verfassungsgericht mit Urteil vom 19./22.11.2012 Nr. 257 verworfen. Sie haben Anspruch auf eine bezahlte Freistellung von gleicher Dauer wie Arbeitnehmerinnen.

354 Art. 26 Abs. 6 D.Lgs. 151/2001.

355 Finanzgesetz für 2008. Zuvor war die höhere Altersgrenze von 18 Jahren nur für Auslandsadoptionen vorgesehen.

356 Art. 26 Abs. 3 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Gesetz 244/2007. Dieser erweiterte „Adoptionsurlaub" ist allerdings unbezahlt. Im Übrigen gilt Art. 36 i.V.m. Art. 34 Abs. 1 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Gesetz 244/2007.

357 In der Fassung durch das Finanzgesetz für 2008. Die Einbeziehung der Adoptiv- und Pflegeväter war gesetzlich zunächst auf abhängig Beschäftigte beschränkt, wurde jedoch durch das Verfassungsgericht auf freiberuflich tätige Väter ausgeweitet, vgl. Corte cost. 14.10.2005, Nr. 385, Massimario di Giurisprudenza del lavoro, März 2006, Nr. 3, S. 131 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

burt des Kindes besteht zudem ein fakultativer Freistellungsanspruch des Vaters auf zwei weitere Tage (ebenfalls mit vollem Lohnersatz), wenn die Kindesmutter einwilligt, zwei Tage von ihrem obligatorischen Mutterschaftsurlaub abzugeben; der Anspruch ist auf abhängig beschäftigte Väter beschränkt und ist mit einer Vorlauffrist von 14 Tagen dem Arbeitsgeber anzukündigen.[358]

bb) Fakultative Elternzeit zur Betreuung von Kindern bis zum 8. Lebensjahr

Das italienische Recht kennt seit 1971 eine sog. fakultative Freistellung für bis zu sechs Monate im ersten Lebensjahr des Kindes. Dieser arbeitsrechtliche Anspruch ergänzte die obligatorische Freistellung während der gesetzlichen Mutterschutzfristen und war wie diese im Prinzip auf die Mutter beschränkt. Zur Umsetzung der EG-Normen zum Elternurlaub in Italien wurden die Freistellungsregelungen mehrmals umgestaltet.[359]

Die Elternzeitregelung[360] zielt nicht mehr in erster Linie auf den Schutz der Mutter, sondern des Kindes durch die Förderung der Betreuung und Erziehung durch Mutter und Vater. Erstmals erhalten Väter dadurch einen eigenständigen, originären Anspruch auf Beurlaubung zur Betreuung von Kindern bis zum Erreichen des achten Lebensjahres von maximal 7 Monaten je Kind. Die Höchstdauer der Elternzeit für die Mutter beträgt demgegenüber bis zu 6 Monate je Kind. Die Gesamtdauer umfasst 10 Monate für ein Kind, wenn beide Eltern Elternzeit in Anspruch nehmen. Nimmt der Vater jedoch eine Elternzeit für mindestens drei aufeinander folgende Monate, so verlängert sich sein Anspruch um einen Monat und der maximale Gesamtanspruch steigt auf 11 Monate.[361] Beide Eltern können die fakultative Elternzeit auch gleichzeitig nehmen. Alleinerziehende[362] haben Anspruch auf Elternzeit für maximal 10 Monate. Die in den Sonderverwaltungen des INPS gesicherten selbständigen Mütter und die Freiberuflerinnen haben im Rahmen einer Sonderregelung Anspruch auf eine verkürzte fakultative Elternzeit von drei Monaten.

358 Art. 4 Abs. 24 Buchst. a) Gesetz Nr. 92 vom 28.6.2012 (*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*). Zur Finanzierung dieser neuen Vaterzeit durch die Sozialversicherung werden jährlich 78 Mio. € veranschlagt.

359 Richtlinie des Europäischen Rats Nr. 96/34 vom 3.6.1996, die ihrerseits auf eine Rahmenvereinbarung der Sozialpartner zurückgeht. Eine flexiblere Gestaltung der Elternzeit durch stundenweise Freistellungen sind seit 2013 möglich, Art. 32 Abs. 1-*bis* T.U. D.Lgs. Nr. 151/2001, in der Fassung durch Art. 1, Abs. 339 Gesetz Nr. 228/2012 (Stabilitätsgesetz für 2013), eingeführt durch D.L. Nr. 216 vom 11.12.2012 zur Umsetzung der Elternurlaub-Richtlinie 2010/18/EU vom 8.3.2010.

360 Art. 32 D.Lgs. Nr. 151 vom 26.3.2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000*, n. 53, GU Nr. 96, 26.4.2001), Suppl. ord. Nr. 93 und nachfolgende Modifikationen.

361 Art. 32 Abs. 1 und 2 D.Lgs. Nr. 151/2001.

362 Alleinerziehung liegt vor bei Tod des anderen Elternteils, wenn dieser das Kind nicht anerkannt hat, oder wenn – auch nach einer gerichtlichen Trennung – einem Elternteil das Alleinsorgerecht zugesprochen wurde, vgl. Art. 1 Rundschreiben INPS Nr. 8 vom 17.1.2003.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eine partielle Freistellung zur stundenweisen Elternzeit wurde erst mit Wirkung ab 2013 eingeführt.[363] Auch in diesem Fall besteht ein Anspruch auf Elternzeit längstens bis zum 8. Lebensjahr des Kindes.

Im öffentlichen Dienst gelten zum Teil kollektivvertragliche Regelungen, die über den gesetzlichen Elternzeitanspruch hinausgehen.[364]

Elternzeit wird auch gewährt im Fall einer nationalen oder internationalen Adoption oder bei Aufnahme eines Pflegekindes. Der Anspruch auf Elternzeit besteht in diesen Fällen im gleichen Umfang wie bei einer Geburt (10 oder 11 Monate) und ist innerhalb von acht Jahren nach der Platzierung, allerdings höchstens bis zur Volljährigkeit des Kindes verfügbar.[365]

Nach einer Untersuchung zur Inanspruchnahme der Elternfreistellung im öffentlichen Dienst wird Elternzeit zu 76% von den Müttern und zu 24% von den Vätern in Anspruch genommen, wobei jedoch die durchschnittliche Dauer der Elternzeit bei Vätern nur 14 Tage, bei Müttern auch nur 36 Tage beträgt. 93,5% der Väter und auch 67,5% der Mütter waren maximal 31 Tage in Elternzeit. Nach den statistischen Erhebungen nehmen die Mütter durchschnittlich im ersten Lebensjahr 61 Tage Elternzeit in Anspruch. Väter mit einer abhängigen Beschäftigung in der Privatwirtschaft sind noch zurückhaltender bei der Elternzeit. 2010 wurden rund 290.000 Anträge auf Elternzeit gestellt (2011: 296.000), wobei der Väteranteil im öffentlichen Sektor 24,2% aller wegen Elternschaft freigestellten Eltern entspricht, im privaten Sektor 8,4%.[366] Insgesamt nehmen nur 6,9% der Väter und 45.3% der erwerbstätigen Müttern Elternzeit in Anspruch, was vor allem mit dem geringen Lohnersatz während der Elternzeit begründet wird.

---

363 Art. 32 Abs. 4a D.Lgs. 151/2001 i.d. F. durch Art. 3 D.L. 216/2012. Details sind durch kollektivvertragliche Vereinbarungen zu regeln.

364 Vgl. etwa für die öffentlichen Bediensteten der Landesregierung Südtirol und ihnen gleichgestellten Bediensteten den bereichsübergreifenden Kollektivvertrag zum Schutz und zur Unterstützung der Mutterschaft und der Vaterschaft vom 13.8.1999 Nr. 3.288. Der Kollektivvertrag sieht zusätzliche Möglichkeiten der Arbeitsfreistellung vor. So können Bedienstete mit Kindern die Versetzung in den Wartestand beantragen. Der (unvergütete) Wartestand beträgt für jedes Kind maximal zwei Jahre und kann bis zum achten Lebensjahr des Kindes beansprucht werden. Außerdem kann ein Elternteil unmittelbar nach Beendigung der Mutterschaft/Vaterschaft als Alternative zur Elternzeit und Wartestand eine Freistellung aus Erziehungsgründen für 24 Monate beantragen. Widerruf oder Unterbrechung dieser Freistellung ist nicht möglich.

365 Art. 36 Abs. 1 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Gesetz 244/2007.

366 Der Väteranteil nahm 2011 leicht auf 11% zu, der Mütteranteil lag zuletzt bei 89%. Die Region Piemont hat als Anreiz für Väter eine zusätzliche monatliche Entschädigung eingeführt. Zur Inanspruchnahme von Elternzeit in Italien vgl. *Pasolini,* Genitori part time, il congedo diventa a ore, La Repubblica, 4.12.2012, S. 22; *Gavio/Lelleri*, La fruizione dei congedi parentali in Italia nella pubblica amministrazione, nel settore privato e nel terzo settore, in: *Donati* (Hrsg.), Famiglie e bisogni sociali: La frontiera delle buone prassi, 2007, S. 265 ff.; *De Pasquale*, L'utilizzo dei congedi genitoriali in Italia, in: *Donati* (a cura di), La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi, Vol. II, 2012, S. 169 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

cc) Verkürzte Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich im ersten Lebensjahr

Während des ersten Lebensjahres des Kindes hat die abhängig beschäftigte Mutter Anspruch auf zwei Stunden bezahlte Freistellung pro Tag, wenn die tägliche Arbeitszeit länger als sechs Stunden dauert.[367] Bei einer Arbeitszeit von weniger als sechs Stunden verkürzt sich die geschuldete Arbeitszeit um eine Stunde pro Tag. Diese besonderen Ruhezeiten wurden ursprünglich als Stillzeiten eingeführt, werden aber wie Arbeitszeiten behandelt. Falls der Arbeitgeber über eine betriebliche Kinderkrippe verfügt, verkürzt sich die Ruhezeit auf zweimal 30 Minuten.

Der Anspruch auf diese geschützte (und finanziell abgesicherte) Arbeitszeitverkürzung kann auch dem Vater zustehen. Dies ist u.a. möglich, wenn das Kind dem Vater zur Alleinsorge anvertraut wurde; wenn die Mutter als Hausfrau nicht Arbeitnehmerin ist;[368] wenn die Mutter Arbeitnehmerin ist, aber die Ruhezeit nicht geltend machen will oder kann[369], oder schließlich bei Tod oder schwerer Erkrankung der Mutter.[370] Bei Mehrlingsgeburten verdoppelt sich der Umfang der Ruhezeiten, unabhängig von der Zahl der Kinder. Adoptiv- und Pflegeeltern haben Anspruch auf bezahlte Ruhezeiten bis zum Ablauf eines Jahres seit Aufnahme des Kindes.[371]

dd) Freistellung zur Betreuung erkrankter Kinder

Art. 47 – 52 des D.Lgs. 151/2001 regeln die (unbezahlte) Freistellung abhängig beschäftigter Eltern bei Erkrankung ihres Kindes. Bei Erkrankung eines Kindes im Alter unter drei Jahren haben beide Elternteile – alternativ – Anspruch auf unbezahlten Kinderkrankenurlaub ohne zeitliche Begrenzung (Art. 47 Abs. 1 D.Lgs. 151/2001). Bei Erkrankung eines Kindes zwischen drei und acht Jahren hat jeder Elternteil Anspruch auf unbezahlte Freistellung bis zu 5 Tage im Jahr. Wie bei der Elternzeit besteht ein besonderer Kündigungsschutz bei Ankündigung und Inanspruchnahme des Rechts auf Freistellung zur Betreuung eines erkrankten Kindes.

Bei Pflege- und Adoptivkindern erhöht sich die Altersgrenze, bis zu der ein zeitlich unbegrenzter Anspruch auf Beurlaubung besteht, von drei auf sechs Jahre (Art. 50 D.Lgs. 151/2001). Der Anspruch auf Freistellung von bis zu 5 Tagen pro Jahr und Elternteil erweitert sich bei Adoptivkindern auf die Altersgruppe von 6 bis 12 Jahren, die

367 Artt. 39-41 D.Lgs. 151/2001; Rundschreiben INPS Nr. 109 vom 6.6.2000.

368 Der Anspruch des Vaters auf diese Form der „geschützten Teilzeitarbeit", auch wenn die Mutter Hausfrau ist, wurde durch Urteil des Staatsrates (Consiglio di Stato) Nr. 4293/2008 anerkannt, vgl. *Meroni/Motta*, Manuale di consulenza del lavoro, 2009, S. 427.

369 Etwa weil sie als Hausangestellte oder als Heimarbeiterin nicht geschützt ist.

370 Art. 40 D.Lgs. 151/2001; der Zugang der Väter zu bezahlten Stillzeiten wurde ursprünglich über den Verfassungsgerichtshof geebnet, vgl. Corte cost. 19.1.1987; Nr. 1, RGL 1987, II, 3 (Anm. *Galli*); 21.4.1993, Nr. 179, RIDL 1993, II, 642.

371 Das Recht auf Ruhezeiten für Adoptiv- und Pflegeeltern wurde durch das Verfassungsgericht anerkannt, Corte cost. Nr. 104 vom 1.4.2003, in: Giur.cost. 2003, I, 831. Die gesetzliche Regelung von Art. 45 D.Lgs. 151/2001, die die Elternzeit auf das erste Lebensjahr des Adoptiv- oder Pflegekindes beschränkt hatte, war für verfassungswidrig erklärt worden.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Regelung gilt allerdings nur maximal drei Jahre ab der Aufnahme des Kindes in die Familie.[372]

Die unbezahlte Freistellung zur Betreuung eines erkrankten Kindes unter drei Jahren wird über fiktive Beitragszeiten (*contribuzione figurativa*) rentenrechtlich abgesichert. Es gelten die gleichen Regeln wie für die Absicherung der obligatorischen Mutterschutzfristen (Art. 47 iVm Art. 25 D.Lgs. 151/2001).[373] Hingegen werden Zeiten des Kinderkrankenurlaubs für Kinder über drei Jahren zwar auch durch fiktive Beitragszeiten anerkannt, aber nur zu einem geringeren Wert gem. Art. 35 Abs. 2 D.Lgs. 151/2001. Die rentenrechtliche Anerkennung beträgt 200% des jeweils höchsten Werts der Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*), der den jeweiligen Zeiträumen entspricht. Der beurlaubte Elternteil hat jedoch ein Recht auf Nachkauf von Versicherungszeiten (*diritto a riscatto*)[374] oder kann die entsprechenden Beiträge nach den Kriterien zur freiwilligen Weiterversicherung an die Rentenversicherung abführen.

b) Familienfreundliche Arbeitszeiten und öffentliche Zeitpolitik

Der Bedarf an unterstützenden Maßnahmen zur Förderung familienkompatibler Arbeitsbedingungen wurde bei der gesetzlichen Regelung zum Schutz von Elternschaft ausdrücklich anerkannt. Nach Art. 9 Gesetz Nr. 53/2000[375] sind öffentliche Beiträge für Unternehmen vorgesehen, die positive Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf einführen. Diverse Reformen des italienischen Arbeitsrechts im Zeitraum 2000 – 2008 novellierten die Vorschriften zur Teilzeitarbeit, die in Italien als atypische Form der Beschäftigung gilt und im Zuge der Flexibilisierungstendenzen vor allem aus Arbeitgeberinteressen erleichtert werden sollte.[376] Die Arbeitsbedingungen wie auch die Organisation der Arbeitszeit in Italien sind traditionell eher am männlichen Familienernährer ohne Betreuungsverantwortung ausgerichtet. Arbeitszeitmodelle mit größerer Flexibilität für familiäre Erfordernisse bzw. einer höheren Zeitsouveränität für die Arbeitnehmer werden immer noch als Sonderfälle betrachtet und auch tarifvertraglich wenig gefördert.[377]

372 Art. 50 Abs. 3 D.Lgs. 151/2001, vgl. auch *Cerrai/Ciocchetti/La Vecchia/Pipponzi/Vargiu*, Affidamento e adozione dei minori, 2007, S. 185 ff.

373 Zur Anrechnung von Beitragszeiten für Kinderkrankenurlaub vgl. D.Lgs. Nr. 564 vom 16.9.1996, Art. 2.

374 Gem. Art. 13 Gesetz Nr. 1338 vom 12.8.1962.

375 Art. 9 Gesetz Nr. 53 vom 8.3.2000 (in der Fassung durch das Gesetz Nr. 69 vom 18.6.2009).

376 Legge Delega (L.D.) Nr. 30 vom 14.2.2003 in Verbindung mit D.Lgs. Nr. 276 vom 10.9.2003 sowie die Reform durch Gesetz Nr. 247 vom 24.12.2007 zur Umsetzung des Sozialpolitikprotokolls vom Juli 2007 ("*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonchè ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*") , in G.U. Nr. 301 vom 29.12.2007.

377 Zu den rechtlichen Dimensionen der Arbeitszeitgestaltung und –verteilung vgl. die Beiträge in *Veneziani/Bavaro* (Hrsg.), Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro, 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Anders als früher richten sich Maßnahmen zur Schaffung eines Ausgleichs zwischen familiären und beruflichen Pflichten im Rahmen der Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitgestaltung heute zunehmend auch an die Väter und deren Elternverantwortung.[378]

aa) Teilzeitarbeit

Der Zugang zu Teilzeitarbeit wurde mehrfach geändert und war zeitweilig für die öffentlichen Bediensteten großzügiger als für Arbeitnehmer der Privatwirtschaft.[379] Die Arbeitsmarktreformen von 2003 und 2012 zielte auf eine attraktivere Ausgestaltung der Teilzeitarbeit.[380]

Ein subjektives Recht auf Umwandlung einer vollzeitigen in eine teilzeitige Beschäftigung (und umgekehrt) haben nur Arbeitnehmer mit einer reduzierten Erwerbsfähigkeit aufgrund einer Tumorerkrankung.[381] Für Arbeitnehmer mit Kindern unter 13 Jahren oder behinderten Kindern im gemeinsamen Haushalt (sowie in anderen gesetzlich definierten Fällen besonderer familiärer Betreuungsaufgaben) besteht lediglich ein Recht auf vorrangige Berücksichtigung bei der Umwandlung in einen Teilzeitarbeitsplatz.[382] Für die spätere Rückkehr auf einen Vollzeitarbeitsplatz gilt ein Recht auf Vortritt, wenn ein den Tätigkeiten entsprechender Vollzeitarbeitsplatz neu zu besetzen ist.[383] Die Umwandlung eines bestehenden Vollzeitarbeitsverhältnisses in Teilzeitarbeit basiert somit im Regelfall weitgehend auf dem Konsensprinzip. Weitergehende Ansprüche auf Verkürzung der Arbeitszeit, etwa auf zeitweilige Verkürzung nach den Mutterschutzfristen oder aus familiären Gründen finden sich in einigen Kollektivverträgen.[384]

Ein Anspruch kindererziehender Eltern im Sinne eines subjektiven Rechts auf Umwandlung in ein Teilzeitverhältnis galt zeitweilig im öffentlichen Dienst, wurde jedoch durch nachfolgende Reformen wieder schrittweise zurückgenommen.

---

378 Vgl. etwa Art. 42 Abs. 2 Buchst. f) D.Lgs. Nr. 198/2006 zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen; Gesetz Nr. 183/2011 mit Regelungen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit.

379 Rechtsgrundlage für den privaten Sektor zur Umwandlung in beide Richtungen ist D.Lgs. Nr. 61 vom 25.2.2000, in der modifizierten Fassung durch Gesetze Nr. 276/2003 und Gesetz Nr. 247/2007; für den öffentlichen Dienst Gesetz Nr. 662 vom 23.12.1996 i.V.m. Art. 41 Gesetz Nr. 133/2008. Zur Entwicklung der Rechtslage vgl. *Brisciani*, Nuovo part-time, 2008; *Passalacqua*, RIDL 2010, I, S. 551 ff.

380 D.Lgs. Nr. 276 vom 10.9.2003 zur Umsetzung der Ermächtigungen auf dem Gebiet der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro),* Artt. 46 und 85 Abs. 2; Art. 1 Abs. 20 Gesetz Nr. 92/2012. Zu den Zielsetzungen vgl. *Galantino*, Diritto del lavoro, 2010, S. 271 ff.

381 Art. 12 bis Abs. 1 D.Lgs. Nr. 61/2000, eingeführt durch Art. 46 Abs. 1 D.Lgs. Nr. 276/2003 i.d.F. durch Art. 1 Abs. 44 Gesetz 247/2007.

382 Art. 12-bis Abs. 3 Gesetz Nr. 61/2000 i.d.F. durch Gesetz 247/2007, vgl. *Ferraro*, Tipologie di lavoro flessibile, 2009, S. 10 ff. Arbeitgeber dürfen die Anträge von Eltern auf Verringerung der Arbeitszeiten nur aus klaren betrieblichen Notwendigkeiten ablehnen, sie sind insoweit begründungspflichtig.

383 Art. 12-ter D.Lgs. Nr. 61/2000, eingeführt durch Art. 1 Abs. 44 Gesetz Nr. 247/2007.

384 Vgl. *Magnani,* in: ADL 4-5/2012, S. 844 ff., 851 f. , insbes. Fn. 23.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tatsächlich ist Teilzeitarbeit in regulären Beschäftigungsverhältnissen in Italien wenig gebräuchlich, hat in den letzten Jahren jedoch zugenommen. Die Teilzeitquote lag 2011 bei knapp 16% (29,3% bei Frauen, 5,5% bei Männern.[385]

bb) Flexibilisierung der Arbeitszeit

Das Arbeitszeitrecht wurde durch Gesetz Nr. 66 vom 8.4.2003 mit Wirkung ab 29.4. 2003 neu geregelt. Die Neuregelung, die der Umsetzung der EU-Richtlinie Nr. 93/104/EG dient, muss über Tarifverträge implementiert werden. Als reguläre Wochenarbeitszeit sind 40 Stunden festgesetzt, wobei tarifvertraglich eine Höchstdauer der Wochenarbeitszeit vereinbart werden kann. Die Nachtarbeit von Müttern und Alleinerziehenden unterliegt Beschränkungen. Ein absolutes nächtliches Beschäftigungsverbot besteht für Mütter mit einem Kind unter 12 Monaten. Mütter mit Kindern unter 3 Jahren und Eltern, die ein Kind unter 12 Jahren allein erziehen, können nicht zur Nachtarbeit verpflichtet werden.[386]

Die Festsetzung der zeitlichen Lage der Arbeit hat häufig Probleme aufgeworfen, da der Arbeitgeber die Möglichkeit hat, eine getroffene Festlegung zur Verteilung der Arbeitszeit im Rahmen sog. elastischer Klauseln einseitig nachträglich zu verändern. Generell können solche Vereinbarungen allerdings nur getroffen werden, wenn und soweit sie kollektivvertraglich vorgesehen sind.[387]

Insgesamt sind Modelle zur Flexibilisierung der Arbeitszeit, d.h. die Möglichkeit, die Dauer der Arbeitsleistung zu modulieren, vor allem durch Kollektivverträge geregelt. Dies gilt u.a. für die Einführung von Zeitkonten im Zusammenhang mit Überstunden.

Art. 9 Gesetz Nr. 53/2000[388] über arbeitsrechtliche Freistellungen für Eltern (*congedi parentali*) sieht die Möglichkeit vor, Unternehmen Zuschüsse zu gewähren, wenn sie kollektivvertragliche Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit zugunsten von Müttern und Vätern anwenden. Die Zuschüsse werden gewährt für die Aktivierung von Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit, u.a. reversible Teilzeitarbeit, Telearbeit, Heimarbeit, morgendliche oder abendliche Gleitzeit, Zeitkonten, wobei Eltern mit Kindern unter 8 Jahren oder mit Adoptivkindern/Adoptivpflegekindern unter 12 Jahren vorrangig berücksichtigt werden sollen. Die finanzielle Förderung besteht in der teilweisen oder vollständigen Erstattung der Aufwendungen, die der Arbeitgeber zur Realisierung der Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit getätigt hat. Die Finanzierung der Zuschüsse, die in einem Auswahlverfahren geprüft und bewilligt werden, er-

385 *Eurostat,* Statistics in focus, 40/2012, S. 2; damit liegt die Teilzeitquote der Frauen mehr als fünf mal so hoch wie die der Männer.

386 Allerdings sind diverse Kategorien von Beschäftigten von den Neuregelungen bzw. von den Arbeitszeitschutzvorschriften insgesamt ausgenommen.

387 *Ferraro*, Tipologie di lavoro flessibile, 2009, S. 98 f.

388 Gesetz Nr. 53 vom 8.3.2000 in der konsolidierten Fassung des Gesetzes Nr. 151 vom 26.3.2001 und nachfolgende Modifikationen, zuletzt durch Art. 1 Abs. 1254 Gesetz Nr. 244/2007 (Finanzgesetz für 2008).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

folgt über den staatlichen Fonds für Familienpolitik.[389] Insgesamt waren die Maßnahmen zur Förderung familienfreundlicher Arbeitsstrukturen bislang nicht sonderlich erfolgreich. Der einzige verlässliche Anspruch auf verkürzte Arbeitszeiten mit Lohnausgleich besteht im ersten Lebensjahr des Kindes.

cc) Öffentliche Zeitpolitik für Familien

Die Zeitpolitik für Eltern ist nicht auf arbeitsrechtliche Instrumente begrenzt, sondern umfasst auch Initiativen für eine bessere Abstimmung zwischen familiären Bedürfnissen, Arbeitszeiten und Öffnungszeiten von Geschäften, Betreuungseinrichtungen u.ä..[390] Darunter fallen etwa Projekte zur Betreuung von Schulkindern vor dem offiziellen Unterrichtsbeginn, Mensaprojekte, oder Zeitbanken in den Schulen.

2. Unterhalt für betreuende Elternteile

a) Privater Unterhalt

Der Unterhaltsanspruch gegen den nicht kinderbetreuenden Elternteil richtet sich bei bestehender Ehe sowie bei faktischer Trennung nach Art. 143 c.c.

Art. 156 c.c. sieht vor, dass das Gericht bei Ausspruch einer Trennung von Tisch und Bett dem bedürftigen Ehegatten das Recht zuspricht, den notwendigen Unterhalt vom anderen Ehegatten zu verlangen. Der Unterhaltsanspruch hängt von den Umständen der Trennung und dem Einkommen des Verpflichteten ab. Der Höhe nach bemisst sich dieser Anspruch nach den ehelichen Lebensverhältnissen. Unabhängig davon besteht ein Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums (*alimenti*) gem. Art. 156 Abs. 3 und Art. 433 ff. c.c.

Der Unterhaltsanspruch nach Scheidung ist als eine besondere Scheidungsfolge sondergesetzlich geregelt (Art. 5 Gesetz 898/1970 idF durch Gesetz 74/1987) und unterscheidet sich auch begrifflich von dem Ehegatten- oder Verwandtenunterhalt. Durch die Scheidungsreform von 1987 wurde der nacheheliche Unterhaltsanspruch auf seine Unterstützungsfunktion reduziert. Wesentliche Voraussetzung des Geschiedenenunterhalts ist, dass der begünstigte Partner keine angemessenen Mittel besitzt oder sie sich aus objektiven Gründen nicht beschaffen kann. Das Merkmal „Fehlen adäquater Mittel" wurde durch die Rechtsprechung präzisiert. Es besteht zwar eine Erwerbsobliegenheit nach der Scheidung, die konkreten Umstände des Einzelfalls sind jedoch zu berücksichtigen.[391] Nach Art. 5 Abs. 8 Scheidungsgesetz kann der Unterhaltsbeitrag auch durch einmalige Abfindung gewährt werden.

389 Fondo per le politiche per la famiglia gem. Art. 19 D.L. Nr. 223/2006, umgewandelt in Gesetz Nr. 248/2006. Im Zeitraum zwischen 2001 und 2008 wurden von 1223 beantragten Projekten nur 683 finanziell gefördert. Vgl. *Magnani*, ADL 4-5/2012, S. 854.

390 Vgl. derartige Projekte etwa in Südtirol.

391 Etwa auch Kosten für Kinderbetreuung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eine zusätzliche Absicherung gewährt das Gesetz durch die Teilhabe an der Abfindung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 12-*bis* Scheidungsgesetz). Ein geschiedener Ehegatte mit Anspruch auf den nachehelichen Unterhaltsbeitrag erhält 40% der Abfindungsleistung, die sich auf ehezeitliche Beschäftigungsjahre bezieht.

Schließlich ist an den Anspruch auf nachehelichen Unterhaltsbeitrag eine erbrechtliche Garantie geknüpft worden (Art. 9-*bis* Scheidungsgesetz). Danach kann der unterhaltsberechtigte Ehegatte bei Tod des früheren Ehegatten eine periodische Zahlung oder eine Einmalzahlung zu Lasten der Erbschaft verlangen.[392]

b) Unterhaltsersatzleistungen der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung regelt die Unterhaltssicherung hinterbliebener Ehegatten in Art. 11, 22 Gesetz Nr. 903/1965. Die Rente setzt – neben einer bestehenden Ehe zum Zeitpunkt des Todesfalls – voraus, dass der hinterbliebene Ehegatte unterhaltsabhängig ist und der verstorbene Versicherte entweder bereits eine Rente bezog, oder dass mindestens 15 Beitragsjahre erfüllt sind oder die Voraussetzungen für den Bezug einer Invaliditätsrente (mindestens fünf Beitragsjahre, davon mindestens drei innerhalb von 5 Jahren vor dem Todesfall) vorliegen. Eheleute, die sich gerichtlich getrennt haben, sind nach der Rechtsprechung unter den gleichen Bedingungen anspruchsberechtigt wie ohne eine Trennungsverfügung. Für sie gilt insbesondere die gesetzliche Vermutung der Unterhaltsabhängigkeit, so dass es nicht auf einen Unterhaltsanspruch ankommt. Ein Rentenanspruch für hinterbliebene Lebenspartner besteht nicht.[393]

Geschiedene Ehegatten haben Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente, soweit sie nicht erneut geheiratet haben und wenn ihr Anspruch auf Scheidungsunterhalt gerichtlich anerkannt ist.[394] Hat der Verstorbene nach der Scheidung selbst wieder geheiratet, kann der geschiedene Ehegatte unter bestimmten Voraussetzungen neben dem neuen Ehegatten Anspruch auf einen Quote der Hinterbliebenenrente haben.[395] Heiratet der überlebende Ehegatte wieder, erhält er statt der Hinterbliebenenrente eine Abfindung in Höhe von zwei Jahresbeträgen der Rente.

392 *Bruno*, Separazione e divorzio, 2004, S. 267 ff.; *Benetti Genolini/Francioli*, Separazione e divorzio, 2004, S. 91 ff.; 126 ff.; 258 f.

393 Art. 13 Abs. 1 RDL Nr. 636/1939, i.d.F. durch Gesetz Nr. 1272/1939. Die Regelung wurde zuletzt bestätigt durch das Verfassungsgericht, Corte cost. Nr. 461/2000.

394 Art. 9 Abs. 2 und 3 Gesetz Nr. 898/1970 in der Fassung durch Art. 5 Gesetz 236/2005. Der Scheidungsunterhalt setzt eine Unterhaltsbedürftigkeit des geschiedenen Ehegatten voraus. Die jüngere Rechtsprechung verlangt nicht mehr den tatsächlichen Bezug von Scheidungsunterhalt, sondern lässt eine nachgewiesene Bedürftigkeit genügen, vgl. Cass. 17.1.2000 Nr. 457, in Guida normativa 2000, n. 48.

395 Cass. Sez. I, Nr. 9309 vom 10.9.1990, Foro it. 1991 II, 800. Zu den Verteilungskriterien vgl. Cass. S.U. Nr. 159 vom 12.1.1998, Foro it, 1998, I, 398; Corte cost. Nr. 419 vom 4.11.1999, Foro it. 2000 I, 2770 und Cass. Sez. I, Nr. 2471 vom 19.2.2003, in Guida normativa 2003, Nr. 64.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im öffentlichen Dienst ist die Anspruchsberechtigung hinterbliebener Ehegatten nach den gleichen Grundsätzen wie in den Sicherungssystemen der Privatwirtschaft geregelt.[396]

Der Anspruch auf die Witwen/Witwerrente beginnt ab dem ersten Tag des auf den Tod des Versicherten folgenden Monats. In der gesetzlichen Rentenversicherung für die Privatwirtschaft beträgt die Witwenrente 60% der dem Verstorbenen gewährten oder zustehenden Rentenleistung. Seit 2012 wird die Witwen-/Witwerrente gekürzt, wenn die Ehe nach dem 70. Lebensjahr geschlossen wurde, eine Altersdifferenz von über 20 Jahren vorlag und die Ehe nicht mindestens 10 Jahre gedauert hat.[397] Die Kürzung ist ausgeschlossen, wenn im Haushalt minderjährige Kinder, Kinder in Ausbildung oder erwerbsunfähige Kinder leben. Im Übrigen gelten die allgemeinen Regeln zur Aufstockung auf das Mindestrentenniveau.

Beim Zusammentreffen von Hinterbliebenenrenten mit eigenen Einkünften sind seit der Rentenreform 1995 Anrechnungsregeln zu beachten (Art. 1 Abs. 41 Gesetz 335/1995). Übersteigt das eigene Einkommen bestimmte Grenzen, die dem drei, vier- oder fünffachen Jahresbetrag der Mindestrente entsprechen, so wird die Hinterbliebenenrente um 25%, 40% bzw. 50% gekürzt. Keinerlei Anrechnung findet jedoch statt, wenn der Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern, Kindern in Ausbildung oder erwerbsunfähigen Kindern einen Haushalt bildet.

Nach Art. 85 Nr. 1 D.P.R. 1124/1965 idF durch Art. 7 Gesetz Nr. 251 vom 10.5.1982 haben Ehegatten eines verstorbenen Unfallopfers Anspruch auf Witwen- oder Witwerrente in Höhe von 50% des versicherten Jahresentgelts. Den gleichen Anspruch haben Ehegatten nach einer gerichtlichen Trennung, ohne dass es auf die Zuerkennung von Trennungsunterhalt ankommt. Bei Wiederheirat des Hinterbliebenen wird eine Abfindung in Höhe von drei Jahresrenten gezahlt. Die Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung sind mit Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung kumulierbar. Eine Sicherung geschiedener Ehegatten ist nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht vorgesehen und wurde auch nicht nachträglich – mit Einführung der Scheidung – in das Scheidungsfolgenrecht integriert. Hinterbliebenenrenten der Unfallversicherung sind für Partner einer nichtehelichen Gemeinschaft nicht zugänglich.[398]

3. Geldleistungen bei elterlicher Betreuung

Das italienische Recht kennt verschiedene Sozialleistungen, die in bestimmten sensiblen Lebensphasen des Kindes, insbes. im Zusammenhang mit der Geburt oder Adoption eines Kindes, eine intensive Betreuung durch die Eltern finanziell absichern oder flankieren. Die vorgesehenen Geldleistungen erfüllen oft unterschiedliche Funktionen

396 Artt. 681, 682 D.P.R. Nr. 1092/1973.

397 Art. 18 Abs. 5 Gesetz Nr. 111 vom 29.7.2011. Für jedes Jahr, das bei der 10-jährigen Ehedauer fehlt, wird der reguläre Anspruch um 10% gekürzt (bei monatsgenauer Umrechnung).

398 Vgl. zuletzt Corte cost. Urt. Nr. 86 vom 27.3.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gleichzeitig, wie Schutz der Mutter, Förderung der Eingliederung des Kindes in die Familie, Förderung der psycho-sozialen Bindung zwischen Eltern und Kind, Gewährleistung einer Mindestsicherung für Mutter und Neugeborenes. In dieser Hinsicht kommt auch dem sog. Mutterschaftsgeld – jedenfalls für die Zeit ab der Geburt – sowie ab 2013 dem neuen exklusiv dem Vater zustehenden Vaterschaftsgeld die Funktion zu, die intensive persönliche Betreuung und Fürsorge durch die Eltern finanziell abzusichern. Ursprünglich handelt es sich um eine Lohnersatzleistung für die Mutter in der Zeit der obligatorischen Arbeitsfreistellung vor und nach der Geburt. Für die erste Zeit nach der Geburt bzw. nach einer Adoption ermöglicht es diese Leistung aber auch, sich intensiv um das Kind zu kümmern. Die Verfassungsrechtsprechung hat daher das Recht auf diese Leistung auch dem Vater zugebilligt, wenn die Kindesmutter verstorben war oder wegen einer schweren Erkrankung die Betreuung in dieser Zeit nicht übernehmen konnte.[399] Die Höhe der Leistung und die Leistungsberechtigung sind für die obligatorischen und die fakultativen Zeiten der Freistellung unterschiedlich geregelt.

a) Lohnersatzleistungen während Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternzeit

Rechtsgrundlage für die Lohnersatzleistungen der obligatorischen Sozialversicherung für elterliche Betreuungszeiten ist Gesetzesdekret Nr. 151/2001. Der Versicherungsschutz in Bezug auf Mutterschafts- und Vaterschaftsleistungen wurde auch auf verschiedene Gruppen selbständig Erwerbstätiger ausgeweitet.[400] Für Mütter, die als arbeitnehmerähnliche freie Mitarbeiterinnen beschäftigt sind, wurden Mutterschaftsleistungen sowie Leistungen während der Elternzeit als sozialversicherungsrechtlicher Anspruch erst mit Wirkung ab Januar 2009 eingeführt.[401]

Nach Art. 16 Gesetzesdekret 151/2001 besteht ein Anspruch der Mutter auf Mutterschaftsgeld während der Zeit von insgesamt 5 Monaten, die sich im Regelfall auf zwei Monate vor und drei Monate nach der Geburt verteilen.[402] Während der obligatorischen Freistellungszeiten beträgt die Lohnersatzleistung für Mütter 80% des durchschnittlichen Tagesentgelts während des Monats (oder 4 Wochen) vor dem Beginn der Freistellung[403].

399 Corte cost., Urt. vom 16.4.1987, Nr. 144, Giur.cost., 1987, I, 972.

400 Auf selbständig Tätige in Landwirtschaft, Handwerk und Handel (Art. 66 ff. D.Lgs. 151/2001); Freiberuflerinnen (Art. 70 ff. D.Lgs. 151/2001).

401 Art. 1 Abs. 783 Gesetz 296/2006 (Finanzgesetz für 2007). Die Mütter/Eltern müssen in der sog. vierten Sonderverwaltung der Sozialversicherung versichert sein.

402 Aus medizinischen Gründen kann die Schutzfrist auf 7 Monate ausgeweitet werden, Art. 6 Abs. 1 und 7 Abs. 6 D.Lgs. 151/2001. Die Verlängerung wird auf Antrag von der Arbeitsverwaltung verfügt, wenn die Mutter nicht mit anderen Tätigkeiten betraut werden kann. Bei medizinischer Unbedenklichkeit kann die vorgeburtliche Freistellung auf einen Monat verkürzt werden.

403 Art. 22 f. D.Lgs. 151/2001. Aufgrund tarifvertraglicher Vereinbarungen wird die Mutterschaftsleistung während der obligatorischen Schutzfristen in der Regel durch den Arbeitgeber aufgestockt, entweder um einen prozentualen Anteil oder auf 100% des normalen Entgelts.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dem Kindesvater steht bei Inanspruchnahme eines subsidiären Vaterschaftsurlaubs bei Ausfall der Mutter gemäß den gesetzlichen Voraussetzungen ebenfalls Lohnersatz nach den Regeln für das Mutterschaftsgeld in Höhe von 80% des versicherten Entgelts zu (Art. 28 - 30 Gesetzesdekret 151/2001). Die Dauer beträgt bis zu 5 Monaten bzw. verkürzt sich um die Zeit, die die Mutter eventuell schon Mutterschaftsgeld bezogen hat. Beschäftigte im öffentlichen Sektor erhalten einen vollen Lohnausgleich; im Allgemeinen sehen auch nationale Tarifverträge eine Aufstockung des Mutterschaftsgelds vor. Demgegenüber ist für die mit der Arbeitsmarktreform durch Gesetz Nr. 92/2012 probeweise (2013-2015) eingeführte neue Vaterzeit (ein obligatorischer und zwei fakultative Tage), die Anreize für eine stärkere Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung setzen soll, ein voller Lohnausgleich zu Lasten der Sozialversicherung (100%) vorgesehen.[404]

Lohnersatzleistungen für die Dauer von 5 Monaten werden außer bei einer Geburt auch bei Aufnahme eines Adoptivkindes nach dem 1.1.2008 gewährt.[405] In diesem Fall besteht der Leistungsanspruch ab Aufnahme des Kindes. Die Ausweitung der Regelungen zur bezahlten Freistellung auf den Zeitpunkt der Aufnahme eines Adoptiv- oder Pflegekindes verdeutlicht einmal mehr, dass diese Leistungssysteme auch dem Schutz elementarer Bedürfnisse des Kindes dienen.[406]

Der Leistungsanspruch setzt lediglich ein bestehendes Arbeitsverhältnis bei Beginn der obligatorischen Freistellung voraus, nicht aber eine Mindestbeitrags- oder Versicherungszeit.[407] Ausnahmen vom Erfordernis eines bestehenden Arbeitsverhältnisses sind bei einem ruhenden Arbeitsverhältnis, bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses[408] und bei Arbeitslosigkeit, wenn zwischen dem Beginn der Arbeitslosigkeit und dem Zeitraum der obligatorischen Schutzfristen nicht mehr als 60 Tage verstrichen sind.

Während der fakultativen Elternzeitphase (congedo parentale) besteht Anspruch auf eine verminderte Lohnersatzleistung in Höhe von 30% des täglichen persönlichen Durchschnittsverdienstes (Art. 34 D.Lgs. 151/2001). Anders als im Fall der obligatorischen Freistellungszeiten wird die verminderte Geldleistung während der Elternzeit nur begrenzt auf tarifvertraglicher Basis aufgestockt.[409] Der Kreis der Leistungsberechtig-

404 Art. 4 Abs. 24 Buchst. a) Gesetz Nr. 92/2012.

405 Art. 26 D.Lgs. 151/2001. Zuvor bestand der Anspruch nur für die Dauer von drei Monaten.

406 Eine identische Bedürfnislage besteht insoweit im Fall der Adoption, unabhängig von der Versicherungsmitgliedschaft der Mutter in der Sozialversicherung für Arbeitnehmer oder für Selbständige in der vierten Sonderverwaltung. Eine ungleiche Leistungsdauer ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 257/2012 verfassungswidrig.

407 Versicherungsrechtliche Mindestbeitragszeiten sind ausnahmsweise für bestimmte Kategorien (z. B. Hausangestellte) vorgeschrieben. Beschäftigte in der Landwirtschaft müssen im Jahr vor Beginn der Mutterschutzfrist mindestens 51 Tage in einem entsprechenden Namensregister eingetragen gewesen sein. Für arbeitnehmerähnlich Beschäftigte (*lavoratori parasubordinati*) ist eine Mindestbeitragszeit von 3 Monaten innerhalb der zwölf Monate vor der Mutterschutzfrist vorgeschrieben.

408 Z.B. Beendigung eines befristeten Arbeitsverhältnisses.

409 Eine Aufstockung auf 100% des Entgelts im ersten Monat der fakultativen Freistellung ist im öffentlichen Dienst tarifvertraglich vorgesehen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ten war ursprünglich auf die abhängig Beschäftigten begrenzt und später auf die Selbständigen in den Sonderverwaltungen ausgeweitet, allerdings – entsprechend der verkürzten Dauer des Elternurlaubs von maximal drei Monaten – für eine kürzere Bezugszeit.[410]

Die Leistung ist bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes und bis zu einer Gesamtdauer von 6 Monaten für beide Elternteile nicht von einer Einkommensprüfung abhängig. Die verbleibende Zeit der Freistellung (vier oder 5 Monate) bis zur Vollendung des achten Lebensjahres des Kindes wird nur bei Bedürftigkeit des Elternteils durch eine Lohnersatzleistung abgedeckt. Der verlängerte Anspruch setzt voraus, dass das individuelle Jahreseinkommen des Berechtigten weniger als das 2,5fache der Mindestrente der gesetzlichen Rentenversicherung beträgt.[411] Ausgenommen von diesem verlängerten Bezug der Lohnersatzleistung sind Hausangestellte und Heimarbeiter. Der persönliche Anwendungsbereich ist enger gefasst als bei der Leistung während der obligatorischen Fristen, da das Bestehen eines regulären Arbeitsverhältnisses bei Beginn der Freistellung erforderlich ist. Der Anspruch auf Geldleistung bei Adoption oder Pflegekindschaft ergibt sich aus Art. 36 Gesetzesdekret 151/2001.

Verantwortlicher Leistungsträger für abhängig Beschäftigte wie auch für selbständig Erwerbstätige, die in einer der vier Sonderverwaltungen versichert sind, ist der Sozialversicherungsträger INPS. Die Versicherungsleistungen bei Mutterschaft und während der Elternzeit werden im Allgemeinen vom Arbeitgeber vorgestreckt und vom INPS im Wege der Verrechnung mit Beitragsleistungen erstattet. Ist kein Arbeitgeber vorhanden, übernimmt das INPS direkt die Auszahlung.

Im Jahr 2012 nahmen insgesamt 388.878 Eltern obligatorische Mutterschaftsleistungen in Anspruch. Davon waren 355.850 abhängig Beschäftigte, die im allgemeinen Rentensystem für Arbeitnehmer versichert sind (davon 967 Männer), 22.647 Mütter waren in den drei traditionellen Sonderverwaltungen (Handwerk, Handel und Landwirtschaft) und 10.381 Mütter in der vierten Sonderverwaltung (*parasubordinati*) versichert.[412]

Sozialversicherungsleistungen während des fakultativen Elternurlaubs (*congedo parentale*) bezogen 281.242 Eltern in abhängiger Beschäftigung (250.774 Mütter und nur 30.468 Väter). In den traditionellen Sonderverwaltungen bezogen 2.242 Mütter und in der Sonderverwaltung der parasubordinati 1.554 Eltern die Sozialversicherungsleistung während des Elternurlaubs.[413]

410 Der Leistungsanspruch wurde auf Eltern in bestimmten freien Berufe, die in der vierten Sonderverwaltung gesichert sind, erweitert, vgl. Art. 24 Abs. 6 Gesetz 214/2011 mit Wirkung ab 1.1.2012.

411 Die Jahreseinkommensgrenze für den Leistungsbezug ab dem 4. Lebensjahr des Kindes lag 2013 bei 16.101,47 € (6.440,59 € x 2,5), INPS-Rundschreiben Nr. 47 vom 26.3.2013.

412 Vgl. *INPS*, Bilancio Sociale 2012, S. 78 ff. Gegenüber dem Vorjahr nahm die Zahl der Leistungsempfänger in allen Teilsystemen ab, am meisten in den Sondervewaltungen für Handwerk, Handel und Landwirtschaft (um 21,2%).

413 *INPS*, Bilancio Sociale 2012, S. 80 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Aufwendungen für Sozialversicherungsleistungen während des obligatorischen Mutterschutzes und während der freiwilligen Elternurlaubszeiten betrugen 2012 insgesamt 2,045 Mrd. €, die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 1,132 Mrd. €.[414]

b) Kompensation für Ruhezeiten im ersten Lebensjahr

Die täglichen Arbeitszeitverkürzungen im ersten Lebensjahr eines Kindes (Still- oder Ruhezeiten) werden wie normale Arbeitszeiten bezahlt, wobei der Sozialversicherungsträger INPS für die Kosten aufkommt (Art. 43 D.Lgs. 151/2001). In einer Entscheidung zu den Freistellungszeiten für die Eltern behinderter Kinder, die – alternativ zu einer verlängerten Elternzeit – bis zum dritten Geburtstag dieser Kinder gewährt werden, stellte der Kassationshof fest, dass der Anspruch auf Ruhe- und Stillzeiten im Interesse des Kindes und zum Schutz seiner Entwicklung und Gesundheit besteht. Dadurch wird aus dem Recht der Eltern auf die bezahlten täglichen Freistellungszeiten gegenüber dem Arbeitgeber und dem Sozialversicherungsträger faktisch ein Recht des Kindes auf elterliche Betreuung während der entsprechenden Ruhezeiten.[415]

Die Aufwendungen des Sozialversicherungsträgers INPS für diese Leistung beliefen sich im Jahr 2012 auf 224 Mio. €.[416]

c) Staatliche Mindestunterstützung bei Mutterschaft nach versicherungspflichtiger Beschäftigung

Im Fall der Mutterschaft von Frauen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren, für die in dem Zeitraum von 18 – 9 Monaten vor der Geburt für mindestens drei Monate Beiträge für die Mutterschaftsversicherung entrichtet wurden oder für die unmittelbar vor der Schwangerschaft Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung gezahlt wurden, die jedoch die sonstigen Voraussetzungen für die gesetzliche Mutterschaftsleistung der Sozialversicherung aus Art. 22, 66 und 70 D.Lgs. 151/2001 nicht erfüllen, gewährt der Staat ein pauschaliertes Mutterschaftsgeld.[417] Diese dynamisierte Mindestleistung wurde durch Art. 49 Abs. 8 Gesetz Nr. 488/1999 eingeführt. Die Leistung ist nicht einkommensabhängig, allerdings wird die Mutterschafts-Lohnersatzleistung angerechnet. Die Leistung erhalten unter anderem auch Frauen, die ihr Beschäftigungsverhältnis während der Schwangerschaft gekündigt haben. Außer im Fall einer Geburt wird die staatliche Mindestleistung auch bei Aufnahme eines Adoptivkindes, eines Adoptivpflegekindes

414 *INPS*, Bilancio Sociale 2012, S. 78, Tab. 2.5.1. Mit dem Finanzrahmengesetz für 2000 (Art. 49 Abs. 1 Gesetz Nr. 488/1999) wurden die Arbeitgeber bei den Beiträgen für obligatorische Leistungen nach Geburt oder Adoption finanziell entlastet. Ein Teil der Aufwendungen wird damit aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

415 Cass. Nr. 4623 vom 25.2.2010, RIDL 2010 II, S. 710 ff. mit Anm. *Pietrogiovanni*.

416 *INPS*, Bilancio Sociale 2012, S. 78, Tab. 2.5.1.

417 Art. 75 D.Lgs. 151/2001 (*assegno di maternità per lavori atipici e discontinui*).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sowie im Fall eines gerichtlich verfügten Pflegeverhältnisses ohne Adoptionsverfahren ab dem 2.7.2000 gewährt.

Die Mutter muss zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in Italien haben. Das Mindestmutterschaftsgeld ist eine dynamisierte Einmalleistung und betrug im Jahr 2013 2.059,43 €.[418] Bei Ausfall der Mutter (Tod, schwere Krankheit, Verlassen der Familie) steht der Anspruch subsidiär dem Vater zu.

Die Ausgaben des Sozialversicherungsträgers INPS für diese Leistungen betrugen im Jahr 2012 4 Mio. €.

d) Fürsorgeleistung bei Mutterschaft nicht erwerbstätiger Frauen

Durch das Finanzrahmengesetz für 1999 (Art. 66 Gesetz 448/1998) wurde für bedürftige Mütter ohne Erwerbsanbindung eine neue steuerfinanzierte Fürsorgeleistung (*assegno di maternità di base*)[419] eingeführt, die von der Kommune bewilligt und von INPS ausgezahlt wird. Adressatinnen sind Hausfrauen, Studentinnen und Frauen in Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anspruch gilt für Geburten ab 1.7.1999. Zielgruppe der Leistung sind Mütter eines Neugeborenen oder eines neu in die Familie aufgenommen Adoptiv- oder Pflegekindes, die während der Zeit der Mutterschutzfristen keine oder nur geringe Mutterschaftsleistungen der Sozialversicherung zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts erhalten. Die Leistung wird jährlich an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst und setzt voraus, dass das Jahreseinkommen der Familie bestimmte dynamisierte Einkommensgrenzen nicht überschreitet. Der Anspruch besteht, wenn das maßgebliche Familieneinkommen für drei Personen die Grenze von 35.256 € (2014) nicht übersteigt.[420]

Im Regelfall ist nur die Mutter anspruchsberechtigt. Wenn die Mutter die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt oder wenn sie keinen Antrag stellt, kann auch der Vater die Leistung beantragen. Dies gilt insbesondere bei Tod der leistungsberechtigten Mutter, oder auch wenn die Mutter das Kind verlassen hat und dem Vater das alleinige Sorgerecht zusteht oder wenn die Mutter minderjährig ist und das Kind in der Familie des Vaters lebt.

Die Fürsorgeleistung wird für bis zu 5 Monate ab Geburt oder Aufnahme des Kindes gewährt. Der Pauschalbetrag belief sich ursprünglich (1999) auf 200.000 Lire im Monat und betrug 2014 rund 338 € pro Monat[421]. Der Anspruch setzt voraus, dass die Einkommensgrenzen nicht überschritten sind und dass kein Mutterschaftsgeld der Sozialversicherung oder des Staates in Höhe der gesamten Fürsorgeleistung bezogen wird.

418 INPS-Rundschreiben Nr. 47 vom 26.3.2013.

419 Rechtsgrundlage ist heute Art. 74 D.Lgs. 151/2001. Die Leistung wird gem. Art. 16 Gesetz 328/2000 den staatlichen Fürsorgeleistungen zugerechnet.

420 INPS-Rundschreiben Nr. 47/2013. Bei einer abweichenden Familiengröße oder Zusammensetzung wird die Einkommensgrenze nach dem Bedürftigkeitsmaßstab des ISE angepasst.

421 Der Gesamtbetrag ist damit ca. 1.691 € (2014).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eine darunter liegende Versicherungsleistung oder staatliche Mutterschaftsleistung wird entsprechend aufgestockt.

Der Deckungsgrad der Leistung ist mit 1% der Familien äußerst gering. Die Leistung geht hauptsächlich an Frauen, die seit mehr als sechs Monate arbeitslos sind und an quasi-abhängige Selbständige (*parasubordinati*)[422].

e) Geldleistungen der Gebietskörperschaften bei elterlicher Betreuung

aa) Landeserziehungsgeld der autonomen Provinzen Südtirol und Trentino

Die autonome Provinz Bozen-Südtirol hat mit Wirkung ab dem 1.7.2005 ein besonderes Familiengeld für die Betreuung und Erziehung der Kinder unter drei Jahren eingeführt, das bei Aufnahme eines Adoptivkindes auch über den dritten Geburtstag hinaus gewährt wird. Die Leistung beträgt seit 1.1.2014 200 € (ursprünglich: 80 €) monatlich pro Kind und ist an eine großzügige Einkommensgrenze von jährlich 80.000 € gebunden.[423] Die Anspruchszeit umfasst drei Jahre. Voraussetzung ist nur das Zusammenleben mit dem Kind.

Auch die autonome Provinz Trentino sah eine finanzielle Unterstützung für Eltern vor, die ihr Kind in den ersten drei Lebensjahren selbst betreuen (Art. 35 Abs. 3 lett. c) LP Nr. 13/2007). Nach der Neuordnung der Familienleistungen durch Landesgesetz Nr. 1/2011 (*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*) erhält nun der Elternteil ein monatliches Betreuungsgeld, der seine außerhäusliche Erwerbstätigkeit zeitweilig aufgibt, um sein Kind im ersten Lebensjahr zu betreuen. Die Leistung setzt darüber hinaus voraus, dass der andere in der Familie anwesende Elternteil erwerbstätig oder für die Betreuung nicht geeignet ist (Art. 5 Abs. 1 lett. b) LP Nr. 1/2011). Eine finanzielle Entlastung ist für Eltern von Kindern unter drei Jahren vorgesehen, für die keine örtlichen Betreuungsdienste angeboten werden (Art. 9 Abs. 4 LP Nr. 1/2011). Kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern erhalten Zugang zu diesem Betreuungsgeld unabhängig von dem Kriterium fehlender Betreuungsangebote.

bb) Regionalgesetzliche Leistungen für Familien mit Kleinkindern

Die Kontinuität der Betreuung eines Neugeborenen während des ersten halben Lebensjahres ist die Zielrichtung der Mindestsicherung für bedürftige Schwangere und

422 Allerdings sind die unterschiedlichen Berufsgruppen, die in der 4. Sonderverwaltung der Sozialversicherung erfasst sind und den vollen Beitragssatz entrichten, inzwischen in die gesetzliche Mutterschaftsversicherung einbezogen.

423 „Familiengeld des Landes“, Art. 23-*ter* des Landesgesetzes (LG) der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol vom 21.12.1987, Nr. 33, zuletzt neugeregelt durch das Landesgesetz für die Familie, LG vom 17.5.2013, Nr. 8, Beschl. der Landesregierung vom 21.10.2013, Nr. 1597 (Art. 2).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mütter eines neugeborenen Kindes, die die Region Friaul Julisch-Venetien 2006 einführte.[424]

Die Region Aostatal hat bereits 1998 ein Betreuungsgeld für die ersten drei Lebensjahre eines Kindes verankert.[425] Im Fall einer Adoptivpflege, Adoption oder einer Familienpflege von mindestens einem Jahr erstreckt sich der mögliche Leistungszeitraum bis zum 5. Lebensjahr des Kindes.

4. Die rentenmäßige Absicherung von Phasen elterlicher Kindererziehung

a) Freiwillige Rentenversicherung für nicht erwerbsmäßige Erziehungsarbeit

In Italien hatten Hausfrauen seit 1963 die Möglichkeit zu einer eigenständigen Vorsorge auf freiwilliger Basis für Alter und Invalidität im Rahmen des „Rentenversicherungsvereins für Hausfrauen“ („Mutualità pensioni gem. Gesetz Nr. 389/1963), dessen Struktur im Wesentlichen einer privaten Rentenversicherung entsprach. Diese frühe Form einer eigenständigen Vorsorgeeinrichtung für Hausfrauen ohne anderweitige sozialversicherungsrechtliche Absicherung blieb jedoch in der Praxis nahezu bedeutungslos, da zum einen weder der Beitrag noch die Leistung dynamisiert waren, und da zum anderen der Sicherungsbedarf durch die Einführung der beitragslosen Sozialrente im Alter ab 65[426] oder aber durch die Fürsorgeleistungen für Zivilinvalide[427] aufgefangen wurde.

Im Zuge der Rentenreform 1995 wurde mit Wirkung ab 1.1.1997 die bisherige Hausfrauensicherung umgestaltet. Zum einen wurde ein neuer Vorsorgefonds innerhalb des INPS geschaffen, der jedoch im Gegensatz zum früheren Vorsorgeverein nicht mehr auf Frauen begrenzt ist und außerdem nicht nur häusliche Pflege- und Betreuungsleistungen erfasst, sondern ganz allgemein sämtliche unbezahlte Pflegeleistungen, die auf familiä-

424 Art. 8-*bis* LR (Friaul) Nr. 11/2006 (*Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*). Die Leistung beträgt 2014 für das erste Kind 600 €, für jedes nachfolgende Kind 810 € und bei Mehrlingsgeburten oder Mehrfachadoptionen 750 € je Kind.

425 LR vom 4.5.1998, Nr. 44, Art. 13; ersetzt durch Art. 6 LR Nr. 23 vom 23.10.2010 (*Testo Unico in materia die interventi economici di sostegno e promozione sociale*), DGR 1551 vom 1.7.2011. Im Zuge der Finanzkrise wurde die Leistungsdauer ab 2014 auf maximal ein Jahr begrenzt, LR 13.12.2013, Nr. 18, Art. 16, Abs. 7.

426 Die durch Art. 26 Gesetz Nr. 153/1969 eingeführte Sozialrente im Alter (*pensione sociale*) war eine reine Fürsorgeleistung, die aber durch den Sozialversicherungsträger INPS ausgezahlt wurde. Diese Fürsorgeleistung wurde mit der Rentenreform von 1995 (Art. 3 Abs. 6 Gesetz 335/1995) durch eine ebenfalls beitragsunabhängige Fürsorgeleistung – die Sozialhilfe im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit (*assegno sociale*) – ersetzt.

427 Sog. Zivilinvalide (Menschen mit einer Behinderung) im Alter zwischen 18 und 65 Jahren erhalten eine sehr bescheidene Sozialrente, wenn der Grad ihrer Erwerbsminderung dauerhaft mindestens 74% beträgt, Gesetz Nr. 118/1971 und nachfolgende Modifikationen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ren Verpflichtungen beruhen.[428] Es handelt sich weiterhin um eine freiwillige Sicherung, die ausschließlich auf Kapitaldeckung beruht. Die beitrittsberechtigten Mitglieder können bei der Einschreibung nach den persönlichen Möglichkeiten und Bedürfnissen die Beitragsklasse frei wählen. Der Mindestbeitrag im Kalenderjahr beträgt 25,82 €. Die Bemessung der Leistungen orientiert sich an den Bestimmungen der Rentenreform von 1995.[429] Von der Möglichkeit zu dieser Form der freiwilligen Vorsorge haben ca. 15.000 Hausfrauen Gebrauch gemacht.[430]

b) Rentenrechtliche Berücksichtigung der Kindererziehung

Beitragszeiten für Kindererziehung setzen sich zusammen aus den nachgeburtlichen Mutterschutzzeiten (während der obligatorischen Mutterschutzfristen), der Anrechnung optionaler Elternurlaubszeiten (*congedo parentale*) und sonstigen Kindererziehungszeiten. Die Rechtsgrundlagen für die rentenrechtliche Anerkennung von Zeiten elterlicher Kinderbetreuung sind beim Mutterschaftsurlaub Art. 25 D.Lgs., beim Vaterschaftsurlaub Art. 30 D.Lgs 151/2001, bei Elternzeiten Art. 35 und 36 D.Lgs. 151/2001 und für Ruhe- bzw. Stillzeiten Art. 44 iVm Art. 35 Abs. 2 D.Lgs. 151/2001, für die Betreuung eines kranken Kindes Art. 49 D.Lgs. 151/2001.

Für die Betreuung eines Neugeborenen während des nachgeburtlichen Mutterschaftsurlaubs ist eine Vorversicherungszeit nicht erforderlich, sofern bei Beginn der Freistellung ein Arbeitsverhältnis bestand. Liegen die Mutterschaftszeiten außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses, ist eine fiktive Anrechnung von Beitragszeiten möglich, wenn insgesamt mindestens fünf Versicherungs- und Beitragsjahre aufgrund eines effektiven Beschäftigungsverhältnisses vorliegen. Bis zu 10 (unter bestimmten Voraussetzungen auch 11) Monate der sog. Elternurlaubszeiten (*congedo parentale*) sind rentenrechtlich als fiktive Beitragszeiten pro Kind anzuerkennen. Der genaue Umfang der Anrechnung hängt davon ab, ob die Freistellung während der ersten drei Lebensjahre des Kindes oder später erfolgt. Liegen die 10 (11) Monate während der ersten drei Lebensjahre, so sind die Zeiten besser bewertet. Handelt es sich um schlechter bewertete Zeiten nach dem dritten Lebensjahr des Kindes, so kann die Gutschrift durch eigene Beitragsleistungen, d.h. Nachkauf von Versicherungszeiten oder freiwillige Versicherung aufgestockt werden.

428 *Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari* gem. D.Lgs. Nr. 565/1996. Die ca. 500 Mitglieder des früheren Rentenversicherungsvereins wurden von Amts wegen in den neuen Rentenfonds überführt.

429 Vgl. Art. 3 und 4 D.Lgs. 565/1996.

430 INPS, Mitteilung vom 9.2.2004.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aa) Anrechnung fiktiver Beitragszeiten (contribuzione figurativa)

Rechtsgrundlagen für die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung finden sich in den Rentenreformgesetzen von 1992 und 1995 sowie in den Gesetzen zur Elternschaft von 2000/2001.[431]

Für Versicherte, deren Renten ausschließlich nach dem sog. beitragsbezogenen Berechnungssystem (*sistema contributivo*) bemessen werden[432], führte das Rentenreformgesetz 1995 eine Verallgemeinerung der fiktiven Anrechnung ein und weitete das Recht auf Anerkennung von Erziehungszeiten aus. Anrechnungsfähig sind Arbeitsfreistellungen bis zu 170 Tagen für die Erziehung und Betreuung eines Kindes bis zum Alter von 6 Jahren; Arbeitsfreistellungen für die Betreuung pflegebedürftiger Kinder über 6 Jahre bis zu einer Obergrenze von 25 Tage im Jahr und 24 Monaten in der gesamten Versicherungsbiographie werden ebenfalls als fiktive Beitragszeiten anerkannt. Der Wert der rentenrechtlichen Anerkennung entspricht dem Arbeitsentgelt, das der Versicherte in dem fraglichen Zeitraum erhalten hätte.[433]

Die Aufwendungen des Sozialversicherungsträgers INPS für fiktive Beitragszeiten für obligatorischen Mutterschutz und fakultative Elternzeiten beliefen sich im Jarh 2012 auf 72 Mio. €.[434]

bb) Freiwillige Weiter- und Nachversicherung

Eine weitere Möglichkeit der Absicherung von erziehungsbedingten Lücken in der Erwerbsbiographie insbesondere von Müttern besteht darin, ein Recht auf „Nachkauf" von Versicherungszeiten (*riscatto*) zu gewähren oder den Eltern eine freiwillige Aufstockung ihrer fiktiven Beiträge während der Elternzeit zu gestatten.[435] In beiden Fällen handelt es sich um Lösungen, bei denen die Abwendung negativer Folgen erziehungsbedingter Erwerbsunterbrechungen auf die Alterssicherung der Initiative der Eltern überlassen bleibt.

cc) Vergünstigungen beim Rentenzugang von Müttern

Unabhängig von der begrenzten Anrechnung von Kindererziehungszeiten als fiktive Beitragszeiten kennt das italienische Recht weitere Modalitäten zur rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehung: Mütter haben Anspruch darauf, je Kind den Beginn der Altersrente gegenüber dem gesetzlichen Rentenalter um 4 Monate vorzuziehen, ma-

431 Art 14 D.Lgs. 503/1992; Art. 1 Abs. 40 Gesetz 335/1995; Artt. 3, 4 und 8 Gesetz Nr. 53/2000 i.d.F. durch D.Lgs. 151/2001.

432 Art. 1 Abs. 40 a) und b) Gesetz 335/1995. Betroffen sind Neuversicherte ab 1.1.1996 oder Personen, die für das neue System optiert haben.

433 Art. 1 D.Lgs. Nr. 564/96; Rundschreiben INPS 14.11.1996.

434 *INPS*, Bilancio Sociale 2012, S. 78, Tab. 2.5.1.

435 Zum Nachkauf von Beitragszeiten und zur freiwilligen Aufstockung vgl. etwa Art. 2 Abs. 504 Gesetz 244 vom 24.12.2007 (Finanzgesetz für 2008) i.V.m. Artt. 25 und 35 D.Lgs. Nr. 151/2001 sowie *Cinelli*, La tutela sociale della famiglia negli interventi di fine legislatura, in: *Cinelli/Ferraro* (Hrsg.), Lavoro, competitività, welfare, 2008, S. 369 ff. (371).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ximal um ein Jahr. Diese Regelung erhöht zwar nicht die Rentenleistung, sie ermöglicht aber den Müttern einen (abschlagsfreien) Rentenbeginn vor Erreichen des 65. Lebensjahres. Ein früherer Rentenbeginn setzt nach dem neuen Rentensystem voraus, dass der durch Beitragszeiten erworbene Rentenanspruch um mindestens 20% über der Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*) liegt. Bei erziehungsbedingten Lücken und zunehmend prekären Beschäftigungsverhältnissen von Frauen könnte die vorgeschriebene Mindesthöhe des Rentenanspruchs eine schwer überwindbare Barriere darstellen. Diese Zugangsbarriere wird im Fall der Kinderziehung abgeschwächt.

Alternativ zu einer vorgezogenen Altersrente kann eine Mutter auch für die Anwendung eines günstigeren Berechnungsparameters bei der Rentenbemessung optieren. Dieser Parameter, ein altersabhängiger Koeffizient, verknüpft die Rentenleistung mit der Rentenlaufzeit.[436]

c) Rentenmäßige Absicherung familiärer Erziehungsarbeit auf Regionalebene

Je nach Wohnort der Eltern sind neben den staatlichen Maßnahmen weitere Leistungen zur Absicherung erziehungsbedingter Rentenlücken auf Regionalebene verfügbar. Ein besonders breites Spektrum an solchen Maßnahmen besteht in der autonomen Region Trentino-Südtirol.

aa) Hausfrauenrente

Die autonome Region Trentino-Südtirol führte durch RG Nr. 3 vom 28.2.1993 eine Hausfrauenrente zur Absicherung von Personen ein, die keinen Rentenanspruch aus der Rentenpflichtversicherung erlangen konnten. Seit der Neuordnung der familienpolitischen Leistungen durch das sog. Familienpaket von 2005 sind keine neuen Beitritte zu diesem System möglich. Es handelt sich um ein freiwilliges beitragsfinanziertes System. Der jährliche Versicherungsbeitrag beträgt 1435 € (2011), wobei die Region für einkommensschwache Personen einen Beitragsnachlass von bis zu 50% gewährt. Die Monatsrente beträgt 435 € (2011) bei 15 Beitragsjahren. Wenn bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten werden, wird die Hausfrauenrente auf einen etwas höheren Mindestrentenbetrag von 467 € aufgestockt.

436 Bei diesem Parameter, dem sog. Umwandlungskoeffizienten (*coefficiente di trasformazione*) handelt es sich um eine Art Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenbemessung, der Rentenhöhe, voraussichtliche Rentenlaufzeit und Wirtschaftsentwicklung miteinander verknüpft werden, Art. 1 Abs. 11 Gesetz 335/1995, i.d.F. durch Art. 1 Abs. 12 ff. Gesetz 247/2007. Bei dem Renteneintritt einer Mutter mit einem oder zwei Kindern wird nicht der versicherungsmathematische Koeffizient angewendet, der dem tatsächlichen Alter der Mutter entspricht, sondern es wird ein Jahr dazu gerechnet. Bei drei oder vier Kindern werden zwei Jahre dem Alter der Mutter hinzugerechnet. Vgl. Art. 1 Abs. 40 Gesetz Nr. 335 vom 8.8.1995. Zu diesem Mechanismus vgl. *Hohnerlein*, Landesbericht Italien, in: *Reinhard* (Hrsg.), Demographischer Wandel und Alterssicherung, 2001, S. 93 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Unterstützung der freiwilligen Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung

Art. 4 RG Nr. 7/1992 führte zugunsten von Hausfrauen, die sich der Kindererziehung oder der Angehörigenpflege widmen, einen Zuschuss zur freiwilligen Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung ein. Die Höhe der freiwilligen Beiträge hängt von der jeweiligen Berufskategorie ab und wird vom zuständigen Versicherungsträger festgelegt. Der Beitragszuschuss beläuft sich auf 60% der freiwillig gezahlten Versicherungsbeiträge, maximal 1.581,84 € im Jahr.[437]

cc) Zuschüsse zum Aufbau einer Zusatzrente

Bereits seit 1992 fördert die Region Trentino-Südtirol auch den Aufbau einer freiwilligen Zusatzrente für Hausfrauen durch entsprechende Zuschüsse, die an Einkommensgrenzen gebunden sind.[438] Die Leistung beträgt zwischen 30 und 50% des eingezahlten Beitrages, maximal 500 € im Jahr und ist nicht mit den Beiträgen für die rentenrechtliche Absicherung von Erziehungszeiten und mit dem regionalen Familiengeld kumulierbar.

Der Zuschuss ist heute in Regionalgesetz Nr. 1 vom 18.2.2005 (sog. Familienpaket) geregelt und an Bedürftigkeitskriterien gebunden.

dd) Zuschuss zur rentenmäßigen Absicherung bei der Erziehung von Kleinkindern

Im Rahmen eines umfassenden Familienpakets hat die Region Trentino-Südtirol einen finanziellen Zuschuss zur Rentenabsicherung für Mütter oder Väter eingeführt, die über die obligatorische und fakultative Elternzeit hinaus innerhalb des 3. Lebensjahres des Kindes noch ein zusätzliches Jahr zu Hause bleiben.[439] Der Zuschuss wird für die Dauer von 12 Monaten gewährt. Der Leistungszeitraum verlängert sich auf 15 Monate, wenn der Vater die Elternzeit von mindestens drei Monaten gem. Art. 32 Abs. 2 Gesetzesdekret Nr. 151/2001 in Anspruch nimmt.

Selbständig Erwerbstätige müssen für die Dauer eines Jahres nachweislich mindestens eine andere Person mit Teilzeitvertrag für die Ausführung ihrer Arbeit einstellen. Die Leistung setzt die Ermächtigung des Sozialversicherungsträgers zur freiwilligen Weiterzahlung der Rentenbeiträge voraus.

Die Höhe des Zuschusses entspricht dem Ausmaß des eingezahlten Vorsorgebeitrages, maximal 6.000 € pro Jahr. Bei Umstieg auf eine Teilzeitbeschäftigung wird maximal die Hälfte des Beitrages ausgezahlt. Der Zuschuss wird erst bei Nachweis der freiwilligen Rentenbeitragszahlung im Wege der Rückerstattung geleistet.

437 Art. 4 RG Nr. 7 vom 25.7.1992 (Maßnahmen der Ergänzungsvorsorge zugunsten der im Haushalt tätigen Personen, der Saisonarbeiter und der Bauern, Teil- und Halbpächter), i.d.F. durch RG Nr. 3/2008.

438 Art. 6-bis RG Nr. 7 vom 25.7.1992.

439 Art.1 Regionalgesetz Nr. 1 vom 18.2.2005 (Familienpaket und Regionalvorsorge), in der Fassung durch RG Nr. 6 vom 12.9.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

5. Unfallversicherungsschutz nicht erwerbstätiger Eltern während der Kindererziehung

Zum sozialen Schutz der Familie wurde 1999 die neue Sozialversicherung gegen Unfälle im häuslichen Bereich geschaffen, die beim Unfallversicherungsträger INAIL angesiedelt ist.[440] Es handelt sich um eine Pflichtversicherung für Personen zwischen 18 und 65 Jahren, die ausschließlich und unentgeltlich Pflegeleistungen innerhalb der Familie erbringen oder Hausarbeit für die Familie verrichten.[441] Gegenstand der Entschädigung ist der Unfall, der bei Gelegenheit und durch die Verrichtung von Tätigkeiten im häuslichen Bereich der Familienwohnung eingetreten ist. Das Leistungsspektrum ist begrenzt auf eine Unfallrente wegen dauerhafter Invalidität von über 33%. Die Höhe der Rente bemisst sich auf der Basis der tariflichen Jahresmindestvergütung im Industriesektor.

Die Versicherten sind zu einer festen Beitragsleistung verpflichtet, die 12,91 € im Jahr beträgt. Personen, deren eigenes zu versteuerndes Einkommen nicht über 4.648 € liegt und die einem Haushalt angehören, dessen zu versteuerndes Gesamteinkommen nicht über 9.296 € im Jahr liegt, sind beitragsfrei versichert.

II. Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern außerhalb der Familie

Die öffentliche Verantwortung für die Betreuung und Förderung von Kindern im Vorschulalter konzentriert sich auf zwei Formen der Kindertageseinrichtungen: die Kinderkrippen (*asilo nido bzw. servizi socio-educativi*) für die Kinder unter drei Jahren und die Vorschule (*scuola dell'infanzia*)[442] für die Kinder zwischen drei und sechs Jahren, die seit ihrer Einführung im Jahr 1968 als schulvorbereitende Bildungseinrichtung anerkannt wurde und heute flächendeckend verbreitet ist. Große Unterschiede im Betreuungsangebot bestehen vor allem für Kinder im schulpflichtigen Alter, wobei ein grundsätzlicher Bedarf an familienergänzender Betreuung zum einen während der langen Sommerferien auftritt, im Übrigen jedoch vor allem von der jeweiligen Schulorganisation abhängt.

Betreuungs- und Förderangebote für Kinder entwickelten sich in dem Bestreben, sie aus der Verbindung zu Fürsorgemaßnahmen zu befreien und sie – jedenfalls im Grundsatz – als universelle Dienste analog dem staatlichen Gesundheitsdienst bereitzustellen. So war die Einführung der freiwilligen Vorschule von Anbeginn an Teil einer Bildungsoffensive, die auf den Ausgleich von Unterschieden zwischen Kindern mit unter-

440 Legge Nr. 493/1999. Zu den Besonderheiten dieser Sozialversicherung vgl. *De Simone*, Gli infortuni sul lavoro e in itinere, 2007, S. 339 ff.

441 Gesetz Nr. 493/1999; Decreti Ministeriali vom 15.9.2000.

442 Bis zur Schulreform durch Gesetz Nr. 30/2003 wurde der durch die kirchlichen Sozialdienste geprägte Begriff „*scuola materna*" verwendet.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schiedlichem familiärem Hintergrund und auf die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus abzielte. Bei den Krippen standen ursprünglich die Bedürfnisse arbeitender Mütter sowie die Sorge um die Gesundheit der Kleinkinder im Vordergrund, nachdem skandalöse Zustände hinsichtlich der Behandlung von Kindern in religiösen Einrichtungen bekannt geworden waren. Später versuchten die Regionen und die Gemeinden, die Betreuungseinrichtungen für die Kinder unter drei Jahren – mit unterschiedlichem Erfolg – als eine Antwort auf die Bildungsrechte der Kinder zu definieren und den Krippen einen eigenen Bildungsauftrag zuzusprechen.[443] Dies hatte zur Folge, dass informelle Formen der Kinderbetreuung, wie etwa Tagesmütter oder Spielgruppen als bloße Beaufsichtigung ohne eigenen Bildungsauftrag galten, weshalb sie ursprünglich nicht durch öffentliche Mittel unterstützt wurden.[444] Im Gegensatz zu den Vorschulen, die als universelle Dienste anerkannt sind, sind die frühkindlichen Bildungseinrichtungen den „Diensten aufgrund individueller Nachfrage“ (*servizi a domanda individuale*) zugeordnet, die grundsätzlich gebührenpflichtig sind.

Die Einrichtungen zur Betreuung und Erziehung von Kindern sind teils dem System der sozialen Dienste, teils – soweit es die Vorschule betrifft – dem schulischen Bildungssystem zugeordnet. Unter die sozialen Dienste, die grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Regionen unterliegen, fallen Tageskrippen, ergänzende Betreuungs- und Bildungsangebote für Kleinkinder (*servizi integrativi*), Sommerlager für Schulkinder (*colonie estive*) und Einrichtungen zur Unterstützung von Kindern in Not, die von Einrichtungen der Kinderfürsorge auf Provinzebene betrieben werden. Die Definition einheitlicher Mindeststandards dieser Dienste obliegt der zentralstaatlichen Ebene, die sich bisher auf die Festlegung weniger quantitativer Ziele beschränkt hat.

Die Grundzuständigkeit für die Bereitstellung von Einrichtungen zur Kinderbetreuung liegt bei den Gemeinden auf der Basis vor allem regionaler Normen. Die Gemeinde verfügt über eine breite organisatorische Autonomie. Häufig werden die Dienste mit den Einrichtungen der örtlichen Stellen des Gesundheitsdienstes koordiniert.

Fehlende öffentliche Angebote für die Betreuung von Kleinkindern werden durch familiäre Ressourcen kompensiert. Berufstätige Eltern greifen entweder auf privat bezahlte Betreuungspersonen (baby-sitter) zurück, oder die Kinder werden innerhalb des Familienverbandes betreut, in erster Linie von den Großeltern. Diese betreuten 2011 66,3% der Kinder bis zu 13 Jahren, wenn diese nicht bei den Eltern oder in der Schule waren (in der Altersgruppe 0-2 Jahre lag die Betreuung zu 68,3% bei den Großeltern). Neben den Großeltern sind häufig noch weitere Verwandte, Freunde und Nachbarn in

443 Der Bildungsauftrag der Krippen wurde durch das Verfassungsgericht im Urteil Nr. 467/2002 bestätigt. Dies impliziert jedoch nicht ihre Eingliederung in das staatliche Schulsystem. Der Staat darf hierfür nur die grundlegenden Prinzipien festlegen und die „*livelli essenziali*“ landesweit definieren.

444 Zur Entwicklung der zwei getrennten Einrichtungsformen vgl. *Trifiletti*, Restructuring Social Care in Italy, in: *Lewis* (Hrsg.), Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe, 1998, S. 175 ff., 191 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Betreuung eingebunden, sei es auf individueller Basis oder über vereinsrechtliche Formen ehrenamtlicher Tätigkeit.[445]

1. Betreuungs- und Erziehungsangebote für Kleinkinder (servizi socio-educativi)

a) Angebotsstrukturen

Kinderkrippen (*asilo nido* oder *nidi d'infanzia*)[446] sind die wichtigste Form der familienergänzenden Betreuung für Kinder unter drei Jahren. Frühe Initiativen während des Mussolini-Regimes sahen in den Krippen vor allem Einrichtungen zum Schutz von Müttern. Die Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgabe wurde einem speziellen Hilfswerk für Mütter und Kinder (Opera Nazionale Maternità e Infanzia = ONMI) übertragen, das diese Aufgabe zwischen 1934 bis zu seiner Abschaffung im Jahr 1975 ausübte.[447] Später wurden betriebliche Krippen als betriebliche Sozialleistung von Unternehmen mit mehr als 30 verheirateten Angestellten eingerichtet und von den Arbeitgebern finanziert, um arbeitende Mütter zu entlasten (*asili aziendali*).

Erste Ansätze, die Tageseinrichtungen als Sozialleistung mit Bildungsauftrag für jüngere Kinder zu begreifen, entwickelten sich zu Beginn der 1970er Jahre. Ein dezidiert kindorientierter Ansatz findet sich allerdings erst im Rahmengesetz Nr. 285/1997 zur Förderung der Rechte von Kindern, das die Dienste für Kinder als eine sozialpolitische Investition in die neuen Generationen deutete und dabei den Aspekt der Förderung in den Mittelpunkt stellte. Der Perspektivenwechsel durch dieses Gesetz bestand darin, die Tageseinrichtungen im Kleinkindalter nicht mehr als Fürsorgeeinrichtungen in besonderen Bedarfssituationen, sondern als universelle Dienste in öffentlicher Verantwortung zu sehen. Der gleiche Ansatz liegt auch dem staatlichen Rahmengesetz über ein integriertes System sozialer Interventionen und Dienste Nr. 328/2000 und der nachfolgenden Regionalgesetzgebung zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsdiensten zu Grunde. Seit etwa 2000 wird zunehmend eine Erziehungs- und Bildungsfunktion der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren anerkannt.[448] So formulierte das Finanzgesetz für 2003 als Zweck der Kinderkrippen ausdrücklich die Sicherung der Bildung und der Sozialisation der Kinder zwischen 3 und 36 Monaten sowie eine Unterstützung der Familien und der Eltern.[449] Das Finanzgesetz für 2007 weitete den Bildungs- und Erziehungsauftrag auf alle Arten von Betreuungsdiensten für Kleinkinder

445 Vgl. *ISTAT,* Infanzia e vita quotidiana, 18.11.2011, S. 3; zu den diversen Betreuungsarrangements vgl. auch *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 52.

446 *Becchi/Ferrari*, Die Qualität von italienischen Erziehungseinrichtungen: Initiativen, Erfahrungen und Probleme in Krippe und Kindergarten, in: *Fthenakis/Textor* (Hrsg.), 1998, S. 182 ff.

447 Gesetz Nr. 698 vom 23.12.1975 verfügte die Abschaffung des Hilfswerks ONMI und übertrug dessen Aufgaben auf lokale Behörden.

448 Art. 70 Abs. 2 Gesetz Nr. 448/2001.

449 Gesetz Nr. 289 vom 27.12.2001.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aus.[450] Ein Rechtsanspruch auf entsprechende Bildungsangebote für Kinder stand dennoch nie zur Debatte, weder auf gesamtstaatlicher, noch auf regionaler Ebene.

In den letzten Jahren wurden große Anstrengungen unternommen, um die frühkindlichen Betreuungsangebote zu erweitern und die Angebotssituation an die im Rahmen der Lissabon-Strategie formulierten europäischen Standards anzunähern. Heute gibt es neben den klassischen Kinderkrippen (*asilo nido*), die noch auf das staatliche Krippengesetz Nr. 1044/1971 zurückgehen, zahlreiche andere Betreuungsangebote, die flexibler auf die familiären Bedürfnisse eingehen und teils öffentlich, teils privat verwaltet werden. Zur Klassifizierung der unterschiedlichen Angebotsformen und der unübersichtlichen regionalen Normproduktion auf dem Gebiet der Kleinkindbetreuungsdienste werden heute zwei Makroformen unterschieden: Kinderkrippen (*nidi d'infanzia*) und so genannte ergänzende Dienste (*servizi integrativi*).[451]

Zum ersten Typus der Kinderkrippen gehören Betreuungsdienste für Kleinkinder unter drei Jahren mit der Funktion, die psycho-physische, kognitive, emotionale und soziale Entwicklung des Kindes zu fördern und den Familien Unterstützung in ihrer Erziehungsaufgabe anzubieten. Sie sind mindestens fünf Tage pro Woche und mindestens sechs Stunden am Tag für die Dauer von mindestens 10 Monaten im Jahr geöffnet. Hierzu zählen neben den klassischen öffentlichen Kinderkrippen die betrieblichen Kinderkrippen (*asilo nido aziendali*) und die Kleinkrippen am Arbeitsplatz (*micro nidi*) [452]. Außerdem gehören in diese Kategorie die so genannten Frühlingsgruppen (*sezioni primavera),* die ab dem Schuljahr 2007/2008 auf der Grundlage einer Absprache der verschiedenen Gebietskörperschaften im Rahmen der *Conferenza Unificata*[453] vom 14.6.2007 – zunächst als experimentelles Angebot – für Kinder zwischen 24 und 36 Monaten als Bindeglied zwischen Krippe und Vorschule mit eigenen Qualitätskriterien eingeführt wurden.[454] Sie treten neben die vorzeitige Aufnahme in die Vorschule, die vor allem in den südlichen Regionen nachgefragt wird.[455]

---

450 Art. 1 Abs. 1259 Gesetz Nr. 296 vom 27.12.2006.

451 Vgl. Beschluss der Konferenz der Regionen und der autonomen Provinzen vom 29.10.2009, in: *Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Rapporto al 31 dicembre 2008, S. 35.

452 Die organisatorischen Mindeststandards der Kleinkrippen wurden durch Art. 70 Abs. 5 Gesetz Nr. 448 vom 28.12.2001 (Finanzgesetz für 2002) festgelegt. Zu den neueren Entwicklungen familienähnlicher Angebote vgl. *Oldini*, I servizi innovativi alla prima infanzia: verso uno stile più familiare. Il nido famiglia, in: *Osservatorio nazionale sulla famiglia* (Hrsg.), Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, vol. II, S. 215 ff.; *Martignani*, Servizi per l'infanzia, voucher e titoli di accesso per la conciliazione: pluralizzazione e personalizzazione delle politiche di sostegno alla famiglia, in: *Donati/Prandini* (Hrsg.), La cura della famiglia e il mondo del lavoro, 2008, S. 133 ff.

453 Es handelt sich um ein wichtiges Koordinierungsgremium gem. D.Lgs. Nr. 281/1997, in dem die Abstimmungsprozesse zwischen Staat und Regionen und zwischen Staat und Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften geführt werden.

454 Die Einführung der Frühlingsgruppen als eigenständige Betreuungsform geht auf Art. 1 Abs. 630 Gesetz Nr. 296/2006 (= Finanzgesetz für 2007) zurück. Zur Entwicklung vgl. *Govi*, L'impatto delle sezioni primavera nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, in: Monitoraggio

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zum Typus der ergänzenden Dienste zählen einerseits Betreuungsangebote im häuslichen Rahmen (Tagesmütter)[456] oder die Betreuung in der elterlichen Wohnung, aber auch Angebote zur Kurzzeitbetreuung gemäß Art. 5 Gesetz Nr. 285/1997[457] für Kinder zwischen 18 und 36 Monaten für bis zu 5 Stunden am Tag ohne Essen oder Mittagsschlaf, Spielgruppen, Eltern-Kind-Zentren und ähnliche Einrichtungen, in denen Eltern, Familienangehörige oder vertraute Erwachsene präsent sind, die in die tägliche Pflege des Kleinkindes eingebunden sind.

b) Rechtsgrundlagen der Betreuungsangebote

aa) Staatliche Ebene

In den 1930er Jahren entstanden erste betriebliche Betreuungsangebote für das Kleinkindalter, bei denen Fürsorge- und Gesundheitsaspekte im Vordergrund standen.[458] Das Gesetz Nr. 1044 vom 6.12.1971 definierte die Betreuung für Kinder bis zum Alter von drei Jahren in Kinderkrippen als einen „sozialen Dienst im öffentlichen Interesse" (Art. 1 Abs. 1). Das Krippengesetz zielte – in Verbindung mit Gesetz 1204/1971 für erwerbstätige Mütter – darauf ab, landesweit rund 3.800 staatliche Tageskrippen innerhalb von 5 Jahren mit dem Ziel einer Versorgungsquote von 12% der entsprechenden Altersgruppe zu schaffen.[459] Die Verantwortung für diese Krippen wurde lokalen Behörden und den Regionalregierungen übertragen. Zur Finanzierung wurde ein spezieller öffentlicher Fonds (Fondo integrativo per gli asili nido) eingerichtet, dessen Verwaltung dem Sozialversicherungsträger INPS übertragen wurde. Hierfür hatten die Arbeitgeber einen besonderen Sozialversicherungsbeitrag von 0,1% zu zahlen, der auch nach Ablauf der fünfjährigen Aufbauphase beibehalten wurde.[460]

---

del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31.12.2011, S. 211 ff.

455 Durch D.Lgs. Nr. 53/2003 wurde – parallel zur vorzeitigen Aufnahme in die Grundschule – die Möglichkeit geschaffen, Kinder auch vorzeitig in die Vorschule aufzunehmen, wenn diese bis zum 30.4. des jeweiligen Schuljahres das dritte Lebensjahr vollenden. Bei der Neuordnung der Elementar- und Grundschulen von 2009 (DPR 89/2009) wurde das Institut der vorzeitigen Aufnahme in die Vorschule erneuert. Vorzeitige Aufnahme in die Vorschule wird einerseits bei Unterversorgung an Krippenplätzen, andererseits wegen der geringeren Besuchsgebühren nachgefragt. Vgl. *Govi*, Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia, 2013, www.minori.it/sites/default/files/9_govi.pdf.

456 Unter verschiedenen Bezeichnungen wie „*nido in famiglia*", „*assistente materna*", aber auch „Tagesmutter" als Lehnwort.

457 Gesetz Nr. 285 vom 28.8.1997 („Gesetz über Vorschriften zur Förderung der Rechte und Chancen für Kinder und Jugendliche").

458 RD 718/1926.

459 *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*, G.U. Nr. 316 vom 15.12.1971. Die anvisierte Versorgungsquote wurde erst nach 20 Jahren – und auch nur aufgrund der rückläufigen Kinderzahlen – erreicht.

460 Bis 1989 leitete der Sozialversicherungsträger die Mittel zweckgebunden an die Regionen weiter. Seither ist die Zweckbindung zum Ausbau der Kinderkrippen entfallen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das staatliche Krippengesetz 1044/1971 förderte die zeitweilige Betreuung (Bewahrung) der Kinder, um die Familien angemessen zu unterstützen und um den Zugang der Frauen zur Erwerbstätigkeit im Rahmen eines umfassenden Systems sozialer Sicherheit zu erleichtern (Art. 1 Abs. 2). Kinderpolitisch bedeutete dies eine Zäsur gegenüber dem früheren assistenzialistischen Ansatz, da nach dem neuen Regelungszweck die Plätze in den Kinderkrippen nicht auf bedürftige Kinder beschränkt waren.

Nach Art. 6 Gesetz 1044/1971 sind die allgemeinen Kriterien für die Errichtung, den Betrieb und die Aufsicht über die Kinderkrippen durch regionale Normen unter Beachtung bestimmter staatlicher Vorgaben festzulegen. Sie sollen u.a. hinsichtlich ihrer Lokalisierung und ihrer Betriebsmodalitäten den Bedürfnissen der Familien entsprechen, über ausreichendes qualifiziertes Personal verfügen, das geeignet ist, die gesundheitliche und psychisch-pädagogische Betreuung des Kindes zu gewährleisten, und sie sollen so ausgestattet und organisiert sein, dass die harmonische Entwicklung des Kindes garantiert ist.

Die Rechtsgrundlagen von 1971 sind bis heute in Kraft. Anders als es das Gesetz suggeriert, handelt es sich faktisch nicht um einen universellen Dienst, den alle in Anspruch nehmen können. Die kommunalen Durchführungsbestimmungen legen unterschiedliche Dringlichkeitskriterien für die Aufnahme der Kinder in Kinderkrippen fest. Teils werden erwerbstätige Mütter bevorzugt, teils Familien mit geringem Einkommen (insbes. mit nur einem Einkommen), teils Familien ohne anderweitige Unterstützung bei der Kinderbetreuung durch andere Verwandte, teils kinderreiche Familien unabhängig davon, ob sie Unterstützung im Familienverband erhalten.

Abgesehen von den Regelungen in den Rahmengesetzen Nr. 285/1997 zur Förderung von Kinder und Jugendlichen und Nr. 328/2000 zum Aufbau eines integrierten Systems sozialer Dienste finden sich gesamtstaatliche Rechtsgrundlagen über die familienergänzende Betreuung von Kleinkindern seit dem Jahr 2000 wiederholt in den jährlichen Finanzgesetzen, durch die vor allem Mittel für die Anschubfinanzierung für den weiteren Ausbau der Betreuungsangebote bereitgestellt werden.

bb) Regionale und kommunale Ebene

Die Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit auf die Regionen und die Vereinbarung zum Ausbau der Betreuungsangebote führte zu einer äußerst unübersichtlichen Normenproduktion auf regionaler Ebene. Rechtsgrundlagen finden sich teils in Regionalgesetzen, teils auch in anderen Rechtsakten wie Beschlüssen der Regionalregierung.[461] In der Dekade seit 2000 haben die Regionen entweder sektorspezifische Gesetze auf dem Gebiet der Kleinkindbetreuung erlassen oder entsprechende Regelungen in

461 Eine Zusammenstellung der regionalrechtlichen Maßnahmen zur Entwicklung der Betreuungsangebote findet sich in den jährlichen Fortschrittsberichten, die das Arbeits- und Sozialministerium (Abteilung für Familienpolitiken) zusammen mit dem Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza unter dem Titel "Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" veröffentlicht, vgl. zuletzt den Bericht zum 31.12.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bestehende Sozialgesetze integriert. Einige Regionen haben die strukturellen und/oder organisatorischen Standards für Krippen und ergänzende Betreuungsdienste durch Beschlüsse der Regionalregierung festgelegt. Die allgemeinen Zulassungskriterien für Kinderbetreuungsdienste und die Akkreditierung privater Strukturen sind in der Regel auf regionaler Ebene definiert, während die konkreten Voraussetzungen auf kommunaler Ebene festgelegt werden. Dabei entscheiden die Kommunen über die Besuchsgebühren für die kommunalen Einrichtungen und über die Akkreditierung privater Anbieter, die vertraglich in das kommunale Angebot eingebunden werden (als konventionierte oder subventionierte Einrichtungen). Während die Kommunen v.a. die Kostenbelastung der Familien durch Besuchsgebühren beeinflussen, tragen die Regionen die Verantwortung für die Festlegung der qualitativen Mindeststandards in ihrem Territorium. Auch wenn nicht alle Regionen als allgemeines Zulassungskriterium die Vorlage eines Bildungsplans (wie in der Emilia–Romagna, Veneto, Apulien, Provinz Trento) oder ein pädagogisches Programm (wie in Friaul, Molise, Toskana, Umbrien) verlangen, ist inzwischen fast überall die Zulassung an die Einstellung von pädagogischem Fachpersonal mit entsprechender Qualifikation (*coordinatore pedagogico*) gebunden, um dem Bildungsauftrag dieser Einrichtungen Rechnung zu tragen.[462]

cc) Rechtsgrundlagen für den Ausbau der Betreuungsangebote ab 2000

Rechtsgrundlagen für den Ausbau der Betreuungsangebote für Kleinkinder finden sich häufig in den jährlichen Finanzgesetzen. Die gesamtstaatlichen Finanzgesetze für 2002 und 2003 legten einen Schwerpunkt auf die Schaffung betrieblicher Betreuungsangebote, und förderten u.a. die Errichtung betrieblicher Kleinstkrippen (*micro nidi*) am Arbeitsplatz.[463] Mit der öffentlichen Förderung privater betrieblicher Angebote werden diese Teil der regionalen Betreuungsdienste. Dazu schließt die Gemeinde Verträge mit privaten Anbietern, in denen z.B. die gleichen Besuchsgebühren festgelegt werden wie bei öffentlichen Einrichtungen oder der Zugang von betriebsfremden Kindern geregelt wird.

Hervorzuheben ist der mit dem Finanzgesetz für 2007 beschlossene außerordentliche Plan zum Ausbau der Betreuungsdienste für Kinder unter drei Jahren.[464] Dabei verständigten sich Regierung, Regionen und die Kommunen in einem gemeinsamen Beschluss, 50.000 neue Krippenplätze zu schaffen. Der Ausbauplan bekräftigten zugleich die Mul-

462 *Bonini*, I servizi socio-educativi per la prima infanzia, in: *Gori* (Hrsg.), Come cambia il welfare lombardo, 2010, S. 319 ff. (329 ff.).

463 Finanzgesetz für 2002, Art. 70; Finanzgesetz für 2003, Art. 91.

464 *Piano stradordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio educativi per la prima infanzia* gem. Art. 1 Abs. 1259 Gesetz Nr. 296/2006 (Finanzgesetz für 2007) in Verbindung mit der Vereinbarung (*intesa*) vom 26.9.2007 zwischen Regierung, Regionen und Kommunen zur Umsetzung der Vorgaben; für 2008 Art. 2 Abs. 457 und 458 Gesetz Nr. 244/2007 (Finanzgesetz für 2008) sowie die interregionale Vereinbarung vom 14.2.2008. Der Ausbauplan sah eine öffentliche Finanzierung von insgesamt 727 Mio. € vor, 446 Mio. € oblagen dem Gesamtstaat, 281 Mio. € entfielen auf die örtliche Kofinanzierung.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tifunktionalität der Betreuungsdienste, die hauptsächlich drei Zielsetzungen verfolgten: die Förderung des Kindeswohls und der Entwicklung der Kinder, die Unterstützung der erzieherischen Rolle der Eltern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Versorgung mit frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten für die unter Dreijährigen sollte von zuvor etwa 11% im Landesdurchschnitt[465] einen Mindestgrad von 12% der Altersgruppe erreichen. Als zweites Ausbauziel sollte der Anteil der Kommunen mit einem frühkindlichen Betreuungsangebot auf mindestens 35% ansteigen. Für die stark unterversorgten Regionen im Süden Italiens wurde zunächst eine anzustrebende Versorgungsquote von mindestens 6% vereinbart. Darüber hinaus wurden Maßnahmen zur quantitativen und qualitativen Evaluierung des Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur sowie eine besondere technische Unterstützung für die süditalienischen Regionen des Mezzogiorno vereinbart.

Ein Baustein des Ausbauprogramms bestand in der Einführung so genannter Frühlingsgruppen für die Altersgruppe zwischen zwei und drei Jahren (24-36 Monate), die seit dem Schuljahr 2007/2008 an den staatlichen, kommunalen oder kirchlichen Vorschulen sowie an Kinderkrippen eingerichtet werden können.[466] Das Angebot der Frühlingsgruppen basiert auf Vereinbarungen zwischen Staat, Regionen und Kommunen von zunächst einjähriger Dauer, seit 2010 für jeweils einen Dreijahreszeitraum.

c) Ausgestaltung und Qualitätsstandards der Betreuungsangebote

Die Ausgestaltung der Betreuungsangebote ist je nach Region und nach Träger unterschiedlich. Vor allem die größeren Gemeinden bieten Betreuungs- und Erziehungsdienste für Kleinkinder im Alter von 3 Monaten bis zu 3 Jahren als Teil des kommunalen Sozialdienstes an. Diese Dienste haben ein pädagogisches Konzept und sind auf eine längere und regelmäßige Anwesenheit des Kindes ausgerichtet. Die Aufnahme eines Kindes richtet sich nach einer Rangordnung mit Punktebewertung. Dabei werden als Kriterien im Allgemeinen die Arbeits- und Einkommenssituation der Familie, die Zusammensetzung der Familie (z.B. Einelternfamilie) und eine eventuelle Notlage berücksichtigt. Die Öffnungszeiten der öffentlichen Krippen sind in Italien kürzer als anderswo in Europa, insbesondere in Süditalien. Jede Gemeinde entscheidet über die Öffnungszeiten der Krippen, doch die durchschnittliche Öffnungszeit beträgt acht Stunden pro Tag,

465 Davon entfielen schätzungsweise etwa 9% auf öffentliche und private Kinderkrippen und 2% auf ergänzende und innovative Dienste, vgl. *CENSIS*, Italy today 2008, S. 99.

466 Vgl. oben (FN 454). Im ersten Jahr (2007-2008) entstanden 1.362 Frühlingsgruppen. Vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 67. Im Schuljahr 2010/2011 besuchten 25.442 Kinder insgesamt 1604 öffentlich subventionierte Frühlingsgruppen. Zur Entwicklung vgl. *Govi,* L'impatto delle sezioni primavera nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, in: Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi soico-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31.12.2011, S. 211 ff.; *MIUR*, Monitoraggio Sezioni Primavera a.s. 2010-2011, 2013.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bei einer Mindestverweildauer von 5 Stunden am Tag.[467] Die Einrichtungen sind normalerweise 10 – 12 Monate im Jahr, an 5 Tagen in der Woche geöffnet.

Die Gruppenstärke der staatlichen Krippen umfasst maximal 10 Kinder, die Gruppenstärke der kommunalen Krippen bis zu 15 Kinder. Ein wichtiger Qualitätsindikator ist die Relation zwischen pädagogischer Fachkraft und Kindern. Für Kinderkrippen ist eine solche Fachkraft für jeweils sechs bis sieben Kinder vorgeschrieben. In vielen Regionen gilt jedoch für jüngere Kinder ein günstigerer Betreuerschlüssel. Die besten Standards beim Betreuerschlüssel finden sich in Piemont (5,5), in der Toskana, den Abruzzen und im Aostatal (6).[468] Ein durchschnittlich deutlich schlechterer Betreuerschlüssel findet sich in den Frühlingsgruppen für die Kinder im Übergang zur Vorschule (24-36 Monate). Der vorgeschriebene Mindeststandard von 1:10 wird in über einem Viertel der Gruppen nicht eingehalten, was die Qualität der Angebote in Frage stellt.[469] Die Gruppengröße reicht von einem Minimum von 5 Kindern zu einem Maximum von 20 Kindern und beträgt im Landesdurchschnitt 15,9 Kinder. Die Nichteinhaltung des Betreuuerschlüssels wiegt umso schwerer, als teilweise auch das Mindestalter der Kinder von 24 Monaten unterschritten wird.

Neben den staatlichen und gemeindlichen Kinderkrippen, die zumeist eine Ganztagsbetreuung anbieten, gibt es auch sozialpädagogische Einrichtungen mit kleineren Gruppen, die auf eine unregelmäßige Anwesenheit der Kinder ausgerichtet sind (wenige Stunden am Tag und/oder wenige Tage in der Woche). Diese Einrichtungen zeichnen sich durch eine große Flexibilität aus, um den Bedürfnissen der Eltern Rechnung zu tragen.[470] In der autonomen Provinz Südtirol sind die Gemeinden Träger dieser Einrichtungen und setzen auch die Kosten für diesen Betreuungsdienst fest. Für die Durchführung werden in der Regel Sozialgenossenschaften oder Vereine beauftragt.[471]

Tagesmütter/-väterdienste sind als eigenständige sozialpädagogische Einrichtung noch wenig verbreitet. Bislang existieren keine Regelungen auf gesamtstaatlicher Ebene. Allerdings finden sich regionalrechtliche Vorschriften für diese Form der Betreuung, etwa unter der Bezeichnung „Tagesmutter“ oder „Familienkrippe“ (*nido familiare*), inzwischen in 17 von 21 Regionen bzw. Autonomen Provinzen (ausgenommen bislang Latium, Marken, Apulien und Umbrien). Vorläufer war die autonome Provinz Südtirol, die bereits in einem 1996 verabschiedeten Landesgesetz den Tagesmütter/-väterdienst

467 In Süditalien sind die Öffnungszeiten der kommunalen Krippen deutlich kürzer, etwa in Neapel können die Kinder nur 6,5 Stunden am Tag betreut werden.

468 Zu den verschiedenen Standards vgl. *Bonini*, I servizi socio-educativi per la prima infanzia (oben FN 462), S. 328. Der tatsächliche Betreuerschlüssel lag im Jahr 2008/2009 in öffentlichen Krippen bei 1:7,5 und in Krippen in privater Trägerschaft bei 1:8, vgl. *Fortunati/Moretti/Zelano*, Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi di’infanzia, in: Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2012, S. 201.

469 Zu Fragen der Qualität der Frühlingsgruppen vgl. *Govi*, 2012, S. 221 ff.; *Gruppo CRC*, 6° rapporto di aggiornamento 2012-2013, S. 102.

470 Z.B. ganzjährige Öffnungszeit ohne Sommerpause.

471 Art. 1 Landesgesetz der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol Nr. 8 vom 9.4.1996.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für Kinder bis zu drei Jahren als Alternative und Ergänzung zu den sonstigen Betreuungsdiensten regelte.[472] Nach den landesgesetzlichen Bestimmungen sind Tagesmütter/-väter ausgebildete Fachkräfte mit einem entsprechenden Diplom, die bis zu sechs Kinder gleichzeitig bei sich zuhause betreuen. Sie sind Mitglied in einer Sozialgenossenschaft, die die Betreuungstätigkeit pädagogisch und organisatorisch unterstützt. Die Genossenschaften vermitteln zwischen den Familien und den Tagesmüttern/-vätern. Seit 2008 werden die Tagesmütter mit Arbeitsvertrag angestellt. Das Land bezuschusst die Elternbeiträge in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Lage der Familie.[473]

Die regionalgesetzlichen Regelungen stimmen darin überein, dass sie nach dem Südtiroler Vorbild in der Regel ein bestimmtes Berufsbild und bestimmte Mindeststandards hinsichtlich der Ausbildung verlangen.[474]

Trotz der Professionalisierungstendenzen bei den Tagespflegepersonen sind informelle Formen nicht professionalisierter Betreuung, u.a. durch Babysitter nach wie vor bedeutsam und werden auch durch Einbeziehung in öffentlich geförderte Finanzierungsmodelle (Gutscheinsystem) unterstützt.[475]

d) Finanzierung

Die staatlichen Kinderkrippen waren für die Familien ursprünglich kostenfrei. Die Gemeinden, die für den Betrieb verantwortlich waren, erhielten über die Regionen zweckgebundene Mittel der Zentralregierung. Zur Finanzierung war eine spezielle Sozialabgabe eingeführt worden. Seit Ende der 80er Jahre ist die Finanzierung über öffentliche Mittel rückläufig. Staatliche Fonds, die weitgehend von den Regionen verwaltet werden, unterstützen die Finanzierung öffentlicher Betreuungsangebote mit Mitteln aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Wegen der anhaltenden Wirtschaftskrise wurden die staatlichen Mittel seit 2009 massiv reduziert.

Die Einstufung der Betreuungsangebote als „bedarfsabhängiger Dienst“ (*servizio a domanda individuale*) führte zu einer wachsenden Eigenbeteiligung der Eltern. Im Fall der kommunalen Kinderkrippen wird eine Kostenbeteiligung von mindestens 50% ge-

472 Landesgesetz Bozen-Südtirol Nr. 8 vom 9.4.1996 in Verbindung mit der Durchführungsverordnung DLH Nr. 40 vom 30.12.1997.

473 Eltern, deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet und deren Kind unter drei Jahre alt ist, können bei der finanziellen Sozialhilfe der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol einen Stundenbeitrag beantragen. Diese Unterstützung beträgt maximal 4,50 € pro Stunde und Kind und kann bis zu maximal 160 Dienststunden im Monat gewährt werden.

474 Nur zwei süditalienische Regionen (Basilikata und Sizilien) schreiben keine bestimmte Ausbildung vor, vgl. zu den insgesamt heterogenen Normierungen *Fortunati/Patente/Zelano*, La realtà dei servizi educativi domiciliari, in: Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 Dicembre 2011, S. 261 ff.

475 Vgl. die probeweise Einführung von INPS-Gutscheinen zur Bezahlung von Babysitter-Diensten für Mütter, die nach dem obligatorischen Mutterschaftsurlaub wieder erwerbstätig sind und nicht die fakultative Elternzeit in Anspruch nehmen (Art. 4 Abs. 24 Buchst. b) Gesetz Nr. 92/2012, D.M. vom 22.12.2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fordert. Die tatsächlich zu zahlenden Besuchsgebühren weisen indes eine große Bandbreite auf. Die Höhe der Eigenbeteiligung der Eltern bestimmt sich überwiegend (75% der Fälle) nach dem gewichteten Indikator zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (ISEE), zu 20% nach dem Familieneinkommen und in 5% der Fälle wird eine Einheitsgebühr erhoben. Der von den Familien getragene Anteil an den Gesamtkosten kommunaler Krippenplätze ist zwischen dem Besuchsjahr 2003/2004 und 2011/2012 von 17,5% auf 18,8% gestiegen.[476] Nach Umfragedaten zu den Kosten für den Besuch einer öffentlichen Krippe im Ganztagsbetrieb (im Durchschnitt 9 Stunden täglich) und falls nicht vorhanden, für eine kürzere Besuchsdauer (durchschnittlich 6 Stunden täglich) ergab sich ein durchschnittlicher monatlicher Kostenaufwand von ca. 302 € je Kind. Dabei ist die kommunale Besuchsgebühr mit 114 € in Kalabrien am günstigsten, mit 413 € im Aostatal und 403 € in der Lombardei am teuersten.[477] Ein ganztägiger Krippenbesuch (mit Verpflegung) in einer kommunalen Einrichtung kostet durchschnittlich zwischen 485 € und 241 €, bei einem privaten Anbieter zwischen 533 und 290 €. Bedürftige oder kinderreiche Familien (ab dem dritten Kind) oder Familien in anderen Belastungssituationen erhalten Ermäßigungen bzw. Zuschüsse.[478]

An der weiteren Finanzierung der öffentlichen Betreuungsangebote sind neben dem Staat auch die Regionen, für die laufenden Betriebskosten vor allem die Gemeinden beteiligt. Mindestens 80% dieser Kosten wird aus öffentlichen Mitteln finanziert, dabei sine die Netto-Aufwendungen der Kommunen im Zeitraum zwischen dem schuljahr 2003/2004 und 2011/2012 von 0,85 Mrd. € auf 1,245 Mrd. € angewachsen.[479] Der monatliche Aufwand der Gemeinden betrug pro Kind (bei 10 Monaten Öffnungszeit im Jahr) im Durchschnitt ca. 600 €, mit einer Spannbreite von 892 € im Aostatal und ca. 285 € in der Basilikata.[480] Die Standardkosten in den öffentlichen Einrichtungen sind v.a. aufgrund der durch die geltenden Tarifverträge vorgegebenen Personalkosten höher als in den privaten Einrichtungen.

Höchst disparat ist die Gebührengestaltung auch in den 2007/2008 eingeführten neuen Frühlingsgruppen. Mehrheitlich werden differenzierte Gebühren erhoben, in etwa

476 *ISTAT,* L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, a.s. 2011/2012, Statistiche report, 25.7.2013.

477 *Indagine dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva* vom November 2012, zitiert nach den Angaben des italienischen Parlaments, Asilo nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia, aktualisiert zum 4.2.2013 (http://www.camera.it).

478 *Fortunati/Moretti/Zelano*, Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia, in: Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 Dicembre 2011, S. 159 ff., S. 176 ff.

479 *ISTAT* (oben FN 476). Zu einem geringen Anteil (ca. 4%) sind neben den Gemeinden andere örtliche Körperschaften beteiligt, die im Auftrag der Gemeinde tätig sind.

480 Durchschnittlich wandten die Gemeinden 2010 pro Kind und Jahr für einen Krippenplatz in öffentlicher Trägerschaft einen Nettobetrag von ca. 7.110 € (d.h. nach Abzug der Elternbeiträge von durchschnittlich 1.272 €) auf. Die Spannbreite variierte zwischen 13.568 € pro Kind und Jahr in der teuersten Region Latium und 3.334 € in der günstigsten Region Kalabrien, vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 2012, S. 85; zu 2009 vgl. *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 73, 77, Tab. 21 b.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einem Drittel gilt eine einheitliche Gebühr, im südlichen Italien findet sich jedoch häufig auch vollständige Kostenfreiheit oder sehr geringe Durchschnittsgebühren von unter 5 € im Monat.

Die Kostenstruktur privater Kinderkrippen wird durch die öffentlichen Qualitätsvorgaben beeinflusst, insbesondere durch den Betreuerschlüssel, der jedoch oft etwas ungünstiger ist als in öffentlichen Einrichtungen. Teilweise werden private Krippenplätze bezuschusst, überwiegend sind private Einrichtungen jedoch nur für besser gestellte Familien erschwinglich.

Mit der Arbeitsmarktreform 2012 (Gesetz Nr. 92/2012) wurde probeweise für die Jahre 2013-2015 eine neue Entlastung bei den Kosten der Kinderbetreuung für Mütter eingeführt, die keine fakultative Elternzeit in Anspruch nehmen, sondern stattdessen wieder ihre frühere Erwerbstätigkeit fortsetzen. Zur finanziellen Unterstützung sind Gutscheine für Babysitterleistungen oder für die Inanspruchnahme öffentlicher oder anerkannter privater Krippen vorgesehen. Anzahl und Höhe der Gutscheine richtet sich nach den finanziellen Verhältnissen der Familie und wird durch Ministerialdekret festgelegt.[481] Die Mütter werden mit einem Monatsbetrag von bis zu 300 € bis zu sechs Monate lang entlastet. Es besteht jedoch kein Rechtsanspruch, die Unterstützung wird nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel zuerkannt.[482] Für die Maßnahme sind jährlich 20 Mio. € an öffentlichen Mitteln während der Erprobungsphase vorgesehen.

e) Teilhabequote

Trotz erheblicher Anstrengungen zum Ausbau des Betreuungsangebots in der letzten Dekade bestehen nach wie vor erhebliche Defizite und Ungleichheiten beim Zugang, vor allem in den südlichen Regionen. Ein starkes Nord-Süd-Gefälle besteht sowohl bei der Teilhabequote (ausgenommen Sardinien), als auch bei der Qualität der Einrichtungen, der personellen Besetzung und der Ausbildung des pädagogischen Personals. Durch die Ausbaubemühungen ist der Prozentsatz der Kommunen, die Betreuungsdienste für Kinder unter drei Jahren entweder in Gestalt kommunaler Einrichtungen oder durch öffentliche Beteiligung an den Kosten für private Anbieter zur Verfügung stellen, von 32,8% (2003/2004) auf 48,1% (2011/2012) gestiegen.

Nur ein geringer Anteil der Kinder – im landesweiten Durchschnitt 2,2% – nimmt ergänzende Betreuungsdienste durch Tagesmütter in Anspruch, die ebenfalls durch die Gemeinden und auf übergemeindlicher Ebene gefördert werden. Der territoriale Versorgungsgrad dieses Angebots ist jedoch limitiert, außer in der autonomen Provinz Bozen, wo 13,4% Kinder der Altersgruppe von Tagesmüttern betreut werden.[483]

481 Art. 4 Abs. 24 Buchst. b), Abs. 25 Buchst. b) Gesetz Nr. 92/2012.

482 Einzelheiten im D.M. vom 22.12.2012, Art. 4-8.

483 Zu den Besonderheiten dieses Betreuungsangebots vgl. *Fortunati/Parente/Zelano*, La realtà dei servizi educativi familiari, in: *Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia*, Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011, S. 261 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2010/2011 nutzten 14% der unter Dreijährigen ein öffentliches oder öffentlich finanziertes Betreuungsangebot und 55,2% der Kommunen stellten Betreuungsplätze in Krippen oder bei Tagesmüttern zur Verfügung. Den höchsten Versorgungsgrad bei kommunalen Angeboten erreicht der Nordosten Italiens mit einem durchschnittlichen Wert von 16,8% (Region Emilia-Romagna: 25,4%). Schlusslichter sind immer noch die süditalienischen Regionen und Sizilien; eine Ausnahme bildet die Insel Sardinien, deren Versorgungsquote mit 23,6% deutlich über den anderen südlichen Landesteilen liegt. Angesichts der defizitären Versorgungslage im Süden liegt in diesen Regionen der vorzeitige Eintritt von Kindern im Krippenalter in die Vorschule bei 9% der Altersgruppe gegenüber einem landesweiten Durchschnitt von 5%. Unter Einbeziehung sämtlicher Betreuungs- und Bildungsangebote sowie der vorgezogen Einschulung in die Vorschule erreichte Italien im Landesdurchschnitt einen Versorgungsgrad von knapp 35% der Kinder der Altersgruppe 0-2 Jahre im Jahr 2010/2011, bzw. von 38% für die Kinder im Alter von 3-35 Monaten.[484]

Nach wie vor deckt das Angebot an öffentlich bezuschussten und damit bezahlbaren Krippenplätzen nicht die Nachfrage, was sich in entsprechenden Wartelisten niederschlägt.[485] In den letzten Jahren ist die Zahl der privaten Krippen deutlich gestiegen, im Zeitraum 2008-2011 von 39,5% auf 47,5%, wobei ihre Verbreitung in den einzelnen Regionen zwischen 40,0% im Süden und 54,1% im Nordwesten variiert.[486]

2. Vorschulsystem

Der Staat hatte bis zur Bildungsreform von 1968 die Kindergärten weitgehend kirchlichen Einrichtungen überlassen. Der erste nicht konfessionelle kommunale Kindergarten Italiens wurde 1912 in der Stadt Reggio Emilia gegründet.[487] 1968 wurden staatliche Vorschulen als freiwilliges Angebot gegen große Widerstände landesweit eingeführt.[488] Vorschulen stehen flächendeckend zur Verfügung, ohne dass hierzu ein individueller Rechtsanspruch der Kinder formuliert worden wäre. Faktische Zugangsbarrieren können sich teilweise für Kinder ergeben, deren Eltern sich nach Ablauf ihrer befris-

484 Zur Entwicklung im Detail vgl. *Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia*, Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011, S. 14 ff., (41); *ISTAT*, Famiglia in Cifre, 2010, S. 73 ff.; *Volpi/Pirra*, in: PSS Nr. 6/2010, S. 12.

485 Im Durchschnitt bleiben etwa 25% der Kinder auf einer Warteliste. Mit der anhaltenden Wirtschaftskrise sinkt die Nachfrage nach Krippenplätzen.

486 Vgl. zur Verbreitung privater Betreuungsangebote *Presidenza del Consiglio dei* M*inistri – Dipartimento per le politiche della famiglia*, Monitoraggio del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31.12.2011, S. 35 f.

487 Diese Stadt praktiziert in ihren kommunalen Krippen und Kindergärten seit Ende der 1960er Jahre ein anspruchsvolles Bildungs- und Erziehungsprogramm für Kleinkinder bis zu sechs Jahren, das internationale Anerkennung fand. Zur sog. Reggio-Pädagogik vgl. *Sommer*, Kinder mit erhobenem Kopf. Kindergärten und Krippen in Reggio Emilia, 1999, S. 8 ff.

488 L. 18 marzo 1968, n. 444 (*Ordinamento della scuola materna statale*).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

teten Visa illegal in Italien aufhalten. Allerdings hat die erstinstanzliche Rechtsprechung das individuelle, familienunabhängige Recht dieser Kinder auf Besuch der kommunalen Vorschule als Ausprägung des Rechts auf Bildung anerkannt. Dieses Grundrecht kann den Kindern nicht wegen einer fehlenden Aufenthaltserlaubnis der Eltern verweigert werden.[489]

a) Rechtsgrundlagen und Angebotsinhalte

Die dreijährige Vorschule (*scuola dell'infanzia*) ist ein freiwilliges Angebot des Bildungssystems für Kinder ab dem 3. Lebensjahr bis zur Einschulung. Rechtsgrundlage ist Gesetzesdekret Nr. 59 vom 19.2.2004[490] in Verbindung mit regionalgesetzlichen Normen. Diese Bildungseinrichtung zielt darauf ab, bei der Erziehung und der Entwicklung der Kinder mitzuwirken, und ihre Beziehungsfähigkeit, Autonomie, Kreativität und Lernfähigkeit zu fördern sowie gleiche Bildungschancen effektiv zu gewährleisten. Unter Wahrung der Primärverantwortung der Eltern trägt die Vorschule zur umfassenden Bildung der Kinder bei und sorgt für die pädagogische Kontinuität beim Übergang in die Grundschule. Bereits 1996 führte Italien als berufliche Qualifikation für Vorschullehrerinnen und –lehrer ein Hochschulstudium der Primärausbildung von vierjähriger Dauer ein.[491]

Bis 2004 konnten Kinder in das laufende Vorschuljahr aufgenommen werden, die bis Ende Dezember drei Jahre alt wurden. Durch die Schulreform Moratti wurde die vorzeitige Aufnahme in die Grundschule und parallel dazu die vorzeitige Aufnahme in die Vorschule ausgeweitet. Damit können Kinder unter drei Jahren in die Vorschule aufgenommen werden, wenn sie bis zum 30.4. des laufenden Schuljahres das dritte Lebensjahr vollenden. Die vorgezogene Aufnahme in die Vorschule ist davon abhängig, dass freie Plätze sowie geeignete Räumlichkeiten und eine geeignete Ausstattung vorhanden sind.[492] Allerdings werden teilweise auch Kinder, die erst nach dem Stichtag geboren sind, in die Vorschule aufgenommen. Die irreguläre frühe Aufnahme betrifft durchschnittlich 10-11% der „vorzeitig" eingeschulten Kinder. Der vorgezogene Eintritt in die Vorschule als erster Bildungsstufe ist seit 2008 strukturell verankert und wird in

489 Tribunale Milano, Nr. 2380 vom 11.2.2008, das in der verweigerten Aufnahme eines Kindes in die Vorschule eine Verletzung des Kindeswohls sah. Vgl. zu dieser Entscheidung *Long*, in: International Journal of Children's Rights 17 (2009) 155 ff. (159).

490 D.Lgs. Nr. 59 vom 19.2.2004 („*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo della legge 28 marzo 2003, n. 53*") in Verbindung mit der Revision des Schulsystems nach Gesetz Nr. 133/2008 und Gesetz Nr. 169/2008 (Schulreform Gelmini).

491 Zur Ausbildung der Vorschullehrer und zum Bildungsangebot der Vorschulen vgl. im Einzelnen *Avon*, La legislazione scolastica, 2009, S. 163 ff.

492 *Govi*, Gli anticipi nella Scuola dell'Infanzia – Norme, dati, analisi critica e di prospettiva, in: *Ministero del Lavoro e dell Politiche Sociali et al*. (Hrsg.), Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 Dicembre 2011, S. 237-260.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

78% der Einrichtungen praktiziert, insbesondere in den süditalienischen Regionen, wo wenige Krippenplätze zur Verfügung stehen.

Die Gruppenstärke in den öffentlichen Vorschulen wurde in den letzten Jahren erhöht. 1998 betrug die Zahl der Kinder je Gruppe noch zwischen 15 und 25, die ausnahmsweise auf 28 erhöht werden konnte, wenn die Kinder nicht in benachbarten Vorschulen aufgenommen werden konnten. Seit dem Schuljahr 2009/2010 ist eine Mindestgruppenstärke von 18 Kindern vorgeschrieben, während die Obergrenze ab dem Schuljahr 2010/2011 auf 26 erhöht wurde (in Ausnahmefällen bis zu 29 Kinder). Das Lehrer-Schüler-Verhältnis entspricht mit 1:11,8 ungefähr dem Verhältnis in Grundschulen (1: 11,3).[493]

Die Stundentafel der Bildungsaktivitäten soll im Jahr mindestens 875 und höchstens 1700 Stunden umfassen, die in 35 Wochen pro Schuljahr zu absolvieren sind.[494] Im Fall der Mindestanzahl entspricht dies einer Besuchsdauer von jeweils 5 Stunden an fünf Wochentagen, während bei der Höchstzahl ein ganztägiger Besuch an fünf Wochentagen und am Samstagvormittag abgedeckt ist. In der Praxis wird das Angebot durch die jeweilige Einrichtung entsprechend der familiären Nachfrage beschlossen. Nach der Vorschulordnung gemäß Gesetzesdekret Nr. 59/2004 mussten die staatlichen Vorschulen mindestens zwei Zeitmodelle anbieten. Seit dem Schuljahr 2009/2010 sind nun drei Zeitmodelle möglich: ein Regelmodell mit 40 Wochenstunden (zumeist acht Stunden an 5 Wochentagen), eine verkürzte Besuchszeit von 25 Stunden (begrenzt auf den vormittäglichen Besuch) sowie eine verlängerte Besuchszeit von 50 Wochenstunden.[495]

Der Zugang zur Vorschule setzte bisher die Einschreibung des Kindes auf einer Warteliste in der gewählten Einrichtung voraus. Das Vorrücken auf der Warteliste erfolgt, abhängig von der Zahl der verfügbaren Plätze, nach verschiedenen Parametern, wie Einkommen und Zusammensetzung der Familie. Oftmals sind die Öffnungszeiten – vor allem in Süditalien – jedoch nicht auf die Bedürfnisse der Familien abgestimmt. Ein Mittagessen wird im Schnitt für 82,7% der Vorschüler angeboten.

b) Organisation und Finanzierung

Vorschuleinrichtungen werden entweder von der Gemeinde, dem Staat oder privaten Trägern betrieben. Die staatlichen Vorschulen sind kostenlos, nur für das Mittagessen wird eine Gebühr erhoben. Etwa 50% der kommunalen Vorschulen sind ebenfalls kostenlos, in den übrigen Einrichtungen werden einkommensabhängige Besuchsgebühren erhoben, bei Bedürftigkeit ist der Besuch kostenlos. Das gleiche gilt für private konfessionsgebundene Vorschulen, wobei die Besuchsgebühr vom Einkommen und vom Um-

493 *OECD*, Education at a Glance 2012, Country Note Italy, S. 7.

494 Art. 3 D.Lgs. Nr. 59/2004.

495 Reformgesetz Nr. 133/2008. Eine ganztägige Vorschule (8 Stunden) ist vor allem in Norditalien das Standardangebot (90%).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fang der staatlichen Förderung abhängt. Nicht kirchliche private Einrichtungen sind sehr exklusiv und teuer.

c) Teilhabequote

Die Versorgung mit vorschulischen Bildungsangeboten ist im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch, insbesondere seit der intensiven Expansion nach 1968. Die Besuchsquote betrug im Schuljahr 2011/2012 im Durchschnitt 98,8%.[496] Der Anteil der Kinder mit ganztägigen Besuchszeiten von 40 oder mehr Wochenstunden betrug 2009/2010 fast 89% im landesweiten Durchschnitt (über 90% in Norditalien, 87,7% in Mittelitalien, 80,2% in Süditalien, 61,6% auf den Inseln). 93,4% der staatlichen Vorschulen boten einen Mittagstisch (über 99% im Norden, aber nur 70% auf Sizilien).[497]

Insgesamt besuchten im Schuljahr 2012/13 1,695 Mio. Kinder eine Vorschuleinrichtung.[498] Rund 55% der Vorschulen sind in öffentlicher Trägerschaft.

3. Förderung und Betreuung von Kindern im Schulalter

Die Förderung von Kindern und Jugendlichen im Schulalter erfolgt außerhalb der schulischen Angebote im engeren Sinn auch durch Kinder- und Jugendarbeit.

a) Struktur des Bildungssystems und ergänzender Betreuungsbedarf

Aufgrund der schulischen Autonomie entscheiden die Schulen eigenverantwortlich über Unterrichtsorganisation und die Verteilung der Unterrichtszeiten über den Tag und die Woche, d.h. über den Umfang von Nachmittagsunterricht und die Organisation einer 5 oder 6-Tage-Woche. Vorgaben bestehen jedoch für die Stundenkontingente der einzelnen Fächer. Der wöchentliche Umfang des Unterrichts – und damit ein etwaiger ergänzender Betreuungsbedarf für Schulkinder – unterscheiden sich jeweils nach der Schulstufe und hängen von der familiären Nachfrage, vor allem von der Ausstattung der Schule ab. Die Rahmenbedingungen für einen ganztägigen Schulbetrieb haben sich in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert.[499]

In den öffentlichen Grundschulen soll der wöchentliche Unterricht vorzugsweise 24 Stunden umfassen. Die Eltern können als weitere Variante des Halbtagsbetriebs für ein Modell mit 27 Wochenstunden optieren, das im Schuljahr 2010/2011 in 21% der Klas-

496 Ein Teil der Erstklässler (9,2%) wird schon vor dem 6. Lebensjahr eingeschult und daher nicht der Vorschule, sondern der Grundschule zugeordnet. Zur Besuchsquote vgl. *CENSIS*, 46° Rapporto sulla situazione sociale del paese 2012, S. 128. Die Beschulung im Rahmen des Vorschulprogramms erreicht etwa 94% der Kinder zwischen drei und sechs Jahren.

497 *MIUR*, La scuola in cifre 2009-2010, S. 60 ff.

498 Zur Entwicklung der Besuchszahlen *ISTAT*, Annuario statistico italiano 2013, S. 184.

499 *Avon*, La legislazione scolastica: un sistema per il servizio di istruzione, 2009, S. 173 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sen durchgeführt wurde. Am meisten verbreitet (49% der Klassen) ist ein verkürztes Ganztagsmodell von 30 Stunden, gefolgt von einem echten Ganztagsmodell von 40 Stunden (30%). In der Sekundarstufe I (früher: Mittelschule) ist als Regelmodell eine Unterrichtszeit von 30 Wochenstunden vorgesehen. Durch außerkurrikuläre, in der Regel kostenpflichtige Aktivitäten kann die Anwesenheitsdauer auf 36 Stunden erhöht werden (sog. *tempo prolungato*). Das verkürzte Ganztagsmodell wie auch der volle Ganztagsbetrieb mit 40 Wochenstunden sind auf Nachfrage der Eltern möglich, sofern die Voraussetzungen hinsichtlich Lehrpersonal und Infrastruktur vorhanden sind.

b) Ganztagsklassen

Die Einrichtung von Ganztagsklassen mit einem eigenständigen pädagogischen Konzept in den staatlichen Grundschulen (mit zwei Lehrern pro Klasse) geht auf das Gesetz Nr. 820 vom 24.9.1971 zurück.[500] Dieses Schulkonzept verfolgte unter anderem den Ansatz, die Bildungschancen für Kinder aus Arbeiterfamilien zu verbessern, in denen die Mütter bis zum Ende der 1970er Jahre zu gut 73% nur die Grundschule abgeschlossen hatten, während die Analphabetenrate unter diesen Müttern noch bei 2% lag.[501]

In der Mittelschule wurden 1983 die Ganztagsklassen und Nachmittagsbetreuung durch das Modell der verlängerten Verweilzeit (*tempo prolungato*) verdrängt. Für die Einrichtung von Ganztagsklassen oder von erweiterten Öffnungszeiten konnten beim Bildungsministerium zusätzliche Mittel beantragt werden.

Die Betreuung in echten Ganztagsklassen lag bisher ausschließlich in der Hand von Lehrern, bei einer Schüler-Lehrer-Relation von etwa 1:10 im Landesdurchschnitt. Im Schuljahr 2010/11 wurden etwa 30% der Grundschulklassen ganztägig geführt (mit 40 Stunden Verweilzeit), in der Sekundarstufe 1 waren 20% der Klassen mit einer verlängerten Verweildauer (von 36-40 Stunden) gegenüber 80% mit einer Verweildauer von nur 30 Stunden.[502] Die Verteilung ist allerdings regional sehr unterschiedlich. In Städten wie Bologna, Mailand oder Modena erreichte der Anteil der Ganztagsgrundschulklassen etwa 50%, in Palermo, Neapel oder Bari dagegen nur 3 oder 4%. Obwohl sich die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Ausstattung mit Lehrkräften seit den Schulreformen von 2003[503] verschlechtert haben, steigt die Nachfrage nach Ganztagsklassen.[504]

500 Zur pädagogischen und sozialen Funktion der Ganztagsangebote vgl. *Dei*, La scuola in Italia, 2007, S. 66-68; *Catarsi* (Hrsg.), La scuola a tempo pieno in Italia: una grande utopia?, 2004.

501 *Catarsi*, Tempo pieno: tempo di che?, in: *ders.* (Hrsg.), La scuola a tempo pieno in Italia: una grande utopia?, 2004, S. 20.

502 Vgl. *MIUR*, Monitoraggio delle indicazioni per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo, Maggio 2012.

503 Gesetz Nr. 53 vom 28.3.2003; Dekret Nr. 137 vom 1.9.2008, umgewandelt in Gesetz Nr. 169 vom 30.10.2008 (Abschaffung der traditionellen Optionen für Unterrichtszeiten von 27, 30 oder 40 Wochenstunden durch 24 Stunden Pflichtunterricht in der Grundschule) und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen D.P.R. Nr. 81 und Nr. 89 vom 20.3.2009.

504 Vgl. *Berzoni/Profeta*, Quanti rischi nella rinuncia al tempo pieno, in: www.lavoce.info, 27.3.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nach Daten zum Schuljahr 2010/2011 ist in der Sekundarstufe I der prozentuale Anteil sowohl der Klassen mit verlängerter Anwesenheitszeit (*tempo prolungato*) wie auch der Klassen mit einem ganztägigen Betrieb (37-40 Wochenstunden) deutlich gesunken.[505] Zwischen 2007 - 2012 hat der Anteil der Grundschulklassen im Ganztagsbetrieb von 24% auf 30% leicht zugenommen; er variiert jedoch stark zwischen den südlichen und nördlichen Regionen (47% in der Lombardei, 5,4% in Molise).[506]

An den Kosten im Zusammenhang mit der Ausbildung im öffentlichen und privaten Bildungssystem sind die Familien mit geschätzten 7 Milliarden Euro (etwa 0,5% des BIP) beteiligt. 23% der Aufwendungen sind direkt durch den Schulbesuch veranlasst (Gebühren der Schule für Laboratorien, didaktische Aktivitäten, Gebühren für Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen, Schulbücher), 77% betreffen notwendige Ausgaben für den Kauf von ergänzenden Textbüchern Transport, Ausflüge, kulturelle Aktivitäten, etc). Der durchschnittliche familiäre Aufwand je Schüler oder Schülerin beträgt 54 € im Schuljahr.[507]

c) Förderung von Kindern außerhalb der Unterrichtszeiten

Institutionalisierte außerschulische Betreuungseinrichtungen für Schulkinder („*dopo-scuola*“ oder auch „*pre-scuola*“) sind nur rudimentär entwickelt. Angebote für diese Altersgruppe umfassen familienähnliche Tageseinrichtungen mit qualifiziertem Betreuerpersonal (etwa Kinderhäuser), betriebliche Einrichtungen (die häufig von einer Sozialgenossenschaft betrieben werden) sowie spezielle Angebote nur für die Ferienzeiten.[508] Darüber hinaus werden verlängerte Betreuungszeiten für Schulkinder zunehmend auch in den Schulen angeboten, etwa als Frühbetreuung bis zum Unterrichtsbeginn oder als ergänzendes Angebot nach dem Unterricht.

Daneben bieten vor allem gemeinnützige Organisationen, Vereine und Verbände außerschulische Betreuung und Begleitung für Kinder und Jugendliche an und ermöglichen zum Beispiel sportliche Betätigung in kommunalen Sportanlagen. Solche Dienstleistungen umfassen auch die Hausaufgabenhilfe für Kinder, Begleitung und Abholung der Kinder von und zu außerschulischen Aktivitäten, Babysitterdienste am Abend. Die Nachmittagsbetreuung findet im Allgemeinen zwischen 14.30 – 18.00 Uhr statt, die

505 In den vormaligen Mittelschulen sank der Anteil der Ganztagsklassen von 6,1% im Schuljahr 2006/2007 auf 2,9% im Schuljahr 2010/2011.

506 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, 2012, S. 67.

507 *MIUR*, La scuola in cifre 2009, S. 12.

508 Ferienlager mit und ohne Übernachtung bzw. Campingfreizeiten für Kinder und Jugendliche während der langen Sommerferien werden heute vor allem durch die Gemeinde organisiert. Diese Form der Betreuung stammt aus den 30er Jahren und wurde damals von einigen Unternehmen für die Kinder ihrer Angestellten angeboten. Teils handelt es sich um Schullandheime oder um von der Schule getrennte Einrichtungen. Wegen der wachsenden Zahl berufstätiger Mütter besteht eine sehr große Nachfrage nach diesen Angeboten.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Besuchskosten hängen von der Dauer der Besuchszeit ab. Etwa 20% der erwerbstätigen Mütter lassen ihre Kinder ab dem Alter von 11 Jahren alleine zu Hause.[509]

III. Familienunterstützende soziale Dienste und Hilfen zur Erziehung

1. Allgemeine familienunterstützende Hilfen und Angebote

Unterstützung der Elternfunktionen wird in unterschiedlichen Formen angeboten, in Eltern-Kind-Zentren als offene Treffpunkte für Eltern, Großeltern und Kinder für gemeinsames Spielen und Gespräche, in Kursen und Veranstaltungen mit Elternthemen sowie in Beratungseinrichtungen, die in nahezu allen Regionen eingerichtet wurden, entweder als Maßnahmen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen gemäß Gesetz 285/1997 oder aufgrund einer spezifischen regionalrechtlichen Regelung. Im Rahmen von Art. 4 Gesetz 285/1997 wurden u.a. Projekte zur Unterstützung elterlicher Verantwortung finanziert, insbesondere durch die Gewährung einer Kindergrundsicherung für bedürftige Kinder, die einer Pflegefamilie oder einem alleinerziehenden Elternteil anvertraut wurden. Weitere Maßnahmen betreffen die Prävention von Gefährdungslagen und psycho-sozialer Risiken, Familienmediation und Beratung zur Bewältigung von Beziehungskonflikten zwischen Eltern und Kindern.

Unter den Maßnahmen, die durch den nationalen Familienfonds gefördert wurden, ist besonders die Umstrukturierung der Familienberatungsstellen (*consultorio familiare*) hervorzuheben. Dieser soziale Dienst war ursprünglich durch Gesetz Nr. 405/1975 eingeführt worden und ist institutionell dem Gesundheitsdienst und damit organisatorisch und finanziell den Regionen zugeordnet. Dieser Dienst wurde mit Hilfe spezifischer Vereinbarungen mit den Regionen zu einem Familienzentrum mit einem umfangreichen Angebot weiterentwickelt. Es geht um Beratung und Unterstützung für eine verantwortliche Elternschaft, um psychologischen und sozialen Beistand bei Problemen in der Paar- und der Familienbeziehung, auch in Bezug auf Erziehungsprobleme, um Beratung über Verhütung, künstliche Befruchtung, Schwangerschaft, Geburtsvorbereitung, Betreuungsangebote für Kinder, Familienmediation, Information über Adoptions- und Pflegeverfahren oder auch um die Prävention von Kindesmisshandlung oder von Gewalt gegen Frauen.[510]

Im Dezember 2007 existierten landesweit 2186 Familienberatungsdienste, davon organisierten 553 spezielle Anlaufstellen für Jugendliche.[511]

509 *Rossi*, Servizi e interventi sociali per le famiglie e con le famiglie lungo il ciclo di vita, Beitrag für die Nationale Familienkonferenz vom 8.-10. November 2010, S. 15 f.; vgl. auch *Donati* (Hrsg.), Il costo dei figli, 2010.

510 Gesetz Nr. 405 vom 29.7.1975. Das Aufgabenspektrum wurde zuletzt durch Gesetz Nr. 40 vom 19.2.2004 (*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*) ausgeweitet.

511 *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 70.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Sicherstellung der Betreuung und Erziehung bei Ausfall der Eltern

a) Familienähnliche Erziehungsformen

Zu den zentralen Themen, die sich das Nationale Observatorium für Kinder und Jugendliche schon früh vornahm, gehörten die Abschaffung der Heimerziehung durch Schließung der Kinderheime zum 31.12.2006 und der Ausbau der Platzierung von Kindern in geeigneten Pflegefamilien.[512] Die vorhandenen Heime sollten entweder geschlossen werden oder in kleinere Einheiten umgewandelt werden. Für Kinder unter sechs Jahren ohne Familie war ausschließlich die Unterbringung in einer familienähnlichen Gemeinschaft vorgesehen, mit Ausnahme von Eilfällen.

Zur Betreuung stark verhaltensauffälliger Kinder und Jugendlicher in einem familienähnlichen Ambiente wurde auf regionaler Ebene als Alternative zu einer kollektiven Unterbringung und Erziehung im Rahmen einer Wohngemeinschaft die Figur einer professionellen Pflegefamilie geschaffen. Es handelt sich um eine Schutzmaßnahme für Kinder und Jugendliche in besonders schwierigen Umständen, deren Aufnahme in eine Pflegefamilie erhöhte Anforderungen stellt, denen nicht professionelle Pflegefamilien, die auf freiwilliger Basis tätig sind, in der Regel nicht gewachsen sind. Die Provinz Mailand gehört zu den ersten in Italien, die diese Schutzmaßnahme auf einer experimentellen Basis ab November 2004 einführte.[513]

Die Zahl der Kinder in Pflegefamilien betrug Ende Dezember 2011 rund 14.400 (2010: rund 14.500), gleichwohl befanden sich zugleich immer noch knapp 15.000 (2010: 14.800) Kinder in einer heimähnlichen Einrichtung.[514] Die Fremdunterbringung betrifft zu einem hohen Anteil ausländische Kinder und Jugendliche, insbesondere unbegleitete Minderjährige. Entgegen der gesetzgeberischen Zielsetzung ist ein großer Teil der Kleinkinder mit Bedarf an Fremdunterbringung nicht in Familienpflege, sondern in einem Kinderheim untergebracht. Die Pflegefamilien erhalten eine Aufwandsentschädigung, die im landesweiten Durchschnitt 404 € pro Monat und Kind beträgt.[515]

---

512 Art. 2 Abs. 4 Gesetz Nr. 149/2001. Zur Platzierung in Pflegefamilien (Pflegeanvertrauung) vgl. oben A.IV.2.c., zur Entwicklung entsprechender Sozialdienste für Kinder in Risikofamilien vgl. *Bonini*, Le politiche per i minori allontanati e le famiglie in difficoltà, in: *Gori* (Hrsg.), Come cambia il welfare lombardo, S. 339 ff.

513 Hierzu *Ghezzi,* in: PSS Nr. 19/2006, S. 16 ff.

514 *Istituto degli Innocenti* (Hrsg.), Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2011, in: Quaderni della ricerca sociale 26/2013, 20 f. Zur Entwicklung vgl. *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2012-2013, S. 60 f.; *Belotti* (Hrsg.), Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie, 2009; *Bonini*, Le politiche per i minori allontanati e le famiglie in difficoltà, in: *Gori* (Hrsg.), Come cambia il welfare lombardo, 2010, S. 339 ff.; zu den Fortschritten vgl. auch *Lenti/Long*, S. 279 f.; *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 76. Der Anteil der Familienpflege liegt in den Regionen Sardinien, Ligurien, Piemont und Toskana über dem nationalen Durchschnitt, in elf Regionen (v.a. in Süditalien) und in einer Autonomen Provinz dagegen darunter.

515 Vgl. *Guidi/Palmieri/Miraglia*, Mai più un Bambino, 2013, S. 104.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Heimerziehung

Art. 3 Gesetz 184/1983 sieht die Unterbringung eines Minderjährigen in einer öffentlichen oder privaten Fürsorgeeinrichtung als subsidiäre Maßnahme vor, wenn das Kind nicht in der Herkunftsfamilie erzogen werden kann und auch keine geeignete Pflegefamilie vorhanden ist. Bis zur Reform durch Gesetz Nr. 149/2001 waren wirtschaftliche Schwierigkeiten der Herkunftsfamilie ein häufiger Grund für die Erziehung in einer Fürsorgeeinrichtung, mit großem Abstand gefolgt von Verhaltensproblemen der Eltern und Krisen in den familiären Beziehungen.[516] Durch Gesetz Nr. 149/2001 wurde die Ablösung der Heimerziehung durch Familienpflege oder Unterbringung in einer familienähnlichen Gemeinschaft bis Ende 2006 vorgeschrieben.[517] Für die Kosten der außerfamiliären Unterbringung von Kindern hat die höchstrichterliche Rechtsprechung einen Anspruch der Kommune gegenüber den Eltern anerkannt.[518]

Unter den Kindern, die in einer heimähnlichen Einrichtung leben, befindet sich eine wachsende Zahl ausländischer Kinder und Jugendlicher. Ihr Anteil ist 1998-2010 von 12% auf 27% gestiegen, was großenteils mit der wachsenden Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zusammenhängt. In einigen Regionen (Emilia Romagna, Toskana, Marken, Latium) liegt der Anteil ausländischer Kinder und Jugendlicher bei über 40%.[519] 17,5% der Kinder in Heimerziehung ist behindert und leidet an einer psychischen Erkrankung.[520]

D. Abschließende Bemerkungen

Italien hat Familien mit heranwachsenden Kindern als Zielgruppe universeller sozialpolitischer Interventionen erst spät entdeckt. Zwar fungierte die Familie immer als wichtigster sozialer Stoßdämpfer, fehlende soziale Dienste wurden traditionell im Familienverband aufgefangen. Anstelle einer expliziten, kohärenten Familienpolitik entwickelten sich fragmentarische Maßnahmen, teils im Rahmen stratifizierter sozialer Vorsorgesysteme, teils als bedürftigkeitsabhängige Leistungen mit minimalem öffentlichem Aufwand. Häufig wurden – je nach Kassenlage – kurzfristige Maßnahmen ohne strukturelle Verankerung eingeführt. Bei den Geldleistungen zeigt sich in den letzten Jahren eine Tendenz, beitragsfinanzierte Maßnahmen für Arbeitnehmerfamilien auszuweiten bzw. Leistungssysteme für Eltern mit Erziehungspflichten unabhängig vom Erwerbssta-

516 Misshandlung und Vernachlässigung (5,1%), sexueller Missbrauch (2,5%) und Verlassenheit (1,8%) sind weitere spezifische Gründe für die Fürsorgeerziehung.

517 Art. 2 Abs. 4 Gesetz 146/2001.

518 Corte di Cassazione, Urteile Nr. 22678/2010 und 22909/2010, vgl. *Lenti/Long*, Diritto di famiglia e servizi sociali, S. 283.

519 *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2012-2013, S. 64.

520 *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2012-2013, S. 64.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tus zu schaffen. Sobald der Schutz aber nicht mehr über den Erwerbsstatus der Eltern vermittelt wird, sondern an die Familienmitglieder als Inhaber sozialer Rechte anknüpft, werden die Leistungen in der Regel bedürftigkeitsabhängig ausgestaltet.

Die wichtigsten Geldleistungen zur Unterhaltssicherung sind Bestandteil der Sozialversicherung für Arbeitnehmerfamilien und stehen nicht allen Eltern zur Verfügung. Dies gilt auch für Kindergeldleistungen. Nach wie vor gibt es keine Grundsicherung für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern in einkommensschwachen Familien oder Antworten auf die wachsende Kinderarmut, sondern einzelne bedarfsgeprüfte Unterstützungsleistungen für unterschiedliche Familienkonstellationen bzw. Bedarfssituationen. Dabei liegt der Fokus teils auf der Unterstützung von Familien mit Neugeborenen und Kleinkindern, teils auf kinderreichen Familien. Ein Ausfall der Unterhaltssicherung nach einer Scheidung oder Trennung wird bislang nicht durch ein allgemeines Vorschusssystem kompensiert. Strukturelle Defizite mit Blick auf die für das Aufziehen von Kindern erforderliche Verlässlichkeit öffentlicher Unterstützung und Förderung zeigen sich darin, dass viele Leistungsgesetze auf experimenteller Basis eingeführt und/oder nur im Rahmen der jährlichen Finanz- und Stabilitätsgesetze dotiert werden.

Anders als bei den Geldleistungen zur Unterhaltssicherung ist die Versorgung mit Gesundheitsleistungen weitgehend als universeller Dienst ausgestaltet. Obgleich die Regionalisierung der Gesundheitsdienste die geographischen Ungleichheiten in der Qualität der Versorgung wieder verschärft, bleiben die wichtigsten Parameter hinsichtlich der Kostenbeteiligung bei der Gesundheitsversorgung von Kindern landesweit einheitlich geregelt.

Dienste zur Betreuung und Erziehung der Kinder wurden erst spät als öffentliche Aufgabe anerkannt. Im Vordergrund stand der Schutz der arbeitenden Mütter, die Elternfunktion von Vätern blieb lange unbeachtet. Nach Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs erhielten Väter unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zum bezahlten Mutterschaftsurlaub anstelle der Mutter, inzwischen haben sie einen eigenständigen Anspruch auf Elternzeit, der ab 2013 um Vaterschaftstage ergänzt wird. Allerdings nehmen wenige Eltern diese Zeiten in Anspruch bzw. nur für einen Bruchteil der möglichen Zeit, was mit der niedrigen Lohnersatzleistung und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen zusammenhängt. Bemerkenswert ist die Ausdehnung geschützter Betreuungszeiten auf die Aufnahme von Adoptiv- und Pflegekindern und die schrittweise Einbeziehung selbständig beschäftigter Eltern in entsprechende Leistungssysteme. Obwohl bezahlte Freistellungszeiten arbeitsrechtliche Ansprüche der Eltern sind, werden sie nach der Rechtsprechung im Interesse des Kindes gewährt.

Ein großes Problem bleibt das in verschiedenen Landesteilen unzureichende Angebot an frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsdiensten für Kinder unter drei Jahren, aber auch an schulergänzenden Diensten für ältere Kinder. Während für die Altersgruppe zwischen 3 – 6 Jahre ein flächendeckendes, freiwilliges Vorschulsystem seit den 1970er Jahren als integraler Bestandteil des Bildungssystems entstanden ist, bleibt die Verantwortung für die Betreuung und Bildung in den ersten drei Lebensjahren bei den Fami-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lien. Dennoch ist vor allem seit dem Gesetz zur Förderung der Rechte und Chancengleichheit von Kindern (1997) anerkannt, dass auch die Kinder unter drei Jahren eigene altersgerechte Bildungsangebote in Anspruch nehmen können sollen. Im letzten Jahrzehnt entstanden verstärkt Initiativen, um den Versorgungsgrad zu verbessern und die großen regionalen Disparitäten zu überwinden. Dies wird nicht durch einen individuellen Rechtsanspruch der Kinder untermauert, vielmehr rückt der Aspekt der Beschäftigungsförderung von Müttern als Strategie zur Bekämpfung von Armut in den Vordergrund.

Dennoch hat die Aufmerksamkeit für die Interessen und Bedürfnisse von Kindern seit der Ratifizierung des UN-Kinderrechtsabkommens deutlich zugenommen. Eine besondere Rolle spielte dabei das Gesetz 285/1997, das sich erstmals die harmonische Entwicklung und die Förderung der Chancengleichheit aller Kinder – unabhängig von individuellen Not- und Krisensituationen – zum Ziel setzte. Daneben haben seit 2000 auch die Fälle expliziter Anerkennung individueller eigenständiger Rechtspositionen der Kinder und Jugendlichen in sehr unterschiedlichen Regelungskontexten zugenommen. Die neue Kindesorientierung zeigt sich im materiellen Familien- und Kindschaftsrecht bei der Einführung des gemeinsamen Sorgerechts nach Scheidung, der Reform des Pflege- und Adoptionsrechts und bei der Beseitigung von Diskriminierungen im Abstammungsrecht. Auch in prozessualer Hinsicht verbesserte sich die Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen durch eigenständige Anhörungs- und Beteiligungsrechte.

Nicht zuletzt sind auf dem Gebiet der Sozialleistungen und sozialer Dienste Ansätze erkennbar, Rechte und Interessen der Kinder unabhängig von denen ihrer Eltern anzuerkennen. In diesem Sinn lässt sich der seit der Rentenreform 1995 auf 60% erhöhte Satz von Vollwaisenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung interpretieren, aber auch die Erhöhung des Satzes der Halbwaisenrente für nichteheliche Kinder auf den Satz für Vollwaisen in der gesetzlichen Unfallversicherung durch einen Entscheid des Verfassungsgerichts von 2009. Entsprechendes gilt für die Anerkennung individueller Rechte in Entscheidungen einiger erstinstanzlicher Gerichte zur Aufnahme ausländischer Kinder in die Vorschule unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status der Eltern.

Freilich zeigen die richterrechtlichen Weiterentwicklungen auch, dass die vorrangigen Interessen des Kindes und die Anerkennung korrespondierender Rechte in der Praxis noch nicht selbstverständlich sind. Die effektive Verwirklichung von Chancengleichheit für alle Kinder hat noch viele Barrieren zu überwinden. Dazu gehören die großen regionalen Ungleichheiten, die eine hochkomplexe Koordinierung zwischen den verschiedenen staatlichen und örtlichen Ebenen erfordern. Die „öffentliche“ Mitverantwortung bei der Bereitstellung und Garantie von Unterhalt, Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen hat sich bislang nicht in entsprechenden einheitlichen Mindeststandards niedergeschlagen. Deren Festlegung wird gerade in der Wirtschaftskrise immer dringlicher, in der das Armutsrisiko für Familien mit Kindern weiter zugenommen hat. Unter den drei dringlichsten familienpolitischen Aktionsfeldern nennt der

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2012 verabschiedete Nationale Familienplan an erster Stelle die Unterstützung für Familien mit minderjährigen Kindern, insbesondere kinderreiche Familien.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabellen

Tab. 1: Familienleistungen für Familien mit beiden Eltern und mindestens einem minderjährigen Kind, ohne behinderte Familienmitglieder; Einkommensstufen ab 1.7.2014

Familieneinkommen (Euro)	1/2	3	4	5	6	7	8	10	12
bis 14.354,66		137,50	258,33	375,00	500,00	625,00	773,75	1.071,25	1.368,75
14.354,67 - 14.469,49		136,73	257,25	374,04	499,58	624,38	773,04	1.070,35	1.367,67
14.469,50 - 14.584,32		135,95	256,17	373,08	499,17	623,75	772,31	1.069,44	1.366,56
14.584,33 - 14.699,16		135,18	255,08	372,13	498,75	623,13	771,60	1.068,54	1.365,48
14.699,17 - 14.813,99		134,40	254,00	371,17	498,33	622,50	770,88	1.067,63	1.364,38
14.814,00 - 14.928,83		133,63	252,92	370,21	497,92	621,88	770,16	1.066,73	1.363,29
14.928,84 - 15.043,67		132,85	251,83	369,25	497,50	621,25	769,44	1.065,81	1.362,19
…		…	…	…	…	…	…	…	…
16.077,23 - 16.192,04		125,10	241,00	359,67	493,33	615,00	762,25	1.056,75	1.351,25
…		…	…	…	…	…	…	…	…
17.225,59 - 17.340,42		117,35	230,17	350,08	489,17	608,75	755,06	1.047,69	1.340,31
…		…	…	…	…	…	…	…	…
19.522,33 - 19.637,16		101,85	208,50	330,92	480,83	596,25	740,69	1.029,56	1.318,44
…		…	…	…	…	…	…	…	…
20.670,70 - 20.785,55		94,10	197,67	321,33	476,67	590,00	733,50	1.020,50	1.307,50
…		…	…	…	…	…	…	…	…
21.819,08 - 21.933,91		86,35	186,83	311,75	472,50	583,75	726,31	1.011,44	1.296,56
…		…	…	…	…	…	…	…	…
22.967,46 - 23.082,27		78,60	176,00	302,17	468,33	577,50	719,13	1.002,38	1.285,63
…		…	…	…	…	…	…	…	…
28.709,33 - 28.824,13		47,92	121,83	254,25	430,08	534,53	669,71	940,07	1.210,43
…		…	…	…	…	…	…	…	…
40.193,03 - 40.307,85		43,75	75,01	161,78	342,58	441,20	562,38	804,74	1.047,10
…		…	…	…	…	…	…	…	…
70.793,73 - 70.854,56		0,12	15,27	69,27	102,18	180,53	262,61	400,19	558,85
…		---	…	…	…	…	…	…	…
77.515,13 - 77.629,95			0,03	45,67	71,70	137,27	212,86	364,04	515,22
…			---	…	…	…	…	…	…
90.606,57 - 90.721,41				0,07	12,80	53,67	116,72	242,82	368,92
					…	…	…	…	…

Quelle: INPS, Rundschreiben Nr. 76, 11.6.2014, Anlage Nr. 1, Tab. 11 – in Auszügen – (die Tabelle umfasst 26 Seiten).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tab. 2: Teilhabequote der Kinder U3 (0-2 Jahre) an Diensten frühkindlicher Betreuung und Bildung, nach Regionen in Prozent, 31.12.2012

Region	Krippen-plätze	Ergän-zende Dienste	Vorgezogene Aufnahme in Vorschule (≤ 35 Mon.)	Teilhabe-quote	Teilhabe-quote, inkl. Vorschulkinder 32-35 Monate (30.9.2012)	Teilhabe-quote f. 3-35 Mon.
Piemonte	20,5	3,5	3,6	27,6	39,2	42,9
Aostatal	17,6	9,1	*n.b.*	26,7	38,4	42,0
Lombardei	20,7	1,0	3,0	24,6	36,3	39,7
Aut. Provinz Bozen	10,2	8,3	k.A.	18,5	29,6	32,4
Aut. Provinz Trento	20,1	3,2	k.A.	23,3	34,5	37,7
Veneto	18,6	2,8	4,2	25,6	37,2	40,7
Friaul Jul.-Venetien	21,1	3,1	3,9	28,2	39,7	43,4
Ligurien	21,3	2,6	4,6	28,6	40,4	44,2
Emilia-Romagna (a)	31,2	2,3	1,6	35,1	46,7	51,1
Toskana	27,3	4,3	3,0	34,6	45,7	49,9
Umbrien	26,6	6,7	n.b.	33,4	50,3	55,0
Marken (a)	23,8	2,0	4,3	30,2	41,7	45,6
Latium	15,0	1,6	3,6	20,2	31,8	34,8
Abruzzen	7,7	0,6 (b)	8,0	16,4	27,7	30,3
Molise	19,7	0	9,5	29,2	40,1	43,9
Kampanien	k.A.	k.A.	9,0	9,0	20,7	n.b.
Apulien	8,8	0,3	8,7	17,8	29,2	32,0
Basilikata	10,2 (c)	0,0	9,0	19,3	30,8	33,7
Kalabrien	0,6	k.A.	12,1	18,1	29,7	n.b.
Sizilien	5,1 (c)	k.A.	8,6	13,8	25,5 (c)	n.b.
Sardinien	15,1	1,5	7,8	24,4	35,9	39,3
INSGESAMT (d)	17,8	2,2	5,2	24,4	37,5	41,0

k.A. = keine Angabe; n.b. = nicht zu berechnen.

(a) Plätze in Krippen und ergänzenden Diensten am 30.12.2011; b) Daten unvollständig; c) Daten nur für Plätze in öffentlicher Trägerschaft (d) Provisorische und unvollständige Daten.

Quelle: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia et al., Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 dicembre 2012, S. 35, 40.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tab. 3: Staatliche Mittel für familien- und kindbezogene Sozialpolitik (in Mio. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Staatlicher Fonds für Sozialpolitik	435,3	273,9	70,0	44,6	44,6
Fonds für familienbezogene Maßnahmen	185,3	51,5	32,0	21,2	23,3
Fonds für Jugendpolitik	81,1	12,8	8,2	7,2	7,9

Anmerkung: Die für 2010-2012 ausgewiesenen Mittel sind der Tabelle C des jährlichen Stabilitätsgesetzes, die Mittel für die Jahre 2013-2014 der gesamtstaatlichen Haushaltsplanung entnommen (Bilancio di previsione dello Stato).

Quelle: Camera dei deputati, Legislatura XVI, Le politiche per le famiglie, 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Literaturverzeichnis

Accorinti, Marco, Il Reddito minimo in Italia: riflessioni dal dibattito, in: Calza Bini, Paolo/Nicolaus, Oscar/Turcio, Sandro (Hrsg.), Reddito minimo di inserimento. Che fare?, Rom 2003, S. 137-148.

Albani, Anna, Testo Unico delle Imposte sui Redditi, Nuova disciplina fiscale del reddito delle persone fisiche e delle società. Commento articolo per articolo al D.P.R. 917/1986, 15. Aufl. Mailand 2010.

Antonini, Luca, Federalismo e welfare familiare, in: Donati, Pierpaolo (Hrsg.), La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi, Vol. I. Aspetti demografici, sociali e legislativi, Mailand 2012, S. 195-212.

Ardesi, Simona, Art. 403 C.C. „Intervento della pubblica autorità a favore dei minori", in PSS Nr. 21/2010, S. 18-19.

Avon, Andrea, La legislazione scolastica: un sistema per il servizio di istruzione. Contenuti, significati e prospettive tra riforme e sfide quotidiane, Mailand 2009.

Baldini, Massimo, Le famiglie alla prova dei conti, in: Il mulino 4/2006, S. 708-718.

Baldini, Massimo, Le famiglie dopo la riforma fiscale, in La voce 29.11.2004.

Baldini, Massimo/Poggio, Teresio, Le politiche rivolte all'affitto e i loro effetti, in: Brandolini, Andrea/ Saraceno, Chiara/Schizzerotto, Antonio (Hrsg.), Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione, Bologna 2009, S. 333-354.

Baldini, Massimo/Bosi, Paolo/Matteuzzi, Massimo, Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell'assegno per i minori, in: Guerzoni, Luciano (Hrsg.), Le politiche di sostegno alle famiglie con figli: il contesto e le proposte, Bologna 2007, S. 237-268.

Becchi, Egle/Ferrari, Monica, Die Qualität von italienischen Erziehungseinrichtungen: Initiativen, Erfahrungen und Probleme in Krippe und Kindergarten, in: Fthenakis, Wassilios/Textor, Martin R. (Hrsg.), Qualität von Kinderbetreuung. Konzepte, Forschungsergebnisse, internationaler Vergleich, Weinheim et al. 1998, S. 182 ff.

Belotti, Valerio (Hrsg.), Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie, Quaderno 48 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2009.

Belotti, Valerio, Osservatori „minori". Le esperienze regionali per la conoscenza dell'infanzia e dell'adolescenza, in: PSS, 2008, Nr. 20, S. 4-9.

Belotti, Valerio/Ruggiero, Roberta (Hrsg.), Vent'anni d'infanzia: retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove, Mailand 2008.

Benetti Genolini, M. Ursula/Francioli, Luisa, Separazione e divorzio, Figli, coniugi e casa coniugale. Provvedimenti e tutela, Turin 2004.

*Benvenuto, Guido/Sposetti, Patrizia (*Hrsg.), Contrastare la dispersione scolastica. Azioni per una maggiore equità nel sistema di istruzione, Rom 2005.

Berliri, Cristina/Tangorra, Raffaele, Riformare l'Isee: lezioni dal passato decennio, in: RPS 1/2012, 327-342.

Berzoni, Silvia/Profeta, *Paola*, Quanti rischi nella rinuncia al tempo pieno, in: www.lavoce.info, 27.3.2009.

Bettoni, Giorgio, La scuola media unica attraverso la "sperimentazione", in: Damiano, Elio (Hrsg.), Idee di scuola a confronto. Contributo alla storia del riformismo scolastico in Italia, Rom 2003, S. 80-98.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bezze, Maria/Canali, Cinzia/Innocenti, Elena/Vecchiato, Tiziana, Un piano di lotta alla povertà: Strategie, fondamenti giuridici, sostenibilità economica, in: Caritas Italiana (Hrsg.), Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Bologna 2008, S. 35–155.

Bianchi, Donata/Campioni, Lorenzo (Hrsg.), I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie, Questioni e Documenti Nr. 49, 2010.

Blangiardo, Gian Carlo, Fisco. Povertà e famiglia, www.nedodemos.it, 3.6.2009.

Boeri, Tito/Perotti, Roberto, Meno pensioni, più welfare, Bologna 2002.

Bollini, Andrea, Riflessioni per lo sviluppo di un nuovo welfare dei bambini in Italia, in: Landuzzi, Carla/Corazza, Manuela (Hrsg.), Minori in città. Diritti e servizi nel nuovo welfare locale, Mailand 2005, S. 73-86.

Bonilini, Giovanni, Manuale di diritto di famiglia, 3. Aufl., Turin 2005.

Bonini, Roberta, Le politiche per i minori allontanati e le famiglie in difficoltà, in: Gori, Cristiano (Hrsg.), Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali, Santarcangelo di Romagna (Rimini) 2010, S. 339-352.

Bonini, Roberta, I servizi socio-educativi per la prima infanzia, in: Gori, Cristiano (Hrsg.), Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali, Santarcangelo di Romagna (Rimini) 2010, S. 319-337.

Borelli, Silvia, Il padre lavoratore nella giurisprudenza costituzionale, in: Calafà, Laura (Hrsg.), Paternità e lavoro, Bologna 2007, S. 223-248.

Borini, Tiziana, La prima infanzia nell'azione legislativa, in: Vicarelli, Giovanna (Hrsg.), Il malessere del welfare, Neapel 2005, S. 161–177.

Brandolini, Andrea/Saraceno, Chiara/Schizzerotto, Antonio (Hrsg.), Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione, Bologna 2009.

Brisciani, Massimo, Nuovo part-time e lavoro ripartito. Aggiornato con: legge 24 dicembre 2007, n. 247, 2. Aufl., Mailand 2008.

Brunello, Giorgio/Checchi, Daniele, School Vouchers Italian Style, IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit), IZA Discussion Paper No. 1475, Januar 2005.

Brunello, Giorgio/Checchi, Daniele, Buoni scuola: a beneficio di chi?, in La voce, 14.2.2005.

Bruni, Carmelo/Ferraro, Ugo, Tra due famiglie. I minori dall'abbandono all'affido familiare, Mailand 2006.

Bruno, Eugenio, Scuola, il tempo pieno cresce dell'6%, Il sole24ore, 11.9.2009.

Bruno, Maurizio, Separazione e divorzio. 9. Aufl., Rom 2004.

Busilacchi, Gianluca, Le politiche di mantenimento del reddito, in: Vicarelli, Giovanna (Hrsg.), Il Malessere del Welfare, Neapel 2005, S. 71-95.

Cagarelli, Monica, I congedi parentali, Turin 2002.

Camera dei deputati, XVI legislatura, Le politiche per le famiglie in Italia, Documentazione e ricerche Nr. 350, 24.5.2012.

Campioni, Lorenza/Ciampa, Adriana/Schenna, Antonella (Hrsg.), I progetti nel 2009. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie, Questioni e Documenti, Cuaderno Nr. 52, 2012.

Catarsi, Enzo (Hrsg.), La scuola a tempo pieno in Italia: Una grande utopia?, Tirrenia (Pisa) 2004.

Catarsi, Enzo, Gli "Anni Settanta". L'altra stagione di idee e di innovazioni scolastiche, in: Damiano, Elio (Hrsg.), Idee di scuola a confronto. Contributo alla storia del riformismo scolastico in Italia, Rom 2003, S. 34-60.

CENSIS, 44° Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese 2010, Rom 2010.

CENSIS, Italy today. 2008 Social picture and trends, 42. Ausgabe, Mailand 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2008.

Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009, November 2009.

Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Stand: 2010.

Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Stand: 2012.

Ceppellini, Primo/Lugano, Roberto, Testo Unico delle Imposte sui Redditi. Nuova disciplina fiscale del reddito delle persone fisiche e delle società. Commento articolo per articolo al D.P.R. 917/1986 aggiornato con il D.Lgs. 344/2003, 10. Aufl., Mailand 2005.

Cerrai, Cristina/Ciocchetti, Stefania/La Vecchia, Patrizia/Pipponzi, Ivana Enrica/Vargiu, Emanuela, Affidamento e adozione dei minori. Istituti, casi, rassi giurisprudenziale, atti, Santarcangelo di Romagna (Rimini) 2007.

Cinelli, Maurizio, La tutela sociale della famiglia negli interventi di fine legislatura, in: Cinelli, Maurizio/ Ferraro, Giuseppe (Hrsg.), Lavoro, Competitività, Welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Turin 2008, S. 369-377.

Cinelli, Maurizio, Diritto della previdenza sociale, 11. Aufl., Turin 2013.

Ciocca, Giuliana, Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in: RDSS, Nr. 3/2008, S. 637 ff.

Cirioli, Daniele, Congedi parentali, Mailand 2001.

Cividali, Italo, Riflessioni sulla storia della tutela giudiziaria del minore negli ultimi decenni in Italia, in: Campanato, Graziana/Rossi, Vittorio/Rossi, Serena, La tutela giuridica del minore, Diritto sostanziale e processuale, Padua 2005, S. 11 ff.

Colombo, Maddalena, Dispersione scolastica e politiche per il successo formativo. Dalla ricerca sugli early school leaver alle proposte di innovazione, Trient 2010.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, 2009.

Commissione XII (affair sociali), Sulle condizioni sociali della famiglia in Italia, Roma: Camera dei Deputati, 2007.

Consiglio Nazionale dei Minori (Hrsg.), I minori in Italia. Prima relazione del Cnm. Rapporto sulla condizione dei minori in Italia, 2. Aufl., Mailand 1989.

Corcione, Annabella, Le politiche sanitarie, in: Pugliese, Enrico (Hrsg.), Lo Stato sociale in Italia. Un decennio di riforme. Rapporto IRPPS-CNR 2003-2004, Rom 2004, S. 131-164.

Cubeddu Wiedemann, Maria Giovanna, Die geplante Familienrechtsreform in Italien, in: FamRZ 2012, S. 1442-1446.

D'Addazio, Marina, La nuova scuola primaria: Legge 28.3.2003, n. 53, D.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59. Rom 2004.

De Matteis, Aldo, Infortuni sul lavoro e malattie professionali, 2. Aufl., Mailand 2010.

De Pasquale, Annalisa, L'utilizzo dei congedi genitoriali in Italia, in: Donati, Pierpaolo (Hrsg.), La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi, Vol. II: Nuove *best practices* nei servizi alle famiglie, Rom 2012, S. 169-206.

De Simone, Antonio, Gli infortuni sul lavoro e in itinere, Mailand 2007.

Dei, Marcello, La scuola in Italia, Quel che resta dopo le riforme, 3. Aufl., Bologna 2007.

Del Boca, Daniela, Il paese di Pollicino, in: PSS n. 7/2012, S. 28 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Del Boca, Daniela/Rosina, Alessandro, Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente, Bologna 2009.

Di Francia, Andrea/Dallagiacoma, Fabio, I diritti dei minorenni nella giurisprudenza, Mailand 2008.

Di Nicola, Paola, Nuovi modelli organizzativi nei servizi per la prima infanzia, in: Donati Pierpaolo/Prandini, Riccardo (Hrsg.), La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari, Mailand 2008, S. 182-194.

Dogliotti, Massimo, Adozione dei minori: presupposti oggettivi e soggettivi, in: Ruscello, Francesco (Hrsg.), Diritto alla famiglia e minori senza famiglia, Padua 2005, S. 69-79.

Donati, Pierpaolo (Hrsg.), Famiglia e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi, Mailand , 2007.

Donati, Pierpaolo (Hrsg.), Il costo dei figli. Quale welfare per le famiglie?, Rapporto famiglia CISF 2009, Mailand 2010.

Donati, Pierpaolo, Quali politiche familiari in Italia? Il piano nazionale e la proposta del *family mainstreaming*, in: Donati, Pierpaolo (Hrsg.), La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi vol. I: Aspetti demografici, sociali e legislativi, Rom 2012, S. 3-29.

Donati, Pierpaolo/Prandini, Riccardo (Hrsg.), La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari, Mailand 2007.

Donati, Pierpaolo/Prandini, Riccardo (Hrsg.), Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia, Mailand 2006.

Eurispes, 10° Rapporto Nazionale sulla Condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Rom 2009.

Eurispes, 22° Rapporto Italia 2010, Rom 2010.

EUROSTAT, Child poverty and well-being in the EU – Current status and way forward, Luxembourg, 2008

EUROSTAT, Combating poverty and social exclusion, A statistical portrait of the European UnionLuxembourg 2010.

EUROSTAT, Pressemitteilung Nr. 36/2011 vom 4.3.2011.

Fadiga, Luigi (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 4. Aufl., Bologna 2008.

Farinelli, Fiorella, Il sistema educativo italiano fra deficit strutturali e riforme orientate al risparmio, in: RPS 1/2009, S.79-90.

Ferraro, Giuseppe, Tipologie di lavoro flessibile, 3. Aufl, Turin 2009.

Fortunati, Aldo/Moretti, Enrico/Zelano, Marco, Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia, in: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia et al. (Hrsg.), Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 dicembre 2011, 2012, S. 159-210.

Fortunati, Aldo/Parente, Maurizio/Zelano, Marco, La realtà dei servizi educativi familiari, in: Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011, 2012, S. 261-271.

Galantino, Luisa, Diritto del lavoro, 17. Aufl., Turin 2010

Galluzzo, Sabina Anna Rita, Famiglia e Minori. Percorsi di diritto e giurisprudenza, 2. Aufl., Mailand 2010.

Gavio, Francesca/Lelleri, Raffaele, La fruizione dei congedi parentali in Italia nella pubblica amministrazione, nel settore privato e nel terzo settore. Monitoraggio dell'applicazione della legge n. 53/2000 dal 2001 al 2004, in: Donati, Pierpaolo (Hrsg.), Famiglie e bisogni sociali: La frontiera delle buone prassi, Mailand 2007, S. 256-287.

Giacobbe, Giovanni, La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano, 2. Aufl., Turin 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Giannarelli, Roberto/Trainito, Giovanni/Rembado, Giorgio, Nuovo compendio della legislazione sull'istruzione. Ordinamenti e autonomie, Florenz 2004.

Giannino, Paolo/Avallone, Piero, I servizi di assistenza ai minori, Padua 2000.

Ghezzi, Dante, Famiglie professionali: una nuova risorsa, in: PSS Nr. 19/2006, S. 16 ff.

Gottardi, Donata, La tutela della maternità e della paternità, in: Lenti, Leonardo (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2. Aufl., Mailand 2012, S.897-997.

Govi, Sergio, L'impatto delle sezioni primavera nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia – Norme, dati, analisi critica e di prospettiva, in: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia et al. (Hrsg.), Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 dicembre 2011, 2012, S. 211-236.

Govi, Sergio, Gli anticipi nella Scuola dell'Infanzia – Norme, dati, analisi critica e di prospettiva, in: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia et al. (Hrsg.), Monitoraggio del Piano di Sviluppodei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 Dicembre 2011, 2012, S. 237-260.

Govi, Sergio, Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive, 2013, http://www.minori.it/sites/default/files/9_govi.pdf.

Gracili, Rino (Hrsg.), Funzioni educative e sociali degli oratori nelle comunità locali, Commento alla legge Volontè "Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari per la valorizzazione del loro ruolo", Legge 1o agosto 2003, n. 206, Rom 2005.

Grion, Luisa, Addio welfare comunale, tagli dell'80%, La Repubblica, 22.2.2011, S. 29.

Gruppo CRC (Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza), I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2009, online unter http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2_Rapporto_supplementare-2.pdf

Gruppo CRC, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 5° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2011-2012, Rom 2012, online unter http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/5o_Rapporto_di_aggiornamento__Gruppo_CRC.pdf

Gruppo CRC, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2012-2013, Rom 2013, online unter http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/6_rapporto_CRC.pdf.

Gruppo CRC, I diritti dell'infanzia e dell' adolescenza in Italia. 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2013-2014, Rom 2014, online unter http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/VIIrapportoCRC.pdf

Guerzoni, Luciano (Hrsg.), Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte, Bologna, 2007.

Guidi, Antonio/Palmieri, Vincenza/Miraglia, *Francesco*, Mai più un Bambino, Rom 2013.

Hilpold, Peter/Steinmair, Walter, Grundriss des italienischen Steuerrechts I, 3. Aufl., Wien 2005.

Hohnerlein, Eva Maria, The Paradox of Public Preschools in a Familist Welfare Regime: the Italian Case, in: Kirsten Scheiwe/Harry Willekens (Hrsg.), Child Care and preschool Development in Europe. Institutional Perspectives, Basingstoke 2009, S.88-104.

Hohnerlein, Eva Maria, Landesbericht Italien, in: Reinhard, Hans-Joachim (Hrsg.), Demographischer Wandel und Alterssicherung. Rentenpolitik in neun europäischen Ländern und den USA im Vergleich, Baden-Baden 2001, S. 93-133.

Iezzi, Luca, Italia ultima nella spesa per le famiglie, in: La Repubblica, 29.8.2010, S. 26.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Strumendo, Lucio (Hrsg.), Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza: un sistema di garanzia nazionale nella prospettiva europea, Mailand 2007.

Instituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), Bilancio Sociale 2012, Rom 2013.

Intravaia, Salvo, Addio al tempo pieno nelle scuole, alle medie resiste una classe su cinque, in: La Repubblica, 13.1.2011, S. 23.

ISTAT, Annuario statistico italiano 2009, Rom 2009.

ISTAT, Annuario statistico italiano 2013, Rom 2013.

ISTAT, Conciliare lavoro e famiglia. La sfida quotidiana, Argomenti n. 33, 2008.

ISTAT, Famiglia in Cifre. Conferenza Nazionale della Famiglia, Mailand, 8.-10. November 2010.

ISTAT, Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia, Anhörung vor dem parlamentarischen Ausschuss für soziale Angelegenheiten, Rom, 20.9.2006.

ISTAT, La povertà in Italia nel 2009, Pressemitteilung vom 15.7.2010.

ISTAT, L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno scolastico 2011/2012, Statistiche report 25.7.2013.

ISTAT, Rapporto „Infanzia" 2008, 17.11.2008.

ISTAT, Sistema informativo territoriale sulla giustizia, Nota informativa vom 23.6.2009, http://giustiziaincifre.istat.it/.

ISTAT, Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale. I, I trattamenti pensionistici, Anno 2002, 2004, Tab. 7.39, auf CD-Rom.

Istituto degli Innocenti, I bambini e gli adolescenti "fuori" dalla famiglia, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Nr. 9, 1999.

Istituto degli Innocenti, I servizi educativi per la prima infanzia, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Nr. 21, 2002.

Leira, Arnlaug/Tobìo, Constanza/Trifiletti, Rossana, Verwandtschaftsnetze und informelle Unterstützung: Betreuungsressourcen für die erste Generation erwerbstätiger Mütter in Norwegen, Italien und Spanien, in: Gerhard, Ute/Knijn, Trudie/Weckwert, Anja (Hrsg.), Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich, München 2003, S. 131-160.

Lenti, Leonardo (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, vol. 6 des Trattato di diritto di famiglia, 2. Aufl., Mailand 2012.

Lenti, Leonardo, L'intervento sociale pubblico per la famiglia: Note introduttive, in: Lenti, Leonardo (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia,2. Aufl., Mailand 2012, S. 677-698.

Lenti, Leonardo/Long, Joelle, Diritto di famiglia e servizi sociali, Rom 2011.

Long, Joelle, The Impact of the UNCRC on the Italian Legal System, in: International Journal of Children's Rights 17 (2009) S. 155-170.

Long, Joelle, L'affidamento familiare, in: Lenti, Leonardo (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2. Aufl., Mailand 2012, S. 303-334.

Lungarella, Raffaele, Le politiche pubbliche nel settore della casa. L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna, Bologna 2004.

Magnani, Mariella, La famiglia nel diritto del lavoro, in: ADL 4-5/2012, S. 844-855.

Malzani, Francesca, La Riforma del titolo V e il limite dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Note a margine della recente giurisprudenza della corte costituzionale, in: Riv. della previdenza ed assistenza pubblica e privata, 2004, S. 911 ff.

Marino, Marina, Separazione e Divorzio. Normative e giurisprudenza a confronto, Mailand 2005.

Marino, Roberto, Il piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza verso l'approvazione, in: Cittadini in crescita, 3/2010, 31-35.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Martignani, Luca, Servizi per l'infanzia, voucher e titoli di accesso per la conciliazione: pluralizzazione e personalizzazione delle politiche di sostegno alla famiglia, in: Donati, Pierpaolo/Prandini, Riccardo (Hrsg.), La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari, Mailand 2008, S. 132-181.

Prandini, Riccardo/Martignani, Luca, Politiche di sostegno alla fecondità in Europa: quali insegnamenti per la situazione italiana alla luce della legge 326/2003, in: Osservatorio nazionale sulla famiglia (Hrsg.), Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, vol. I, Mailand 2005, S. 231-271.

Mari, Angelo, Servizi per l'infanzia e federalismo, in: RSS n.1/2011, S. 3-13.

Menniti, Adele, Famiglie e politiche familiari, in: Pugliese, Enrico (Hrsg.), Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme, Rom 2004, S. 77-103.

Meroni, Franco/Motta, Angelo, Manuale di consulenza del lavoro, Mailand 2009.

Minelli, Anna R., La politica per la casa, Bologna 2004.

Ministero dell'Economia e dell Finanze, L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge 243 del 2012, Rom, Februar 2013.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Hrsg.), Rapporto ISEE 2009, unter: http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Inclusione/Documents/RapportoISEErt2009_bis.pdf.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto ISEE 2012, Quaderni della ricerca sociale N. 20, 2013, unter http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Inclusione/Documents/RapportoISEE2012.pdf.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Libro Bianco sul Welfare, Rom 2003.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale – Anno 2011-2012, online unter http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/Rapporto_CIES_2011_2012_2.pdf.

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale, Rom 2009.

Ministero della Pubblica Istruzione, La scuola in cifre 2007, Rom 2008, unter http://www.pubblica.istruzione.it/news/2008/allegati/libro_la_scuola_in_cifre_2007.pdf.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), La scuola in cifre 2008, Rom, September 2009.

MIUR, La scuola in cifre 2009-2010, Rom, Juni 2011.

MIUR, Monitoraggio delle Indicazioni per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo, Rom, Mai 2012.

Miscione, Michele (Hrsg.), I congedi parentali. L. n. 53/2000 (in T.U. n. 151/2001), Mailand 2001.

Moretti, Enrico, Il lavoro minorile in Italia: un approfondimento a partire dell'indagine ISTAT, in: Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Nr. 30, Mai 2004, S. 57-73.

Moro, Alfredo Carlo, La convenzione ONU dopo quindici anni, in: Milanese, Francesco (Hrsg.), Bambini, diritti e torti. Riflessioni sull'attuazione dei diritti dei minori a quindici anni dalla Convenzione New York, Udine 2005, S. 51-62.

OECD, Education at a Glance 2012, Country Note Italy.

Oldini, Roberta, I servizi innovativi alla prima infanzia: verso uno stile più familiare. Il nido famiglia, in: Osservatorio nazionale sulla famiglia (Hrsg.), Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, vol. II, Mailand 2005, S. 215-236.

Oldini, Roberta, (Tra) Nido (e) Famiglia. Un servizio innovativo per l'infanzia, Mailand 2004.

Orlandini, Matteo, Le reti di sostegno delle famiglie affidatarie: i casi dell'"Affido professionale" di Milano e delle "Rete delle famiglie per l'emergenza" di Reggio Emilia, in: Donati, Pierpaolo (Hrsg.), Famiglie e bisogni sociali: La frontiera delle buone prassi, Mailand 2007, S. 167-196.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Osservatorio nazionale sulla famiglia (Hrsg.), Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, vol. I und II, Bologna 2005.

Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane, Rapporto Osservasalute 2008, Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane, 6. Aufl., Mailand 2009.

Pasquinelli, Sergio, I tagli che non fanno rumore, in: Lavoce.info, 10.2.2011.

Passalacqua, Pasquale, L'assetto del lavoro a tempo parziale a seguito degli ultimi interventi del legislatore, in: RIDL 2010, I, S. 551-591.

Pesaresi, Franco, I contributi economici per le famiglie povere, in: PSS 22/2008, S. 1-6.

Piano, Graziella/Cavalli, Simonetta,/Neudam, Sonia (Hrsg.), Famiglie in mutazione: la famiglia adottiva: contributi per la formazione continua, Mailand 2008.

Prandini, Riccardo/Tarroni, Nadia, Le politiche e gli strumenti di conciliazione dei tempi. Esperienze e modelli organizzativi nel settore pubblico, privato e privato sociale, in: Osservatorio nazionale sulla famiglia (Hrsg.), Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, Bologna 2005, S. 339–375.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (Hrsg.), Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Florenz 2009, www.politichefamiglia.it/media/48412/testo_integrale.pdf.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia et al., Il piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Sintesi di monitoraggio, November 2010.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia et al., Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 dicembre 2011, 2012.

Racca, Gabriella M./Cavallo Perin, *Maria*, L'edilizia residenziale pubblica, in: Lenti, Leonardo (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2002, S. 451-489.

Ranci Ortigosa, Emanuele/Gori, Cristiano, A dieci anni dall'approvazione della L. 328, in: PSS 2010, 2-9.

Ranci Ortigosa, Emanuele/Stea, Stefania, Le politiche per le famiglie in tempo di crisi, in: PSS n.6/2011, S. 1–4.

Ranci Ortigosa, Emanuele, Il reddito minimo di inserimento, in: Guerzoni, Luciano (Hrsg.), La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri", Bologna 2008, S. 441-457.

Renz, Monika, Ganztagschule im europäischen Ausland – eine Selbstverständlichkeit?, in: Schulverwaltung spezial Nr. 1/2003, 40 ff.

Ricci, Stefano, Politiche integrate per l'infanzia e l'adolescenza, in: Vicarelli, Giovanna (Hrsg.), Il Malessere del Welfare, Neapel 2005, S. 139-159.

Riva, Egidio, La conciliazione lavorativa, tra uguaglianza e capacitazione, in: Sociologia del lavoro, N. 117/2010, S. 74-86.

Rossi, Giovanna, Servizi e interventi sociali per le famiglie e con le famiglie lungo il ciclo di vita, Beitrag für die Nationale Familienkonferenz vom 8.-10. November 2010.

Rossi, Rita, Il mantenimento dei figli, Mailand 2005.

Ruscello, Francesco (Hrsg.), Diritto alla famiglia e minori senza famiglia, Padua 2005.

Sacco, Fernando, Congedi e permessi a sostegno della maternità e della paternità, Santarcangelo di Romagna 2012.

Saraceno, Chiara, Le politiche della famiglia, in: Guerzoni, Luciano (Hrsg.), La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri", Bologna 2008, S. 399-418.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Saraceno, Chiara, Mutamenti della famiglia e politiche sociali della famiglia in Italia, 1998; Neuaufl. 2003.

Saraceno, Chiara, Non è solo una questione di maestro unico, in: neodemos.it, 17.12.2008.

Save the Children Italia (Hrsg.), Game over: Indagine sul lavoro minorile in Italia, Rom 2013.

Save the Children Italia (Hrsg.), L'Isola dei tesori, Atlante dell'infanzia (a rischio) in Italia, Rom 2011.

Save the Children Italia (Hrsg.), Mappe per (Ri)connettersi al futuro. 3° Atlante dell'infanzia (a rischio), Rom 2012.

Save the Children Italia (Hrsg.), L'Italia SottoSopra. I bambini e la crisi. 4° Atlante dell'infanzia, Rom 2013.

Seghieri, Libero, Le prestazioni di assistenza sociale, Rom 2003.

Seghieri, Libero, Diritti sociali dalla A alla Z, Manuale enciclopedico dei diritti dei lavoratori, Lucca, 2010 und 2013.

Sergio, Gustavo, La giustizia minorile. Dalla tutela del minore alla tutela civile dei diritti relazionali, in: Lenti, Leonardo (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2. Aufl., Mailand 2012, S. 26-196.

Sesta, Michele, Diritto di famiglia, 2. Aufl., Padua 2005.

Soltendieck, Monika, Italien, in: Oberhuemer, Pamela/Ulich, Pamela, Kinderbetreuung in Europa. Tageseinrichtungen und pädagogisches Personal. Eine Bestandsaufnahme in den Ländern der Europäischen Union, Weinheim und Basel 1997, S. 163 ff.

Sommer, Brigitte, Kinder mit erhobenem Kopf. Kindergärten und Krippen in Reggio Emilia, Neuwied 1999.

Stefek, Helle, Das Recht auf Bildung in der Europäischen Gemeinschaft. Möglichkeit und Notwendigkeit gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben zur (Grund-)Bildung in Europa, Hamburg 2006.

Strati, Filippo, Schemi di reddito minimo. Uno studio sulle politiche nazionali (Studio Richerche Sociali (SRS), April 2009.

Strati, Filippo, Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A Study of National Policies. Country report – Italy, in: EU Commission – EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Investing in children, 2014, online unter http://europa.eu/epic/docs/countries/it-investing-in-children-2013_en.pdf.

Strumendo,Lucio/De Stefani, Paolo, Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza, in: Lenti, Leonardo (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2. Aufl., Mailand 2012, S. 257-301.

Todeschini, Piergiorgio, La pedagogia delle norme. L'esperienza del Tempo Pieno nella scuola elementare, in: Damiano, Elio (Hrsg.), Idee di scuola a confronto. Contributo alla storia del riformismo scolastico in Italia, Rom 2003, S. 61-79.

Tomasone, Francesco, La legislazione sociale per la famiglia in Italia, in: Donati, Pierpaolo (Hrsg.), La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi, Vol I. Aspetti demografici, sociali e legislativi, Rom 2012, S. 31-45.

Trifiletti, Rossana, Restructuring Social Care in Italy, in: Lewis, Jane (Hrsg.), Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe, Farnham 1998, S.175–206.

UNICEF- Comitato sui diritti dell'infanzia. Osservazioni conclusive 2003. Analisi del Rapporto presentato dall'Italia ai sensi dell'Art. 44 della Convenzione sui diritti dell'infanzia, Rom 2004.

Veneziani, Bruno/Bavaro, Vincenzo (Hrsg.), Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro, Bari 2009.

Volpi, Alessandro/Pirra, Paola, Un sostegno ai nuovi servizi per l'infanzia, in: PSS Nr. 6/2010, S. 10-14.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wodok, Wolfgang, Familiäre Solidarität – Der Verwandtenunterhalt im italienischen Recht. Unter besonderer Berücksichtigung des Kindesunterhalts und sozialrechtlicher Aspekte. Frankfurt am Main 2002.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Schweden

*Sebastian Weber**

* Der Verf. dankt herzlich seinem Vorgänger am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, *Peter A. Köhler*, auf dessen erster Fassung dieser Studie der vorliegende Text aufbaut.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

A. Rahmenbedingungen 477
I. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen 478
1. Demographische Entwicklung 478
2. Familien- und Haushaltsstrukturen 480
3. Erwerbstätigkeit von Eltern 481
II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 482
III. Vorgaben des Völker- und Europarechts 483
1. Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes 483
2. Europäischer und nordischer Rahmen 485
IV. Familienpolitische Orientierung: „Barnets Bästa“ 486
1. Grundkonzeption 486
2. Die rechtliche Stellung des Kindes 488
3. Allgemeine soziale Absicherung des Kindes 489

B. Materielle Existenzsicherung von Kindern 491
I. Wirtschaftliche Absicherung von Schwangerschaft und Adoption 492
1. Schwangerschaftsgeld 492
2. Adoptionskostenzuschuss 493
II. Kindergeld 494
III. Elterngeld 495
1. Allgemeines Elterngeld 495
a) Berechnung 496
b) Höhe und Auszahlungsmodus 497
2. Zeitweises Elterngeld 498
a) Fallgruppen 498
b) Verlängerter Bezug 499
c) Berechnung 500
IV. Kommunaler Pflegebeitrag (Betreuungsgeld) 501
V. Pflegezuschuss 502
1. Allgemeine Voraussetzungen 502
2. Mehrkostenerstattung 503
VI. Wohngeld 504
1. Anspruchsberechtigung 504
2. Höhe 505
3. Berechnungsgrundlagen 505
VII. Unterhaltsbeihilfe 506
1. Anspruchsberechtigung 506
2. Berechnung und Erstattungsverpflichtung 507
3. Verlängerte Unterhaltsbeihilfe 508

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

VIII. Weitere Leistungen zur Existenzsicherung 508
1. Materielle Sozialhilfe 508
2. Studienförderung 508

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung 509
I. Betreuung des Kindes in der Familie 510
1. Mutterschutz 510
2. Elternurlaub 510
II. Kommunale Kinderbetreuung, Erziehung und Ausbildung 511
1. Entwicklung 511
2. Private Anbieter 512
III. Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsangebote 512
1. Vorschulische Betreuung und Erziehung 512
a) Vorschule 513
b) Vorschulklasse 514
c) Alternative Betreuungsangebote 515
d) Angebotsentwicklung und Finanzierung 515
2. Grundschule 517
a) Allgemeine Grundschule 517
b) Grundsonderschulen 517
c) Finanzierung 518
3. Freizeitheim 518
4. Gymnasium 519
IV. Schulgesundheit 521
V. Sozialdienst 521

D. Schlussbetrachtung 523

Literaturverzeichnis 526

Internet-Quellen 528
Internet-Seiten von Behörden 529
Fundstellen für Rechtsvorschriften und Urteile 529

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Rahmenbedingungen

Schweden verfügt über ein System, das die Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen letztlich von Geburt an bis zum Studienbeginn bzw. Eintritt in ein Berufsleben gewährleistet. Die Mitte der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts einsetzende Sozialgesetzgebung und der mit ihr verbundene Begriff des „Volksheims" zeugen von dem Versuch, ein auf sozialen Ausgleich und Gemeinschaft ausgerichtetes Staatswesen zu entwickeln. Von Beginn an gehörte hierzu auch die Absicherung der Lebens- und Unterhaltskosten von Kindern. Die Ausgestaltung des schwedischen Wohlfahrtstaates unterliegt allerdings seit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995 und im Zuge der Bewältigung von Wirtschafts- und Finanzkrisen erheblichen Veränderungen, die sich sowohl auf die Anspruchsvoraussetzungen als auch auf den Umfang von Sozialleistungen auswirken.[1]

Primär obliegen in Schweden der Unterhalt und die Betreuung der Kinder deren Eltern. Damit diese ihrer Aufgabe gerecht werden können, ist jedoch ein umfassendes öffentliches Leistungssystem etabliert worden.[2] Die Gewährleistung von Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder stellt sich deshalb insgesamt auch als eine öffentliche Aufgabe dar, die im Zusammenspiel von Sozialversicherung und Kommunen wahrgenommen wird. Den Kommunen kommt bei der Gewährleistung dieser sozialen Standards eine entscheidende Bedeutung zu. Das Schulwesen gehört ebenso wie die sozialen Dienste zu ihren Kernaufgaben. Rund 80% ihres Haushaltsvolumens wenden die Kommunen für Betreuungs- und Ausbildungsangebote auf, wobei ein erheblicher Teil auf die hohen Personalkosten entfällt. Drei Viertel der kommunal Beschäftigten sind im Bereich der sozialen Dienste tätig. Rund 70% dieser Aufwendungen werden durch die kommunale Steuer abgedeckt.[3] Die übrigen 30% werden in etwa zu gleichen Teilen durch staatliche Zuschüsse und Benutzungsgebühren finanziert. Für das Gesundheitswesen sind vor allem die Provinzen (Län) verantwortlich.[4] Darüber hinaus gibt es inzwischen auch eine Reihe privater Anbieter für Sozialdienstleistungen, Betreuungsangebote und Schulen.

---

1 Vgl. zur Entwicklung *Köhler*, Das Ende des schwedischen „Volksheims"?, in: Becker/ Hockerts/Tenfelde (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, 2010, S. 213, 222 ff. sowie *Bennich-Björkman/Blomquist* (Hrsg.), Mellan folkhem och Europa, 2008; *Magnusson*, Sveriges ekonomiska historia, 2010, S. 410 ff.

2 Ausf. zur Entwicklung *Elmér/Blomberg/Harrysson/Petersson*, Svensk socialpolitik, 20.Aufl. 2000, S. 89 ff.; *Kolbe*, Elternschaft im Wohlfahrtsstaat, 2002; *Olsson*, Social Policy and Welfare State in Sweden, 2. Aufl. 1993.

3 Zum kommunalen Steuerrecht *Bohlin*, Kommunalrättens grunder, 7. Aufl. 2011, S. 169 ff.

4 Vgl. Statens Offentliga Utredningar – SOU (2003:123) – Utvecklingskraft för hållbar välfärd, S. 89 ff.; *Boadway*/*Mörk*, Fördelning av makt och ansvar, in: Molander (Hrsg.), Staten och kommunerna, 2003, S. 18 (34).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Betreuungs- und Ausbildungsangebote besteht ein großer Gestaltungsspielraum der Kommunen, die auf diese Weise regionalen Besonderheiten, ihrer Einwohnerstruktur und auch den Wünschen von Eltern Rechnung tragen können.[5] Angesichts dessen überrascht es kaum, wenn aus Umfragen etwa des Kinderombudsmannes der Schluss gezogen wird, dass es den meisten Kindern in Schweden gut geht.[6] Genauso wenig überrascht es freilich, dass es nicht allen Kindern gut geht, sondern auch in Schweden sog. Außenseiter existieren, die in schwierigen familiären Situationen aufwachsen oder in Obhut genommen werden müssen, unter längerfristigen Erkrankungen leiden oder suchtkrank sind oder auch infolge von Ausbildungsdefiziten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben. Junge Menschen mit Migrationshintergrund gehören häufig dazu.[7]

Bevor im Folgenden die Unterhalts- und Betreuungsleistungen im Einzelnen dargestellt werden, sollen zur besseren Orientierung zunächst die soziostrukturellen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die Umsetzung internationaler Vorgaben und die Grundlagen der familienpolitischen Orientierung Schwedens skizziert werden.

I. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Zu den maßgeblichen soziostrukturellen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder gehören die demographische Entwicklung, die Familien- und Haushaltsstrukturen, die Erwerbstätigkeit von Eltern und damit die ökonomischen Grundbedingungen für das Aufwachsen von Kindern.

1. Demographische Entwicklung

Die Bevölkerung wächst kontinuierlich. 1950 lebten in Schweden etwas mehr als 7 Millionen Menschen, im Dezember 2011 waren es bereits 9.482.855 (davon knapp 2 Millionen unter 18 Jahren) und rund um das Jahr 2050 wird mit einer Bevölkerung von mehr als 11 Millionen gerechnet. Die Wachstumsrate unterliegt dabei durchaus erheblichen Schwankungen. So wuchs die Bevölkerung zwischen 1995 und 2000 jährlich lediglich um durchschnittlich 0,08%, zwischen 2005 und 2010 dagegen um 0,76%. Das Wachstum ergibt sich sowohl aus einem Geburtenüberschuss als auch aus der positiven

5 Vgl. auch *Boadway*/*Mörk*, Fördelning av makt och ansvar, in: Molander (Hrsg.), Staten och kommunerna, 2003, S. 18 (21 ff.); kritisch *Rothholz*, Wohlfahrts-Skandinavien, 2003, S. 137 ff.

6 Vgl. *Vinnerljung/Hjern/Ringbäck Weitoft/Franzén/Estrada*, Children and young people at risk, IntJSocWelfare 2007, S. 163.

7 Vgl. bereits SOU (2003:92) – Unga untanför, S. 19 ff. sowie *Vinnerljung/Hjern/Ringbäck Weitoft/Franzén/Estrada*, Children and young people at risk, IntJSocWelfare 2007, S. 164 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einwanderungsbilanz. So überstieg im Jahr 2011 die Geburten- die Sterberate um 21.832 Personen und die Einwanderungs- die Auswanderungsrate um 45.288 Personen.[8]

Während sich die Anzahl der Geburten im 19. Jahrhundert relativ konstant zwischen 120.000 und 140.000 pro Jahr bewegte, schwankte sie während des 20. Jahrhunderts deutlich. Ein letzter Höhepunkt wurde zu Beginn der 1990er Jahre mit durchschnittlich rund 120.000 Geburten erreicht. Nach einem deutlichen Rückgang steigt die Anzahl der Geburten seit 2000 wieder kontinuierlich an. Im Jahr 2011 wurden 111.770 Kinder geboren. Die Fruchtbarkeitsrate bewegt sich dabei oberhalb des Durchschnitts der Europäischen Union. Während diese in Schweden 2003 bei 1,71 und 2009 bei 1,94 Kindern pro Frau lag, sind für die Union insgesamt in 2003 lediglich 1,47 und in 2009 1,59 Kinder pro Frau zu verzeichnen. Auch für die nächsten Jahrzehnte wird von einer weiteren Steigerung der Geburtenzahlen insgesamt und von einer Fruchtbarkeitsrate von mehr als 2 Kindern pro Frau ausgegangen.[9]

Schwedische Bevölkerung						
	1950	1975	1990	2010	2050	2100
Bevölkerung (in 1000)	7.014	8.193	8.559	9.380	10.916	11.859
0 - 4 Jahre (in %)	8,6	6,7	6,5	5,9	5,9	5,6
5 - 14 Jahre (in %)	14,8	14,0	11,5	10,6	11,4	11,2
15 - 24 Jahre (in %)	12,4	13,4	13,7	13,4	11,3	11,2
über 60 Jahre (in %)	14,9	21,0	22,8	24,9	30,6	33,4
über 65 Jahre (in %)	10,3	15,1	17,8	18,2	24,6	28,1
über 80 Jahre (in %)	1,5	2,7	4,3	5,3	9,5	12,9

Quelle: UN-Department of Economic and Social Affairs, World Population Prospects: The 2010 Revision

Die Alterspyramide der schwedischen Bevölkerung unterliegt trotz dieser vergleichsweise „guten“ Zahlen einem Wandel. 1950 belief sich der Anteil der unter 5-

8 Vgl. die statistischen Nachweise des Statistiska Centralbyrån, abrufbar unter www.scb.se [12.07.2012]; des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat), abrufbar unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [08.12.2011], sowie der Population Division, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision, Country Profile Sweden, abrufbar unter http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm [08.12.2011].

9 Vgl. neben den bereits in Fn. 8 genannten Quellen auch die Darstellung der Weltbank unter http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN [08.12.2011] sowie die Analyse des Statistiska Centralbyrån, Vi fortsätter att föda fler barn, vom 17.03.2011, abrufbar unter www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2010A01L/Fodda.pdf [12.07.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jährigen an der Gesamtbevölkerung auf 8,6% und derjenige der 5- bis 14-jährigen auf 14,8%; über 60 Jahre waren 14,9%, über 65 Jahre 10,3%. 2010 ist der Anteil der unter 5-jährigen auf 5,9% zurückgegangen, der der 5- bis 14-jährigen auf 10,6%, während mittlerweile 24,9% der Gesamtbevölkerung über 60 Jahre und 18,2% über 65 Jahre alt sind. Der Anteil der über 80-jährigen ist von 1,5% (1950) auf 5,3% (2010) gestiegen. Die durchschnittliche Lebenserwartung von Frauen hat sich während dieses Zeitraums von 73,1 auf 82,9 Jahre und die der Männer von 70,3 auf 78,8 Jahre erhöht.[10]

2. Familien- und Haushaltsstrukturen

Rund 90% der schwedischen Kinder werden in eine Familiensituation mit Mutter und Vater geboren. 2008 lebten 86% der unter 5 Jahre alten Kinder mit beiden Elternteilen zusammen. Die Trennungsrate von Eltern mit Kindern in diesem Alter war im Vergleich zu 1998 (84%) leicht rückläufig. Von den 13- bis 17-jährigen Kindern lebten dagegen 2008 nur noch 62% mit beiden Elternteilen zusammen; 1998 waren dies noch 67% der Kinder in dieser Altersstufe. Insgesamt lebten 2008 74% der unter 18 Jahre alten Kinder mit beiden Elternteilen zusammen, wobei der Anteil umso höher ausfällt, je höher das Ausbildungsniveau beider Eltern ist. Bei Adoptivkindern, die außerhalb Schwedens geboren wurden, liegt der Anteil insgesamt höher: 83% der Kinder leben mit beiden Adoptiveltern zusammen.[11]

Im Trennungsfall lebten 2006/2007 etwas über 60% der Mädchen und etwas über 50% der Jungen ausschließlich bei der Mutter. Der Anteil derjenigen Kinder, die abwechselnd bei beiden Elternteilen lebten, stieg in der Zeit von 1984 bis 2007 jedoch von lediglich 1% auf immerhin 28%.[12] Das Sorgerecht üben die leiblichen Eltern überwiegend gemeinsam aus. Dies ist auch der Fall, wenn die Elternteile eine neue Verbindung eingehen. Das gemeinsame Sorgerecht geschiedener Eltern ist seit 1983 die Grundregel, von der im Scheidungsfall zunächst ausgegangen wird. Auf Antrag eines Elternteils kann jedoch gerichtlich eine andere Regelung getroffen werden; sind sich beide Eltern über eine abweichende Sorgerechtsregelung einig, kann dies auch außergerichtlich mit

10 Vgl. die statistische Darstellung der Population Division, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision, Country Profile Sweden, abrufbar unter http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm [08.12.2011], sowie die Analyse des Statistiska Centralbyrån, Befolkningspyramiden för Sverige, vom 17.03.2011, abrufbar unter www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2010A01L/Befolkningspyramiden_Sverige.pdf [08.12.2011]; eine Analyse bei *Bengtsson/Scott*, The Ageing Population, in: Bengtsson (Hrsg.), Population Ageing – A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden, 2010, S. 7 ff.

11 Vgl. Statistiska Centralbyrån unter www.scb.se/Pages/TableAndChart____279867.aspx [12.07.2012] sowie eine ausführliche Analyse des Statistiska Centralbyrån, Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt, 2009, S. 17 ff. (abrufbar unter www.scb.se/statistik/_publikationer/LE0102_2007I08_BR_A40BR0902.pdf [12.07.2012].

12 Vgl. die Angaben bei den Darstellungen des Statistiska Centralbyrån (Fn. 11).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zustimmung der Sozialbehörde der Kommune, in der das Kind lebt, vereinbart werden. Bei nicht verheirateten Eltern liegt das Sorgerecht dagegen zunächst grundsätzlich bei der Mutter. Das gemeinsame Sorgerecht wird jedoch auf entsprechende Mitteilung der Eltern hin auch auf den Vater erstreckt. Väter können ihr Sorgerecht auch gerichtlich geltend machen.[13] Die gemeinsame Ausübung des Sorgerechts ist aber in der Praxis weitgehend üblich. 2008 galt dies für 65% der Kinder, die bei ihrer leiblichen Mutter und einem Stiefelternteil lebten, und für 77% der Kinder, die bei ihrem leiblichen Vater und einem Stiefelternteil lebten. In sog. Ein-Eltern-Familien lebten im Jahr 2008 rund 13% der Kinder zwischen 0 und 5 Jahren, rund 23% der Kinder zwischen 6 und 12 Jahren sowie 30% der Kinder zwischen 13 und 17 Jahren. Im Jahr 2010 lebten insgesamt 384.023 Kinder zwischen 0 und 17 Jahren gemeinsam mit einem alleinerziehenden Elternteil.[14]

Das Eherecht Schwedens gilt seit 2009 in einer geschlechtsneutral formulierten Fassung. Für gleichgeschlechtliche Ehepaare gelten deshalb keine Besonderheiten mehr. Dies gilt auch für Fragen des Sorgerechts und der Adoption. Das 1995 eingeführte Gesetz für registrierte Partnerschaften ist im Zuge dessen aufgehoben worden.[15]

3. Erwerbstätigkeit von Eltern

Die Erwerbstätigkeit von Eltern unterscheidet sich deutlich nach dem Geschlecht. Im Jahr 2008 hatten 93% der Kinder unter 18 Jahren einen erwerbstätigen Vater. Hiervon ging der Vater von 75% der Kinder einer Vollzeit- und von 5% der Kinder einer Teilzeitbeschäftigung nach. Der Anteil arbeitender Mütter belief sich 2008 zwar insgesamt auf 83% der Kinder, doch waren hiervon lediglich die Mütter von 39% der Kinder vollzeit-, während die Mütter von 25% der Kinder teilzeitbeschäftigt waren.[16]

Der Anteil derjenigen Kinder zwischen 0 und 15 Jahren, die nach dem OECD-Maßstab als von Armut bedroht gelten, betrug im Jahr 2007 gleichwohl 14% (rund 280.000 Kinder). Zugrunde gelegt wird bei dieser Feststellung ein bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen pro Kopf (Nettoäquivalenzeinkommen). Dieses wird ins Verhältnis zum statistischen Mittelwert (Median) der Gesellschaft gesetzt. Liegt das Einkommen unterhalb von 60% des Mittelwertes, wird von einer Bedrohung durch Armut ausgegangen. Im europäischen Durchschnitt sind 20% der Kinder dieser Altersgruppe von Armut

13 Elterngesetz – Föräldrabalk (1949:381), Kap. 6, §§ 5, 14a, 15, 15a; vgl. hierzu auch *Ryrstedt*, Familjerätt och socialrätt i samverkan, JT 2002/03, S. 574 (575 f.); *Wickström*, Utövande av gemensam vårdnad, JT 2002/03, S. 328 ff.

14 Vgl. hierzu wiederum die Angaben des Statistiska Centralbyrån (Fn. 11).

15 Äktenskapsbalk (1987:230), geändert durch Lag (2009:253); vgl. zur vorherigen Rechtslage etwa *Wickström/Komujärvi*, Familjerätten, 2005, S. 46 ff.

16 Statistiska Centralbyrån, www.scb.se/Pages/TableAndChart____255880.aspx [09.12.2011].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bedroht, wobei das Risiko in den skandinavischen Staaten statistisch am geringsten ist.[17]

Je nach Familienkonstellation stellen die finanziellen Leistungen des Staates einen erheblichen Anteil an dem nach Abzug der Steuern tatsächlich zur Verfügung stehenden Einkommen dar. Insgesamt belief sich dieser Anteil im Jahr 2007 auf 17% des disponiblen Einkommens von Familien mit Kindern, bei alleinerziehenden Eltern auf 28%, bei alleinerziehenden Müttern sogar auf 36%.[18]

II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Das schwedische Verfassungsrecht gibt nur einen allgemeinen Rahmen für Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder vor. Im Grundgesetz über die Regierungsform werden im 1. Kapitel (§ 2 Abs. 2) soziale Staatsziele formuliert. Danach stellt die persönliche, wirtschaftliche und kulturelle Wohlfahrt jedes Einzelnen das grundlegende Ziel öffentlichen Handelns dar, insbesondere das Recht auf Arbeit, Wohnung und Ausbildung, soziale Fürsorge und Sicherheit sowie eine gesunde Lebensumwelt.[19] Im Zusammenhang der Formulierung eines „Anspruchs" aller Menschen auf „Beteiligung und Gleichheit in der Gesellschaft" wird auch festgelegt, dass das „Recht der Kinder" zu achten ist (§ 2 Abs. 5). An dieser Stelle wird dem Gemeinwesen auch aufgegeben, Diskriminierungen entgegenzuwirken. Konkrete Rechtsansprüche lassen sich aus diesen Zielbestimmungen indes nicht ableiten, sondern auch das Recht der Kinder ist einfachgesetzlich entsprechend auszugestalten. Abzuleiten ist aus dem zu achtenden Recht der Kinder und dem Verbot einer Diskriminierung wegen des Alters aber auch aus der verfassungsrechtlichen Zielbestimmung, dass Kinder entsprechend ihrem Entwicklungsniveau als gleichberechtigte Individuen anzusehen sind und deshalb etwa auch in sie betreffenden Vorgängen entsprechend als Subjekte einzubeziehen sind.[20]

Gesondert verfassungsrechtlich geregelt ist der Ausbildungsanspruch von Kindern. Nach § 18 Abs. 1 des 2. Kapitels des Grundgesetzes über die Regierungsform haben alle schulpflichtigen Kinder das Recht auf eine kostenfreie allgemeine Ausbildung an

17 Statistiska Centralbyrån, Barn i dag (Fn. 11), S. 29 ff.

18 Statistiska Centralbyrån, www.scb.se/Pages/TableAndChart____255876.aspx [13.12.2011]; vgl. zu den verschiedenen Leistungen auch SOU 2001:24 – Ur fattigdomsfällen , S. 44 ff.

19 „Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa."

20 *Bull/Sterzel*, Regeringsformen, 2010, S. 55 f.; *Holmberg/Stjernquist*, Vår författning, 3. Aufl. 2003, S. 58; *dies./Isberg/Eliason/Regner*, Grundlagarna, 3. Aufl. 2012, S. 60 ff., 64; *Nergelius*, in: Bogdan (Hrsg.), Swedish Legal System, 2010, S. 39 (41); *ders.*, Svensk statsrätt, 2. Aufl. 2010, S. 134 ff., *Warnling-Nerep/Lagerqvist Veloz Roca/Reichel*, Statsrättens grunder, 3. Aufl. 2010, S. 169 f.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einer allgemeinen Grund- oder Sonderschule. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass auch eine weiterführende höhere Ausbildung möglich ist.[21] Diese Vorschrift geht über eine allgemeine Zielbestimmung hinaus. Der Rechtsanspruch bedarf jedoch der weiteren Ausgestaltung im Schulrecht, etwa im Hinblick auf die Voraussetzungen der Schulpflicht.[22]

III. Vorgaben des Völker- und Europarechts

Das Verfassungsrecht wird durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Vorgaben des Europäischen Unionsrechts und Bestimmungen im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit der nordischen Staaten ergänzt.

1. Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

Die Umsetzung des am 2. September 1990 in Kraft getretenen Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes erforderte nach Überzeugung der Regierung in Schweden keine grundlegenden Änderungen der Rechtslage.[23] Weitere Schritte zu einer vollständigen und effektiven Verwirklichung der Garantien der Konvention sind gleichwohl erforderlich. Von besonderer Bedeutung ist auch das am 19. Januar 2007 ratifizierte Zusatzprotokoll, das Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie betrifft.[24]

In seinem Kommentar zum vierten periodischen Bericht der schwedischen Regierung gegenüber dem *Committee on the Rights of the Child* der Vereinten Nationen[25] hob der Ombudsmann für Kinder in Schweden drei Kritikpunkte besonders hervor. Zum einen

21 „Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska svara också för att högre utbildning finns."

22 Vgl. *Bull/Sterzel*, Regeringsformen, 2010, S. 93 f.; *Holmberg/Stjernquist/Isberg/Eliason/Regner*, Grundlagarna, 3. Aufl. 2012, S. 164; zur aktuellen Entwicklung des schwedischen Schulwesens OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, Country Report Sweden, 2011, abrufbar unter www.oecd.org/dataoecd/38/42/47169533.pdf [09.01.2012] sowie den Country Background Report for Sweden der schwedischen Regierung für OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes, 2010, abrufbar unter www.oecd.org/data oecd/22/44/45957739.pdf [09.01.2012].

23 So etwa die Einschätzung in SOU (1997:116) – Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige , S. 40; vgl. auch *Eklund*, FN:s Barnkonvention och barns processuella ställning, in: Hollander/Nygren/Olsen, Barn och rätt, 2004, S. 29 ff.; *Ewerlöf/Sverne/Singer*, Barnets bästa, 2004, S. 187 ff.

24 Zu dessen Umsetzung UN-Dokument CRC/C/OPSC/SWE/CO/1 vom 7. Oktober 2011.

25 UN-Dokument CRC/C/SWE/4 vom 28. Januar 2008 sowie nach entsprechenden Rückfragen dessen Ergänzung in UN-Dokument CRC/C/SWE/Q/4/Add.1 vom 24. April 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bestünden bleibend erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen bei der Bekämpfung von Kinderarmut und -verwahrlosung sowie bei der Vermeidung frühzeitiger Verschuldung. Es sei ferner nicht sichergestellt, dass Kindern mit beschränktem oder ungeklärtem Aufenthaltsrecht, insbesondere nicht registrierten Kindern, die gleichen Rechte und Leistungen auch tatsächlich zukämen, auf die alle (anderen) Kinder in Schweden einen Anspruch besäßen. Dies gelte insbesondere auch für die Gesundheitsversorgung. Und schließlich sei die Kenntnis über die Rechte, die aus der Konvention folgen, deren Durchsetzungsmöglichkeiten sowie die unmittelbare und angemessene Beteiligung der Kinder an Entscheidungsfindungen – auch rund 20 Jahre nach Inkrafttreten der Konvention – ungenügend. Verbesserungsbedarf sieht der Ombudsmann darüber hinaus auch bei seiner eigenen Einbindung und der Kommunikation mit dem Parlament sowie bei der Organisation landesweiter Maßnahmen und des Dialogs zwischen Regierung, Gebietskörperschaften und Nichtregierungsorganisationen.[26]

Das Komitee der Vereinten Nationen teilt diese Einschätzung. In seiner Stellungnahme zum vierten Regierungsbericht zeigt es sich skeptisch, dass die Umsetzung der Konvention ohne deren formale Übernahme in schwedisches Recht vollumfänglich gelingen kann, insbesondere auch im Hinblick auf einen Vorrang des Konventionsrechts gegenüber widersprechendem oder defizitärem nationalen Recht. Das Komitee hält trotz erzielter Fortschritte die Zusammenarbeit aller beteiligten öffentlichen und privaten Stellen und Institutionen bleibend für verbesserungswürdig. Dies betrifft in Teilen auch die statistische Aufbereitung, etwa im Bereich des Kindesmissbrauchs und häuslicher Gewalt. Ein nationaler Aktionsplan für die Verwirklichung von Kinder- und Behindertenrechten, die Beseitigung regionaler Unterschiede, ein Ausbau unabhängiger Kontroll- und Untersuchungsrechte des Ombudsmannes und eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit werden empfohlen. Schließlich hebt auch das Komitee hervor, dass weitere Schritte zu einer angemessenen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an sie betreffenden Entscheidungen erforderlich seien.[27]

Die Einsetzung des Ombudsmannes für Kinder geht im Übrigen auf die Bindung an die Kinderrechtskonvention zurück. Neben der Berichtstätigkeit und der Funktion als Ansprechperson soll der Ombudsmann darüber hinaus der Regierung Gesetzgebungsvorschläge unterbreiten, Informationen und Statistiken erheben und verbreiten sowie die Interessen von Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit vertreten. Der Ombudsmann wird von der Regierung berufen, nimmt sein Amt sodann aber selbstständig wahr. Die Übertragung weiterer Aufgaben, etwa seitens der Kommunen, ist ebenfalls vorgesehen.[28]

26 Vgl. „The Children's Ombudsman's comments concerning the Swedish Government's fourth periodic report to the UN Committee on the Rights of the Child" vom 27.01.2009, abrufbar unter www.barnombudsmannen.se/Global/Publikationer/Our%20comments%20on%20the%20governments%20fourth%20periodic%20report%202009.pdf [22.12.2011], S. 5 ff.

27 UN-Dokument CRC/C/SWE/CO/4 vom 12. Juni 2009.

28 Vgl. Lag (1993:335) om Barnombudsman in seiner Fassung durch Lag (2002:377).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Europäischer und nordischer Rahmen

Als Mitgliedstaat der Europäischen Union unterliegt Schweden darüber hinaus auch unionsrechtlichen Vorgaben. Als grundlegend ist insoweit das Bekenntnis der Union anzusehen, die Rechte der Kinder zu schützen (Art. 3 Abs. 5 EUV). Nach Art. 24 der Grundrechte-Charta der EU haben Kinder Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Ihnen steht das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Berücksichtigung ihrer Meinung bei den sie betreffenden Angelegenheiten zu (Abs. 1). Bei allen Maßnahmen öffentlicher Stellen und privater Einrichtungen ist das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Abs. 2). Schließlich hat jedes Kind Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, soweit dies seinem Wohl nicht widerspricht (Abs. 3).[29] Ein Verbot von Kinderarbeit sowie Mindestvorgaben zum Schutz von Jugendlichen am Arbeitsplatz finden sich in Art. 32 der Grundrechte-Charta.[30] Soweit Schweden Regelungen im Anwendungsbereich des Unionsrechts trifft, ist es an diese Maßgaben der Charta gebunden.[31]

Dem koordinierenden EU-Sekundärrecht, insbesondere der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 bzw. der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, unterfallen die sog. Familienleistungen.[32] Hierzu zählen in Schweden etwa das Kindergeld, der sog. Mehrkinderzuschlag, das Elterngeld und das zeitweise Elterngeld, die Unterhaltsunterstützung, das Wohngeld und der Studienbeitrag.[33]

Die im Rahmen des Europarates erarbeitete Europäische Konvention über die Ausübung der Rechte des Kindes vom 25. Januar 1996 ist von Schweden zwar unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert worden. Das Haager Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Versorgung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern vom 19. Oktober 1996 gilt dagegen auch in Schweden.[34]

Im Rahmen ihrer Zusammenarbeit im Nordischen Ministerrat haben Schweden, Dänemark, Finnland, Island und Norwegen ebenfalls eine ganze Reihe von Sozialkonventionen verabschiedet, die insbesondere Freizügigkeit innerhalb der Vertragsstaaten und

29 Vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 24 GrCh Rdnrn. 3 ff.

30 Vgl. *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 32 GrCh Rdnrn. 1 ff.

31 Vgl. EuGH, Rs. C-299/95, Slg. 1997, 2629, Rn. 15 (Kremzow); Rs. C-309/96, Slg. 1997, I-7493, Rn. 13 (Annibaldi); Rs. C-276/01, Slg. 2003, I-3735, Rn. 70 (Steffensen).

32 Vgl. *Becker*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 48 AEUV Rdnrn. 53 ff.

33 Vgl. zum Aufkommen die Analyse der Försäkringskassan 2007:10, Utbetalning av familjeförmåner år 2006 med stöd av EG-lagstiftningen, abrufbar unter www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/94a60e48-7117-4e25-add3-558a6bc5a0d3/analyserar_2007_10.pdf?MOD=AJPERES [12.01.2012].

34 SFS 1997:191 vom 30. April 1997 in seiner Fassung durch SFS 2004:768.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auch die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Sozialleistungen ermöglichen.[35] Innerhalb des Nordischen Ministerrats wird auch immer wieder über gemeinsame sozialpolitische Strategien beraten. In jüngster Zeit betraf dies etwa die Frage des Elternurlaubs, der Kinderbetreuung und der Geschlechtergerechtigkeit, die in einer ausführlichen Studie untersucht wurde.[36]

IV. Familienpolitische Orientierung: „Barnets Bästa"

Diese Rahmenbedingungen münden in eine allgemeine familienpolitische Orientierung, die unter dem Stichwort „Barnets Bästa" zu beschreiben ist. Die schwedische Regierung hat darüber hinaus dem Reichstag eine Strategie zur Stärkung der Rechte der Kinder in Schweden vorgelegt, deren Kernpunkte hier kurz skizziert und im weiteren Verlauf der Untersuchung wieder aufgenommen werden.[37]

1. Grundkonzeption

Der Begriff des Kinderrechts (Barnrätt) beschreibt nach schwedischem Verständnis diejenigen Regeln, die das Verhältnis eines Kindes zu seiner Familie, zur Gesellschaft und zum Staat betreffen. Es wird insofern als selbstständiges Rechtsgebiet angesehen, wenngleich die Rechtsetzung bislang fragmentarisch geblieben ist. Das Kinderrecht erfüllt dabei im Wesentlichen drei Funktionen: es soll zunächst die (Rechts-)Verhältnisse eines Kindes normieren und steuern, ferner den Schutz des Kindes und

35 Vgl. Übereinkommen über einen gemeinsamen nordischen Arbeitsmarkt für Gesundheits- und Pflegepersonal vom 14. Juni 1993; Konvention über die Einhaltung der Bestimmungen des internationalen Privatrechts über Elternschaft, Adoption und Vormundschaft vom 6. Februar 1931 (in der Fassung vom 26. Januar 2006); Nordische Konvention über soziale Assistenz und soziale Dienste vom 14. Juni 1994; Konvention über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen vom 23. März 1962 (in der Fassung vom 25. Februar 2000); Gemeinsame Ordnung des Pensionsrechts vom 1. März 2002; Nordische Konvention über Soziale Sicherheit vom 18. August 2003; Übereinkommen über die nordische öffentliche Gesundheitsversorgung vom 14. Juni 2002; Absprache über eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit vom 5. April 2001; vgl. zur Integration in der EU in diesem Zusammenhang *Sakslin*, Samordning av sociala trygghetssystem inom Norden, EU och EES, Retfærd 18 (1995), S. 34 ff.; vgl. zur Diskussion um weitere Harmonisierungsschritte am Beispiel des Eherechts *Agell*, Nordisk äktenskapsrätt, 2003.

36 Vgl. *Gíslason/Eydal* (Hrsg.), Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic Countries, TemaNord 2011:562; abrufbar unter www.norden.org/en/publications/publikationer/2011-562.

37 Regeringens proposition 2009/10:232, Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, vom 23. Juni 2010, abrufbar unter www.regeringen.se/content/1/c6/14/87/01/e6d5b9d9.pdf [09.01.12].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

seiner Interessen gegenüber anderen gewährleisten und schließlich die Konfliktlösung, insbesondere durch Rechtsprechung, ermöglichen.[38]

Der bis heute vorherrschende Leitbegriff des schwedischen Kinderrechts „Barnets Bästa" findet, soweit ersichtlich, seinen ersten gesetzlichen Niederschlag bereits im Gesetz über Kinder in der Ehe von 1920.[39] Schon nach dessen § 9 sollte bei einem Streit über die Ausübung des Sorgerechts das „Beste für das Kind" ausschlaggebend sein. Insoweit sind einerseits die objektiven Bedürfnisse eines Kindes und andererseits seine subjektive Sichtweise zu berücksichtigen. Maßgebend erscheinen hierfür zunächst umsorgte und geschützte Lebensbedingungen, die sowohl die physischen als auch die psychischen Bedürfnisse eines Kindes erfüllen, sowie eine dauerhafte und stabile Beziehung zu den Eltern. Von besonderer Bedeutung sind darüber hinaus ein gewisses Maß an Vorhersehbarkeit der Zukunft und ein sich daraus ableitendes Sicherheitsgefühl, kontinuierliche Lernprozesse und soziale Erfahrungen sowie der Respekt vor der eigenen Integrität eines Kindes und schließlich ein geordneter Lösungsprozess aus dem Elternhaus. Diese Grundannahmen leiten die nationale Gesetzgebung beständig, wie entsprechende Darlegungen in den Materialien zeigen.[40] Das Elterngesetz[41] formuliert dem entsprechend hinsichtlich der elterlichen Sorge und der rechtlichen Vertretung des Kindes eine umfassende Rolle der Eltern bzw. ggf. eines Vormundes.[42] Auch hier erfolgt inzwischen eine explizite Fixierung des Maßstabs „Barnets Bästa" (Kap. 6, § 2a).[43]

Die UN-Kinderrechtskonvention bildet diesen wissenschaftlich heute wohl weitgehend unstreitigen Ansatz in ihrem Art. 3 ebenfalls ab und verpflichtet die Vertragsstaaten zu einer vorrangigen Berücksichtigung des Wohls des Kindes bei allen Entscheidungen und Maßnahmen, die es betreffen. Dies gilt insbesondere auch für Gerichtsverfahren.[44]

---

38 *Ewerlöf/Sverne/Singer*, Barnets bästa, 2004, S. 24 ff.; *Schiratzki*, Barnrättens grunder, 4. Aufl. 2010, S. 9 f.; *dies*., Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige, S. 35 ff.

39 Lag (1920:407) om barn i äktenskap.

40 Vgl. etwa SOU 2005:43 – Vårdnad – Boende – Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar, S. 103 f.; *Singer*, Föräldrarskap I – Rättslig belysning, 2000, S. 48 ff. sowie S. 521 ff.; *Sjösten*, Vårdnad, boende och umgänge, 2. Aufl. 2003, S. 37 ff.; *Walin/Vängby*, Föräldrabalken – Kommentar, Bd. 1, 2009, 1:2 ff.

41 Föräldrabalk (1949:381).

42 Föräldrabalk, Kap. 6, § 2 (Om vårdnad, boende och umgänge) sowie Kap. 10, § 2 (Om förmyndare); vgl. hierzu auch *Saldeen*, Barn- och Föräldrarätt, 6. Aufl. 2009, S. 168 ff.; *Walin/Vängby*, Föräldrabalken – Kommentar, Bd. 1, 2009, 6:2 ff. sowie 10:4 ff.

43 Vgl. auch das Schulgesetz – Skollag (2010:800), Kap. 1, § 10.

44 Hierzu *Reijmer*, Barnperspektiv och barnets bästa i tingsrätts handläggning av vårdnadstvister, SvJT 2002, S. 138 (142 ff.); *Ryrstedt*, Samarbetssamtal – leder de till en „sann" överenskommelse för barnets bästa, eller bara en förhandlingslösning, SvJT 2009, S. 821 ff.; *dies.*, Barnets bästa och vilja i domstol, SvJT 2009, S. 1013 ff.; *Schiratzki*, Barnets vilja avgörande för svensk domsrätt, JT 2002/03, S. 657 ff.; *Sjösten*, Vårdnad, boende och umgänge, 2. Aufl. 2003, S. 151 ff.; vergleichend auch *Danielsen*, Nordisk børneret II, 2003, S. 137 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Die rechtliche Stellung des Kindes

Der Umfang des Kinder betreffenden Rechts hat sich über die Jahrhunderte stetig erweitert. Die ersten Regelungen betrafen bereits im Mittelalter einen Anspruch unehelicher Kinder auf Ernährung und Aufzucht durch die Eltern. Die Festlegung von Altersgrenzen, etwa ein Mindestalter für die Aufnahme einer Arbeit, und die Einführung der Schulpflicht stellten im 19. Jahrhundert wichtige Wegmarken dar. Im 20. Jahrhundert standen die Kodifizierung des Eltern- und Familienrechts, der Zugriff des Staates auf „missratene" oder vernachlässigte Kinder und deren Unterbringung in Heimen im Mittelpunkt. Seit den 1930er Jahren kamen als Reaktion auf den damals zu verzeichnenden Geburtenrückgang erste finanzielle Unterstützungsleistungen des Staates für Familien hinzu.[45]

Im gegenwärtig geltenden Recht lässt sich eine Vielzahl gesetzlich normierter Altersgrenzen feststellen. Das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes findet Anwendung auf diejenigen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit die Volljährigkeit nach dem jeweils anzuwendenden Recht nicht bereits früher eintritt. Diese Altersgrenze hat auch in Schweden in vielerlei Zusammenhang Bedeutung. So tritt etwa im zivilrechtlichen Bereich das Vermögen, Rechtshandlungen vornehmen zu können, mit der Vollendung des 18. Lebensjahres ein (Kap. 9, § 1 des Elterngesetzes).[46] Grundsätzlich bedürfen Rechtsgeschäfte daher bis dahin der Zustimmung der Eltern.[47] Auch im Arbeitsrecht gelten altersabhängige Schutzbestimmungen.[48] Die Strafmündigkeit beginnt bereits mit dem vollendeten 15. Lebensjahr, wobei bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres keine Freiheitsstrafe verhängt werden soll.[49] Mit der Vollendung des 18. Lebensjahres geht das Wahlrecht, die Ehefähigkeit, die Möglichkeit des Führerscheinerwerbs oder auch das Recht, Leichtbier und Tabakwaren zu erwerben, einher.[50] Die Schulpflicht beginnt mit dem siebten und endet mit dem 16. Lebensjahr.[51] Bis zur

45 Vgl. zur Entwicklung *Schiratzki*, Barnrättens grunder, 4. Aufl. 2010, S. 11 ff.

46 Vgl. *Walin/Vängby*, Föräldrabalken – Kommentar, Bd. 1, 2009, 9:2 ff.

47 Vgl. zum rechtlichen Konfliktpotential zwischen Eltern und Kindern sowie deren prozessualen Konsequenzen auch *Dahlstrand*, Barn som ekonomiska aktörer, in: Olsen/Saldeen, Barn som aktörer – en slutpunkt, 2008, S. 13 (26 ff.); *Hollander*, Att tillvarata barnets rätt och bästa, in: dies./Nygren/Olsen, Barn och rätt, 2004, S. 57 *Ryrstedt/Mattsson*, Barn och föräldrar – kan vi acceptera dem som motparter?, SvJT 2007, S. 389 ff.

48 Vgl. Föräldrabalk, Kap. 9, § 3; Arbetsmiljölag (1977:1160), Kap 5.

49 Brottsbalk (1962:700), Kap. 1, § 6; Kap. 30, § 5 Abs. 2; zur Verantwortlichkeit der Eltern *Schultz*, Föräldrars ansvar för barns brott, SvJT 2010, S. 195 ff.

50 Vallag (2005:837), Kap. 5; Äktenskapsbalk (1987:230), Kap. 2; Körkortslag (1998:488), Kap. 3, § 1; Alkohollag (1994:1738), Kap. 3; Tobakslag (1993:581), § 12; vgl. zu Altersgrenzen auch *Näsman*, in: Olsen (Hrsg.), Barns makt, 2004, S. 53 (55 ff.).

51 Skollag (2010:800), Kap. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vollendung des 18. Lebensjahres gilt eine Person als Kind im Sinne des Ausländerrechts, zählt allerdings bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres zur Familie.[52]

3. Allgemeine soziale Absicherung des Kindes

Grundsätzlich erfolgt die soziale Absicherung von Kindern im Rahmen der Sozialversicherung. Maßgebend ist hierfür das Sozialversicherungsgesetz[53]. Zu unterscheiden sind wohnsitz- und arbeitsbezogene Versicherungsleistungen (Kap. 5 und 6 des Gesetzes). Eine der maßgebenden Berechnungsgrundlagen für Versicherungsleistungen ist der sog. Preisgrundbetrag[54], der sich an der allgemeinen Preisentwicklung orientiert und in der Regel jährlich der Inflationsrate angepasst wird.[55] Er dient etwa zur Festlegung der Beitragsbemessungsgrenze in der Kranken- und Unfallversicherung oder auch zur Bestimmung der Bedürftigkeit im Bereich der Sozialhilfe.[56] Die erforderliche Registrierung bei einer Versicherungskasse erfolgt mit dem 16. Lebensjahr von Amtswegen oder bei späterem Zuzug bei entsprechender Anmeldung.[57]

Für Kinder bestehen neben den allgemeinen Diensten im Rahmen des öffentlichen Gesundheitswesens regionale Kinderpflegezentralen, in denen insbesondere kostenlose medizinische Vorsorgeuntersuchungen und vorbeugende Behandlungen angeboten werden. Für Schulkinder ist ein gesonderter Schulgesundheitsdienst zuständig.[58] Die zahnärztliche Versorgung ist für Kinder und Jugendliche bis zum 19. Lebensjahr ebenfalls kostenlos.[59]

Im Falle der Arbeitslosigkeit von Eltern werden diese von den Gebühren für die Vorschule und anderweitigen kommunalen Gebühren im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung befreit. Beziehen Eltern im Falle des Konkurses ihres Arbeitgebers Lohn bzw. Gehalt nach den Maßgaben des Lohngarantiegesetzes, erhalten sie zusätzliche Leistungen für zu versorgende Kinder.[60]

Kinder verstorbener Versicherter erhalten bis zum vollendeten 18. Lebensjahr eine Kinderrente (Barnpension), Studierende bis zum vollendeten 20. Lebensjahr. Im Zuge der Abschaffung von Hinterbliebenenrenten ist vor allem zugunsten im Haushalt lebender Kinder (bis zum vollendeten 18. Lebensjahr) eine sog. Umstellungsrente (Omställningspension) für bis zu zwölf Monate nach dem Todesfall eingeführt worden, um wirt-

52 Utlänningslag (2005:716), Kap. 7, § 6.

53 Socialförsäkringsbalk (2010:110); zu dessen Entwicklung *Björkman*, Socialförsäkring, 13. Aufl. 2006, S. 11 ff.; *Müller/Stenhammar*, Socialförsäkring, 11. Aufl. 2003, S. 8 ff.

54 Vgl. zur Berechnung Socialförsäkringsbalk, Kap. 1, § 7.

55 Vgl. *Björkman*, Socialförsäkring, 13. Aufl. 2006, S. 18 ff.

56 Im Jahr 2011 betrug der Preisgrundbetrag 42.800,00 SEK; im Jahr 2012 44.000,00 SEK.

57 *Björkman*, Socialförsäkring, 13. Aufl. 2006, S. 18.

58 Vgl. die Übersicht der Gesundheitsdienste unter www.vardguiden.se [30.12.2012].

59 Tandvårdlag (1985:125), § 7.

60 Lönegarantilag (1992:597), § 6.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schaftlichen Härten bei veränderten Einkommensbedingungen der Familie zu begegnen. Die auf Kinder entfallende zusätzliche Hinterbliebenenunterstützung (Efterlevandestöd) beläuft sich dabei auf bis zu 40% des Preisgrundbetrages. Diese Leistungen werden allerdings bis zu gesetzlich bestimmten Höchstbeträgen miteinander verrechnet.[61]

Soziale Hilfen und Dienstleistungen für Kinder und Jugendliche erfolgen im Übrigen nach den Maßgaben des Gesetzes über den Sozialdienst[62] und eines Gesetzes mit besonderen Bestimmungen für die Betreuung von Jugendlichen[63]. Im Grundsatz sind auch diese Leistungen kostenfrei, wobei teilweise Abgaben und Gebühren gestaffelt nach der im Einzelfall geprüften Leistungsfähigkeit der Eltern erhoben werden.

Hinzuweisen ist insoweit gleichwohl auf das Phänomen der Kinderarmut in Schweden. Nach den bereits referierten Erhebungen waren nach dem OECD-Maßstab im Jahr 2007 14% der Kinder von Armut bedroht. Legt man ein niedriges Familieneinkommen, das nicht zur Deckung der einfachen Lebenshaltungskosten ausreicht, oder den Bezug von finanziellen Hilfen nach dem Sozialdienstgesetz (Försörjningsstöd) zugrunde, dann lebten nach dem Jahresbericht 2010 der Kinderschutzorganisation „Rädda Barnen" im Jahr 2008 11,5% der Kinder zwischen 0 und 17 Jahren (rund 220.000 Kinder) in Armut. Im Vergleich zu 1997 bedeutet dies zwar eine erhebliche Reduzierung (damals waren es mehr als 22%), doch stieg der Anteil von Kindern in armen Familien im Vergleich zu 2007 (10,9%) wieder leicht an.[64] Die Spannweite zwischen den einzelnen Kommunen fällt dabei erheblich aus. Während in der Provinz Skåne im Jahr 2008 15,8% der Kinder betroffen waren, wobei Malmø mit 31,1% die höchste Rate aufweist, waren dies etwa in der Provinz Halland lediglich 6,7%.[65] Der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in entsprechenden Verhältnissen überwiegt dabei mit 29,5% deutlich den von Kindern mit schwedischem Familienhintergrund (5,4%).[66]

Die schwedische Regierung hat mit ihrer Strategie zur Stärkung der Kinderrechte in Schweden[67] insoweit nochmals einen politischen Akzent gesetzt. Dies betrifft zunächst die Gesetzgebung als solche, deren notwendige Vereinbarkeit mit der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen betont wird, aber auch die Information über die aus der Konvention folgenden Rechte. Der Respekt vor der eigenen Integrität von Kindern soll

61 Socialförsäkringsbalk, Kap. 78 (Barnpension), Kap. 79 (Efterlevandestöd), Kap. 80 (Omställningspension); vorher: Lag (2000:461) om efterlevandeperson och efterlevandestöd till barn; vgl. zur Entwicklung *Holgersson*, Socialpolitik och socialt arbete, 4. Aufl 2008, S. 92 ff.; zum Hinterbliebenenrecht auch *Eriksson*, Den nye familjerätten, 9. Aufl. 2011, S. 62 ff. sowie S. 77 ff.

62 Socialtjänstlag (2001:453).

63 Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

64 Vgl. die Übersicht in Rädda Barnen, Barnfattigdomen i Sverige 2010, S. 11, abrufbar unter: http://www.raddabarnen.se/Documents/vad-vi-gor/sverige/samhallets-ansvar/barnfattigdom/Barnfattigdom2010-kort.pdf [19.09.2014]; zur Definition eines niedrigen Familieneinkommens, ebd., S. 28.

65 Rädda Barnen, Barnfattigdomen i Sverige 2010, S. 40.

66 Rädda Barnen, Barnfattigdomen i Sverige 2010, S. 15.

67 Regeringens proposition 2009/10:232.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

infolgedessen sowohl im Elternhaus als auch im Rahmen aller Betreuungs- und Bildungsangebote im Mittelpunkt stehen. Nicht zuletzt deshalb sollen insbesondere auch die Familien bei der Betreuung und Erziehung noch stärker unterstützt werden.[68] Mögliche weitergehende Angebote auf kommunaler Ebene sollen dabei in einem umfassenden Projekt bis Ende 2011 entwickelt werden.[69] Gewissermaßen selbstverständlich soll darüber hinaus der Kampf gegen Gewalt an Kindern, Kindesmissbrauch und Kinderpornographie intensiviert werden.[70]

B. Materielle Existenzsicherung von Kindern

Im Grundsatz obliegt die materielle Versorgung eines Kindes den Eltern. Dabei spielen öffentliche Leistungen jedoch eine erhebliche Rolle, namentlich das Schwangerschaftsgeld bzw. der Adoptionszuschuss, das Kinder- und das Elterngeld, aber auch das Pflege- sowie das Wohngeld und der Studienbeitrag. Ferner ist die Unterhaltsunterstützung einzubeziehen. Im Jahr 2010 sind die gesetzlichen Regelungen für die einzelnen Leistungen im Sozialversicherungsgesetz zusammengefasst worden.[71]

Die Gestaltung des Steuerrechts erfolgt dagegen weitgehend ohne familienpolitische Absichten. Auf eine Bemessung der Steuerpflichten anhand des Familienstandes wird heute verzichtet. Leitend ist vielmehr das Leistungsvermögen des Steuerpflichtigen. Eine Umverteilung zugunsten von Familien ist insoweit nicht beabsichtigt. Dies gilt auch für Geringverdiener und die Empfänger von Unterhaltsleistungen, die nach den allgemeinen Regeln veranlagt werden. Insofern verfolgt der schwedische Gesetzgeber mit dem Steuerrecht selbst letztlich kaum unmittelbare Lenkungsabsichten.[72]

Die materielle Sicherung von Kindern und Jugendlichen ist auf das Betreuungs- und Bildungssystem abgestimmt. Einkommensausfälle infolge von Auszeiten zugunsten der Kinderbetreuung werden durch das Schwangerschaftsgeld und das Elterngeld auf einem vergleichsweise hohen Niveau kompensiert. Ein besonderer Pflegebedarf etwa im Falle einer Behinderung oder einer schweren Erkrankung des Kindes wird einerseits durch einen Anspruch auf Freistellung und entsprechend zeitweisen Bezug von Elterngeld und andererseits durch den Pflegezuschuss der Sozialversicherung abgedeckt. Der kommunale Pflegebeitrag dient der Betreuung von Kindern außerhalb von Betreuungseinrichtungen. Das Kindergeld wird grundsätzlich bis zum vollendeten sechzehnten Lebensjahr

68 Vgl. Nationell Strategi för ett utvecklat föräldrastöd – en vinst för alla, abrufbar unter: http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/28/46/26d1a9d7.pdf

69 Regeringens proposition 2009/10:232, S. 49 f.

70 Regeringens proposition 2009/10:232, S. 55 ff.

71 Vorher jeweils in Verbindung mit Spezialgesetzen Lag (1962:381) om allmän försäkring.

72 Zur Besteuerung von Einkommensersatzleistungen und zur Steuerfreiheit von Unterstützungsleistungen *Gunnarsson*, Fördelningen av familjens skatter och sociala förmåmer, 2003, S. 109 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gewährt, kann jedoch bei einem über diesen Zeitpunkt hinaus andauernden Grundschulbesuch auch verlängert bezogen werden. Das insbesondere mit Blick auf im Haushalt lebende Kinder berechnete Wohngeld stellt eine weitere finanzielle Mindestabsicherung dar. Der eigene Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber seinen Eltern wird schließlich durch die Unterhaltsbeihilfe abgesichert. Im Sinne einer physischen Existenzsicherung ist darüber hinaus die weitgehend kostenlose medizinische Versorgung von Kindern und Jugendlichen von Bedeutung.

I. Wirtschaftliche Absicherung von Schwangerschaft und Adoption

Bereits die Aufnahme eines Kindes in eine Familie durch Geburt oder Adoption wird durch Leistungen nach dem Sozialversicherungsgesetz materiell abgesichert.

1. Schwangerschaftsgeld

Nach Kap. 10 des Sozialversicherungsgesetzes erhalten schwangere Versicherte Schwangerschaftsgeld (Graviditetspenning), wenn die Schwangerschaft die Fähigkeit, der bisherigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, um mindestens ein Viertel reduziert und eine Umsetzung auf einen weniger anstrengenden Arbeitsplatz betriebsbedingt nicht möglich ist (§ 2). Entsprechendes gilt, wenn ein Tätigkeitsverbot für Schwangere besteht (§ 3).[73] Beim Schwangerschaftsgeld handelt es demnach um eine arbeitsbezogene Versicherungsleistung, die den Einkommensverlust kompensieren soll. Ursprünglich war das Schwangerschaftsgeld für Frauen gedacht, die einer körperlich anstrengenden Arbeit nachgingen, später wurde der Anwendungsbereich allgemein auf diejenigen erstreckt, deren Arbeitsumgebung zu einem Risiko für das ungeborene Kind führt.

Die je nach körperlicher Befindlichkeit auch gestaffelt zu zahlende Leistung (§ 4) wird für jeden Tag, an dem die körperlichen Einschränkungen oder das Tätigkeitsverbot bestehen, gewährt; frühestens ab dem 60. Tag bis zum 10. Tag vor dem berechneten Zeitpunkt der Niederkunft (§§ 6-9), höchstens jedoch 50 Tage. Die gesetzlich vorgesehene Staffelung erlaubt Zahlungen für volle Tage sowie für ¾, ½ und ¼ Tage. Die Berechnung des Schwangerschaftsgeldes folgt den Regeln der Ermittlung von Einkommensersatzleistungen im Krankheitsfall und beläuft sich nach Kap. 28 des Sozialversicherungsgesetzes (§ 7 Nr. 1) im Normalfall auf 80% des krankengeldbegründenden Einkommens aus abhängiger Beschäftigung.[74] Maximal beläuft sich das Schwangerschaftsgeld auf das 7,5-fache des Preisgrundbetrages.

Inwieweit die tatsächlichen Voraussetzungen für den Bezug von Schwangerschaftsgeld vorliegen, ist von der Versicherungskasse im Einzelfall festzustellen. Diese Fest-

73 Vgl. Arbetsmiljölag (1977:1160), Kap. 4, mit seinen Änderungen durch Lag (2000:764).

74 Dieses errechnet sich aus dem zu erwartenden Jahreseinkommen multipliziert mit dem Faktor 0,97.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stellungen sind auch gerichtlich nachprüfbar. So setzte sich der Oberste Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2011 in einer Entscheidung etwa mit den besonderen Arbeitsumständen einer Lehrerin in einer Natur-Vorschule, vergleichbar einem Waldkindergarten, auseinander. Der Unterricht und die Betreuung einer Gruppe von 14 Kindern zwischen zwei und vier Jahren erfolgte (gemeinsam mit einer weiteren Lehrkraft) an mindestens drei Tagen pro Woche unter freiem Himmel und setzte zudem den Transport von Ausrüstung und Verpflegung in Rucksäcken mit einem Gewicht von 20 bis 35 Kilo über eine 40-minütige Wegstrecke durch die betreffende Lehrerin voraus. Zur Bewilligung des beantragten Schwangerschaftsgeldes im Umfang von ¾ war die Versicherungskasse angesichts einer abweichenden Einschätzung der Schwere der auszuübenden Tätigkeit nicht bereit. Da ein anderweitiger Einsatz der Lehrerin in der Vorschule nicht möglich war und der Gerichtshof die notwendige Schwere der Tätigkeit bejahte, verpflichtete er die Versicherungskasse zu der begehrten Leistung. In seinem Urteil hob der Gerichtshof dabei insbesondere die Notwendigkeit einer Einzelfallbetrachtung hervor und erteilte einer vormals gebräuchlichen Orientierung an Fallgruppen, die einen Anspruch von Vorschullehrkräften nicht vorsah, eine Absage.[75]

Rund 24.000 Frauen nehmen jährlich das Schwangerschaftsgeld in Anspruch. Im Jahr 2009 entsprach dies 21,4% der Schwangeren. Insgesamt wandte Schweden 2009 475 Mio. SEK für das Schwangerschaftsgeld auf.[76]

Schwangerschaftsgeld						
	Empfängerinnen insgesamt	Tage insgesamt	davon Leistungen im Umfang für Tage			
			1	3/4	1/2	1/4
1990	35.565	1.326.515	1.282.248	-	85.302	6.464
1995	23.169	872.753	820.430	17.099	73.916	10.161
2000	21.128	807.730	761.332	20.489	57.618	8.888
2005	21.958	841.616	783.851	23.018	75.237	11.530
2010	23.600	919.903	868.997	26.593	56.579	10.688

Quelle: Försäkringskassan

2. Adoptionskostenzuschuss

Beim Adoptionskostenzuschuss (Adoptionskostnadsbidrag) handelt es sich dagegen um eine wohnsitzbezogene Leistung. Im Falle der Adoption eines Kindes aus dem Ausland erhalten die Eltern nach Kap. 21 des Sozialversicherungsgesetzes[77] eine einmalige

75 Högsta Förvaltningsdomstolen, HFD 2011 ref. 25, Urt. v. 16.05.2011 (Az.: 1222-10).

76 Vgl. auch die Kurzbeschreibung und statistischen Angaben der Försäkringskassan, abrufbar unter www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/barn_och_familj/graviditetspenning [24.01.2012].

77 Vorher Lag (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zahlung in Höhe von 40.000,00 SEK. Das Kind darf zum Zeitpunkt der Adoption das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, darf nicht die schwedische Staatsangehörigkeit besitzen und darf zum Zeitpunkt der Adoption nicht in Schweden gewohnt haben. Ferner muss die Adoption dem Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption vom 29. Mai 1993 entsprechen und bedarf der gerichtlichen Genehmigung. Im Jahr 2010 wurden für 692 Kinder Adoptionskostenzuschüsse von insgesamt 27,6 Mio. SEK gezahlt.[78]

II. Kindergeld

Die Regelungen zum Kindergeld (Barnbidrag) finden sich in den Kap. 14 bis 16 des Sozialversicherungsgesetzes.[79] Danach werden ein allgemeines Kindergeld, ein verlängertes Kindergeld und ein sog. Mehrkindergeld (Flerbarnstillägg) gewährt (Kap. 15, § 2). Ab dem Monat der Geburt bis einschließlich des Quartals, in dem das versicherte Kind das 16. Lebensjahr vollendet, erhalten die Eltern ein Kindergeld in Höhe von monatlich 1.050,00 SEK (§§ 3, 4). Das verlängerte Kindergeld in derselben Höhe wird gewährt für Kinder, die nach der Vollendung des 16. Lebensjahres weiterhin eine Grundschule bzw. vergleichbare Schulen (§ 5 Nr. 1) oder Spezialschulen etwa für lernbehinderte Kinder (§ 5 Nr. 2) besuchen; längstens bis zu dem Quartal, in dem das Kind das 20. Lebensjahr vollendet. Mit dem Schulabschluss oder einer etwaigen vorzeitigen Beendigung des Schulbesuchs endet der Bezug des verlängerten Kindergeldes. Beim Besuch einer weiterführenden Schule (Gymnasium) wird für das Kind von der Behörde für Studienförderung (Centrala studiestödsnämnden) ein sog. Studiengeld für zehn Monate im Kalenderjahr in gleicher Höhe wie das Kindergeld gezahlt.

Üben die Eltern das Sorgerecht gemeinsam aus, können sie wählen, wem das Kindergeld ausgezahlt wird. Der Betrag kann auch aufgeteilt werden. Treffen die Eltern keine eigene Entscheidung, erhält die Mutter das Kindergeld; haben beide Eltern dasselbe Geschlecht, wird das Kindergeld an den älteren Elternteil ausgezahlt (Kap. 16, §§ 5, 10). Leben die Eltern getrennt, kann der Elternteil, bei dem das Kind wohnt, das Kindergeld auch gegen den Willen des anderen Elternteils einfordern (Kap. 16, § 7).[80]

Bei mehreren Kindern werden zusätzlich für das zweite Kind 150,00 SEK, für ein drittes Kind 454,00 SEK, für ein viertes Kind 1.010,00 SEK und ab einem fünften Kind für jedes 1.250,00 SEK gezahlt (Kap. 15, § 8). Für adoptierte Kinder gelten die gleichen

78 Angaben zu den Herkunftsstaaten der Adoptionskinder gibt die Försäkringskassan, abrufbar unter www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/barn_och_familj/adoptionskostnadsbidrag [24.01.2012]; vgl. auch Adoptionsrecht auch *Singer*, Föräldrarskap I – Rättslig belysning, 2000, S. 234 ff.

79 Vorher Lag (1947:529) om allmänna barnbidrag sowie Lag (1986:378) om förlängt barnbidrag.

80 Vgl. auch bereits die Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes (Högsta Förvaltningsdomstolen, früher Regeringsrätten), RÅ 2005 ref. 79, Urt. v. 23.11.2005 (Az.: 2693-04).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Regeln, soweit sie überdies die Voraussetzungen für den Adoptionskostenzuschuss erfüllen (Kap. 16, § 11).[81]

Berechnung Kindergeld pro Monat			
Anzahl Kinder	Kindergeld (SEK)	Mehrkindergeld (SEK)	Summe (SEK)
1	1.050	-	1.050
2	2.100	150	2.250
3	3.150	604	3.754
4	4.200	1.614	5.814
5	5.250	2864	8.114

Quelle: Försäkringskassan

Im Jahr 2009 wurden für rund 1.670.000 Kinder insgesamt rund 23,4 Mrd. SEK ausgezahlt, wovon fast 90% auf das allgemeine Kindergeld entfielen, 9% auf das Mehrkindergeld und etwa 1% auf das verlängerte Kindergeld.[82]

III. Elterngeld

Das Elterngeld soll Eltern ermöglichen, ihre Erwerbstätigkeit ganz oder teilweise vorübergehend aufzugeben und ihre Kinder zu verschiedenen Zeitpunkten und in verschiedenen Lebenslagen zu betreuen. Es ließe sich daher auch den Betreuungsleistungen zuordnen. Andererseits ist es als Ersatzleistung für einen Einkommensausfall der Eltern ausgestaltet und dient so auch der materiellen Existenzsicherung des Kindes.[83] Zu unterscheiden sind das Elterngeld und das sog. zeitweise Elterngeld.

1. Allgemeines Elterngeld

Mit der Geburt eines Kindes haben Eltern nach Kap. 12 des Sozialversicherungsgesetzes Anspruch auf Elterngeld (Föräldrapenning) für insgesamt 480 Tage. In diesem Umfang können Eltern von der Arbeit befreit werden und stattdessen über einen längeren Zeitraum, aber auch an einzelnen Tagen oder Teilen von Tagen Elterngeld beziehen. Üben die Eltern das Sorgerecht gemeinsam aus, entfallen auf jedes Elternteil 240 Tage (§ 15). Die Mutter besitzt diesen Anspruch bereits ab dem 60. Tag vor dem errechneten

81 Vgl. Försäkringskassan, Faktablad: Barnbidrag och flerbarnstillägg, Stand: 17.06.2010.

82 Vgl. auch die – noch auf der alten Rechtslage beruhende – Darstellung bei *Ryrstedt*, Familjerätt och stöd till barnfamiljer, JT 2004/05, S. 598 (608 f.) sowie die Angaben der Försäkringskassen, abrufbar unter: www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/barn_och_familj/barnbidrag [26.01.2012].

83 Vgl. zum Elternurlaub selbst C. I.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zeitpunkt der Niederkunft (§ 5). Seit dem 1. Januar 2012 können die Eltern innerhalb des ersten Lebensjahres des Kindes 30 Tage das Elterngeld gleichzeitig in Anspruch nehmen (§ 4a). Schließlich können Eltern Elterngeld beziehen, wenn sie die Vorschule ihres Kindes oder dessen alternatives Betreuungsangebot besuchen (sog. Kontakttage, § 7). Bei Mehrlingsgeburten verlängert sich der gemeinsame Anspruch um 180 Tage pro Kind (§ 12). Elterngeld wird bis zur Vollendung des achten Lebensjahres des Kindes bzw. bis zum Abschluss des ersten Schuljahres in der Grundschule gewährt (§ 13). Adoptierte Kinder sind im Grundsatz gleichgestellt. Der Anspruch auf Elterngeld besteht in einem Zeitraum von acht Jahren ab der Aufnahme des Kindes, jedoch wird Elterngeld nur bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres des Kindes gezahlt (§ 8).

a) Berechnung

Die Höhe des Elterngeldes als Versicherungsleistung kann auf dreierlei Weise berechnet werden. Für 390 Tage beträgt das Elterngeld rund 80% des krankengeldbegründenden Einkommens (§§ 21, 22), mindestens jedoch 180 SEK pro Tag. Eine teilweise Abtretung des Elterngeldanspruchs an das jeweils andere Elternteil ist möglich, 60 Tage müssen jedoch bei der Berechnung nach dem krankengeldbegründenden Einkommen beim Abtretenden verbleiben (§ 17). Für die restlichen 90 Tage beträgt das Elterngeld in jedem Fall 180 SEK.[84] Die Zahlung ist nach oben auf den 10-fachen Preisgrundbetrag begrenzt, was im Jahr 2012 zu einem Höchstbetrag von 933 SEK pro Tag führt.[85] Elterngeld nach dieser Berechnungsmethode (§§ 25 ff.) stellt sich als arbeitsbezogene Einkommensersatzleistung dar. Im Falle der Geburt eines zweiten Kindes innerhalb von 21 Monaten nach der Geburt des ersten besteht ein Anspruch auf Elterngeld in derselben Höhe; bei der Adoption eines weiteren Kindes gilt insoweit ein Zeitraum von 30 Monaten (§ 29). Etwaige Einkommensminderungen in der vorangegangenen Zeit spielen insoweit also keine Rolle.

Möglich ist auch eine Berechnung des Elterngeldes auf der Basis des sog. Grundniveaus in Höhe von 180 SEK pro Tag (§ 23), insbesondere wenn die Berechnung anhand des krankengeldbegründenden Einkommens zu einem niedrigeren Betrag führen würde oder kein Einkommen bezogen wird. Insoweit kann es sich demnach sowohl um eine arbeitsbezogene als auch um eine wohnsitzbezogene Versicherungsleistung handeln. Schließlich kommt ein Elterngeld in Höhe des Mindestniveaus von 180 SEK in Betracht

84 Für die Berechnung des Elterngeldes in den ersten 180 Tagen des Leistungsbezuges gelten insoweit besondere Regeln, als die Höhe sich nur dann nach dem krankengeldbegründenden Einkommen bemisst, wenn vor dem errechneten oder tatsächlichen Entbindungstermin 240 Tage hintereinander ein solches Einkommen von mehr als 180 SEK pro Tag bezogen wurde. Andernfalls wird ein Elterngeld nach dem Grundniveau ausgezahlt (Kap. 12, §§ 35 ff.).

85 10-facher Preisgrundbetrag in Höhe von 44.000,00 SEK multipliziert mit dem Faktor 0,97, hiervon 80%, verteilt auf 366 Tage.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(§ 24), das sich dann als eine wohnsitzbezogene Leistung darstellt.[86] Da der Betrag inzwischen identisch ist, hat diese Unterscheidung wirtschaftlich gegenwärtig keine Bedeutung mehr. Für Kinder, die vor dem 1. Juli 2006 geboren wurden, beträgt das Mindestniveau jedoch lediglich 60 SEK pro Tag.

b) Höhe und Auszahlungsmodus

Das Elterngeld wird im Verhältnis zur gewöhnlichen Arbeitszeit des Elternteils gestaffelt ausgezahlt. Ein Anspruch auf 100% des Elterngeldes besteht, wenn der Elternteil an dem betreffenden Tag überhaupt nicht arbeitet; er erhält 50% des Elterngeldes, wenn er an dem betreffenden Tag zu 50% seiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Nimmt der betreffende Elternteil seine Tätigkeit in einem Umfang von bis zu 87,5% wahr, erhält er Elterngeld in Höhe des Grund- bzw. Mindestniveaus. An Urlaubstagen wird kein Elterngeld gezahlt (§ 9). Wird das Einkommen nicht aus abhängiger Erwerbstätigkeit erzielt oder ist der Leistungsberechtigte arbeitslos, erfolgt die Berechnung nach Kalendertagen. Wird das Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit erzielt, wird das zu erwartende Jahreseinkommen durch 260 geteilt und hieraus die Leistung pro Tag errechnet, wobei nur an fünf von sieben Tagen Elterngeld gezahlt wird (§§ 25 ff.).[87]

Im Jahr 2009 beliefen sich die Zahlungen der Versicherungskasse auf insgesamt 23 Mrd. SEK, was im Vergleich zum Jahr 2000 eine bemerkenswerte Steigerung um rund 10 Mrd. SEK bedeutet. Im Mittel erhielten Frauen ein Elterngeld in Höhe von 447 SEK, Männer in Höhe von 596 SEK pro Tag. Häufig wird das Elterngeld durch den Arbeitgeber auf der Grundlage von Tarifverträgen noch weiter aufgestockt.[88]

Allgemeines Elterngeld								
	Empfänger/-innen			Tage insgesamt	davon Leistungen im Umfang für Tage			
					1		1/2	
	total	♀	♂		♀	♂	♀	♂
1990	399.436	295.080	104.356	48.292.016	43.154.965	3.215.619	3.152.656	374.456
1995	471.552	339.857	131.695	47.026.312	45.821.665	4.219.430	1.558.960	474.611
2000	441.882	275.219	166.663	35.661.227	34.623.319	4.227.297	902.708	273.867
2005	577.402	325.774	251.629	42.658.813	41.259.941	7.935.547	1.172.702	259.019
2010	703.783	392.043	311.740	49.718.626	48.219.452	11.044.261	1.118.625	358.492

Quelle: Försäkringskassan

86 Vgl. wiederum auch die Darstellung bei *Ryrstedt*, Familjerätt och stöd till barnfamiljer, JT 2004/05, S. 598 (602 ff.).

87 Vgl. Försäkringskassan, Faktablad: Föräldrapenning, Stand: 21.03.2012.

88 Vgl. www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/barn_och_familj/foraldrapenning [26.01.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Zeitweises Elterngeld

Zeitweises Elterngeld (Tillfällig fördälrapenning) wird nach Kap. 13 des Sozialversicherungsgesetzes in besonderen Konstellationen gezahlt.

a) Fallgruppen

Im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes kann der Vater oder das andere Elternteil zehn Tage zeitweises Elterngeld beanspruchen, wenn er bzw. sie in dieser Zeit die Erwerbstätigkeit nicht ausüben kann. Im Falle einer Adoption haben beide Elternteile Anspruch auf jeweils fünf Tage. Diese Form des zeitweisen Elterngeldes ist auf den Zeitraum von 60 Tagen nach der Geburt bzw. Aufnahme des Kindes in den Haushalt begrenzt (§§ 10-15). Auch hier gelten die Regeln zur Berechnung des Elterngeldes im Verhältnis zur nicht erbrachten Arbeitszeit.

Können Eltern im Falle der Erkrankung eines Kindes, das das zwölften Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ihrer Erwerbstätigkeit nicht nachgehen, können sie zeitweises Elterngeld bis zu 60 Tage im Jahr, in besonderen Einzelfällen auch für weitere 60 Tage, beziehen (§§ 21, 25). Dies gilt auch, wenn die gewöhnliche Betreuungsperson des Kindes erkrankt ist, ein anderes Kind zum Arzt begleitet werden muss oder eine Einrichtung der öffentlichen Kindergesundheitspflege aufgesucht werden muss (§§ 16-20).

Bei Kindern zwischen dem zwölften und dem noch nicht vollendeten 16. Lebensjahr besteht ein Anspruch auf zeitweises Elterngeld im Falle ernsthafter Erkrankungen, einer Entwicklungsstörung oder einer Behinderung (§ 22). Der Betreuungs- und Pflegeaufwand muss also größer sein, als üblicherweise bei Kindern in diesem Alter. Wird bereits ein Pflegezuschuss bezogen, besteht jedoch kein Anspruch auf zeitweises Elterngeld.[89] Ferner können Eltern behinderter Kinder[90] zeitweises Elterngeld an 10 Tagen pro Kind und Kalenderjahr beziehen für sog. Kontakttage, an denen sie an einer diesbzgl. Ausbildung teilnehmen, die Schule oder Betreuungseinrichtung des Kindes aufsuchen oder an einer organisierten Aktivität teilnehmen (§§ 26, 28).

Die Abgrenzung zwischen den einzelnen anspruchsbegründenden Umständen bereitet bisweilen Schwierigkeiten. Der Oberste Verwaltungsgerichtshof hatte etwa über die Frage zu entscheiden, ob der Einschulungstag den Kontakttagen nach § 26 zuzurechnen ist oder ob er aufgrund der bei dieser Gelegenheit zu treffenden Absprachen der Behandlungsplanung und -strategie im Schulalltag dient und deshalb unter die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen des § 22 fällt. Der Gerichtshof sah im konkreten Einzelfall

89 Vgl. bereits Regeringsrätten (heute Högsta Förvaltningsdomstolen), RÅ 2001 ref. 70, Urt. v. 19.12.2001 (Az.: 5682-98).

90 Dies betrifft Kinder, die in den Anwendungsbereich des Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade fallen: Kinder mit Entwicklungsstörungen, Autismus und ähnlichen Störungen; mit umfassender und dauerhafter geistiger Einschränkung infolge von Hirnschäden; mit großen körperlichen oder seelischen Behinderungen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Mitwirkung der Eltern an der Behandlung des Kindes als den überwiegenden Anlass für den Besuch der Schule an und ordnete den betreffenden Tag daher entgegen der Entscheidung der Versicherungskasse und der Ansicht der unteren Instanzen dem allgemeinen Anspruch auf zeitweises Elterngeld nach § 22 zu.[91]

b) Verlängerter Bezug

Im Übrigen besteht bei behinderten Kindern der Anspruch auf zeitweises Elterngeld im Falle einer anderweitigen Krankheit oder einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres fort (§ 27 Abs. 1). Besucht das Kind im Alter von 21 Jahren eine gymnasiale Sonderschule oder im Falle einer Körperbehinderung ein Spezialgymnasium, besteht der Anspruch auf zeitweises Elterngeld bis zum Ende des Sommerhalbjahres des Jahres fort, in dem das Kind das 23. Lebensjahr vollendet (§ 27 Abs. 2). Die Eltern und das zu betreuende Kind müssen, um anspruchsberechtigt zu sein, dabei nicht in einer gemeinsamen Wohnung leben. Diese Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichtshofs ermöglicht den Bezug von zeitweisem Elterngeld insbesondere in den Fällen, in denen das Kind einerseits bereits selbstständig und ggf. ambulant betreut wohnt, andererseits in einem akuten Krankheitsfall auf weitere Hilfe angewiesen ist.[92]

Im Falle besonders schwerer Erkrankungen (§§ 30, 31), besteht der Anspruch auf zeitweises Elterngeld ohne zeitliche Begrenzung, solange das Kind das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Die Erkrankung ist in diesen Fällen durch ein entsprechendes ärztliches Gutachten nachzuweisen. Nach den Gesetzgebungsmaterialien ist unter einer besonders schweren Krankheit insoweit eine Krankheit zu verstehen, die offensichtlich das Leben des Kindes bedroht, etwa eine Krebserkrankung oder auch Essstörungen und selbstverletzendes Verhalten.[93] Der Oberste Verwaltungsgerichtshof hat jedoch im Jahr 2011 entschieden, dass es hierfür nicht auf eine unmittelbare Lebensgefahr ankommt, sondern zeitweises Elterngeld auch für einen Zeitraum zu bewilligen ist, in dem ein Kind wegen seiner Erkrankung behandelt wird und ein Unterbleiben dieser Behandlung zu einer Lebensgefahr führen würde. Im konkret entschiedenen Fall eines zuckerkranken Kindes hat der Gerichtshof darüber hinaus angenommen, dass auch der Zeitraum anspruchsbegründend sein kann, in dem beide Eltern die notwendige Fortbildung zur fachgerechten medizinischen Versorgung (Insulingabe, Blutzuckermessung) des Kindes erhielten.[94]

91 Regeringsrätten (RÅ 2005 ref. 63, Urt. v. 21.12.2005 (Az.: 1579-03).

92 Regeringsrätten, RÅ 2004 ref. 121, Urt. v. 22.06.2004 (Az.: 4628-01).

93 Regeringens proposition 2005/06:159, S. 17 f.

94 Högsta Förvaltningsdomstolen, HFD 2011 ref. 3, Urt. v. 01.02.2011 (Az.: 5542-09).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Berechnung

Beide Elternteile können gleichzeitig zeitweises Elterngeld erhalten. Seit dem 1. Januar 2010 besteht ein entsprechender Anspruch auch für andere Personen, die für gewöhnlich die Betreuung des Kindes übernehmen (§ 8).

Auch das zeitweise Elterngeld beläuft sich auf rund 80% des krankengeldbegründenden Einkommens, höchstens jedoch auf das 7,5-fache des Preisgrundbetrages. Auf einen Einkommensausfall kommt dabei nicht zwingend an, sondern maßgebend ist nach der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichtshofs das Fernbleiben von der Erwerbstätigkeit, die je nach der konkreten arbeitsvertraglichen Konstellation nicht unbedingt mit einem Einkommensverlust verbunden sein muss.[95]

Im Jahr 2009 betrafen 83% der Zahlungen Fälle der Pflege eines Kindes, 16% erfolgten im Zusammenhang mit einer Geburt; lediglich 0,2% gingen auf besondere Hilfen oder Unterstützung für behinderte Kinder zurück. Insgesamt belief sich das Aufkommen an zeitweisen Elterngeldzahlungen auf 4,2 Mrd. SEK. Die Zahl der Tage, für die im Jahr 2009 wegen der Pflege eines Kindes Zahlungen geleistet wurden, belief sich auf rund 4,5 Millionen. 64,6% dieser Tage wurden von Frauen wahrgenommen. Ein ähnliches Verhältnis zwischen den Geschlechtern bestand auch bei den Kontakttagen, die auf knapp 4.300 Kinder entfielen.[96]

Zeitweises Elterngeld: Empfänger/-innen									
	Kontakttage			Tage im Zusammenhang mit Geburt oder Adoption			Tage im Zusammenhang mit der Pflege eines Kindes		
	total	♀	♂	total	♀	♂	total	♀	♂
1990	235.361	154.240	81.121	106.930	-*	106.930	761.995	448.045	313.950
1995	263.592	169.365	94.227	77.522	-*	77.522	705.133	426.798	278.335
2000	3.515	2.091	1.424	66.353	-*	66.353	654.559	391.255	263.304
2005	4.201	2.586	1.615	76.301	578	75.723	650.603	377.237	273.366
2010	5.178	3.233	1.945	84.076	1.138	82.938	654.535	379.724	274.811

95 Regeringsrätten, RÅ 2009 ref. 25, Urt. v. 30.04.2009 (Az.: 7379-06).

96 Die statistischen Nachweise der Försäkringskassan sind abrufbar unter www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/barn_och_familj/tillfallig_foraldrapenning [26.01.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zeitweises Elterngeld: Anzahl der Tage in Tausend insgesamt									
	Kontakttage			Tage im Zusammenhang mit Geburt oder Adoption			Tage im Zusammenhang mit der Pflege eines Kindes		
	total	♀	♂	total	♀	♂	total	♀	♂
1990	340,6	232,3	108,3	988,3	-*	988,3	5.730,6	3.755,7	1.974,9
1995	419,4	278,4	141,0	734,4	-*	734,4	4.890,2	3.325,0	1.565,1
2000	8.9	5,5	3,4	632,2	-*	632,2	4.403,2	2.888,1	1.515,2
2005	10,8	6,8	4,1	733,6	4,6	746,8	4.421,3	2.819,2	1.602,1
2010	12,4	8,0	4,4	812,4	9,6	802,8	4.656,7	3.002,3	1.654,4

*Frauen sind insoweit erst seit dem 1. Juli 2001 anspruchsberechtigt.

Quelle: Försäkringskassan

IV. Kommunaler Pflegebeitrag (Betreuungsgeld)

Die Kommunen können darüber hinaus nach Maßgabe eines gesonderten Gesetzes[97] aus dem Jahr 2008 einen eigenen Pflegebeitrag gewähren (Kommunalt vårdnadsbidrag), der auch als Betreuungsgeld bezeichnet werden kann.

Voraussetzung hierfür ist, dass das in der jeweiligen Kommune gemeldete Kind das erste, aber noch nicht dritte Lebensjahr vollendet hat und weder eine Vorschule besucht noch ein anderweitiges pädagogisches Betreuungsangebot wahrnimmt (§ 3). Der Beitrag soll nach Ablauf des Elterngeldbezugs gezahlt werden, soweit dieses wenigstens in Höhe des Grundniveaus gezahlt wurde (§ 4). Bezieht die betreuende Person indes andere Sozialleistungen, wie das Eltern-, Arbeitslosen-, Krankengeld oder eine staatliche Rente, ist der gleichzeitige Bezug des Pflegebeitrags ausgeschlossen (§ 5).[98] Der Pflegebeitrag beläuft sich pro Kind auf höchstens 3000,00 SEK im Kalendermonat und kann auch teilweise gewährt werden (§ 9). Eine teilweise Gewährung kommt bei Kindern in Frage, die zum Teil anderweitig betreut werden (§ 8).

Über die Effekte des – auch in seiner Entstehungsgeschichte umstrittenen[99] – kommunalen Pflegebeitrags wird durchaus kontrovers diskutiert. So bestehen etwa Befürchtungen, dass die Inanspruchnahme dieser Leistungen von Einwandererfamilien die In-

97 Lag (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag in seiner Fassung durch Lag (2011:1086).

98 Vgl. auch Regeringens proposition 2007/2008:91, Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform, vom 13. März 2008, S. 42 ff.

99 Hierzu *Ellingsæter,* Betreuungsgeld, Friedrich-Ebert-Stiftung 2012, S. 12, abrufbar unter http://library.fes.de/pdf-files/id/09036.pdf [12.07.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tegration der Kinder einerseits sowie andererseits die Chancen und Anreize der jeweils betreuenden Person auf dem Arbeitsmarkt verringert.[100]

Der Zeitpunkt der Einführung dieses Beitrags, seine Höhe und die jährlichen Aufwendungen unterscheiden sich von Kommune zu Kommune. Von den in Schweden lebenden 343.971 Kindern zwischen einem und drei Jahren waren im zweiten Halbjahr 2011 52,62% in Kommunen gemeldet, die den Pflegebeitrag eingeführt haben. Hiervon haben 6.694 Kinder (3,7%) den Pflegebeitrag erhalten.[101]

Kommunaler Pflegebeitrag (2. Halbjahr 2011)			
	Anzahl Kinder 1-3 Jahre	Bewilligte Pflegebeiträge	
		Anzahl Kinder	%
Schweden insgesamt	343.971	6.694	1,9
Kommunen mit Pflegebeitrag	180.991	6.694	3,7

Quelle: Statistika Centralbyrån

V. Pflegezuschuss

Der besondere Pflege- und Betreuungsbedarf eines Kindes mit einer langwierigen Erkrankung oder einer Behinderung sowie die ggf. entstehenden besonderen Kosten im Zusammenhang mit der Erkrankung oder Behinderung berechtigen zum Bezug eines Pflegezuschusses (Vårdbidrag).

1. Allgemeine Voraussetzungen

Auch dessen gesetzliche Regelungen sind in das Sozialversicherungsgesetz aufgenommen worden (Kap. 22).[102] Benötigt ein krankes oder behindertes Kind mindestens sechs Monate lang eine besondere Betreuung oder Pflege, können die Eltern einen Pflegezuschuss erhalten (§ 3 Nr. 1). Der volle Pflegezuschuss beträgt 250% des Preisgrundbetrages. Er wird je nach Umfang der zu erbringenden Betreuungs- und Pflegeleistungen anteilig gezahlt (§ 11). Der Pflegezuschuss kann bis zum Juni des Jahres bezogen

100 Vgl. *Segendorf/Teljosuo*, Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5, S. 69, abrufbar unter http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/06/2011-5-till-webben.pdf [18.09.2014].

101 Vgl. die Auswertung des Statistika Centralbyrån, Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag, S. 20, abrufbar unter: www.scb.se/statistik/_publikationer/HE0000_2011H02_BR_BEFT1201.pdf [06.07.2012]; eine Analyse auch bei *Ellingsæter* (Fn. 99).

102 Früher Lag (1998:703) om handikappadersättning och vårdbidrag, geändert durch Lag (2001:491); zur Entwicklung auch *Ryrstedt*, Familjerätt och stöd till barnfamiljer, JT 2004/05, S. 598 (611 f.).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden, in dem das Kind das 19. Lebensjahr vollendet (§ 6), soll aber jeweils zeitlich befristet gewährt werden (§ 7).

Bei der Prüfung der Frage, ob der Bedarf mindestens sechs Monate umfasst, ist nach der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem der besondere Pflege- und Betreuungsbedarf erstmals entstanden ist (§ 6). Der Zeitpunkt der Antragstellung ist dagegen maßgebend für eine rückwirkende Bewilligung des Zuschusses, denn insoweit wird lediglich der Monat vor Antragstellung noch berücksichtigt.[103]

2. Mehrkostenerstattung

Entstehen durch die Erkrankung oder Behinderung des Kindes besondere Sachkosten, können diese ebenfalls erstattet werden (§ 3 Nr. 2). Solche Mehrkosten können sich etwa aus einem notwendigen Wohnungswechsel, den Kosten für Hilfsmittel oder auch besondere Ernährung ergeben. Auch besondere Kosten für den Besuch einer bestimmten Schule oder entsprechende Wegekosten sind zu berücksichtigen.[104] In welcher Höhe der Pflegezuschuss dann die Mehrkosten abdeckt, wird gestaffelt nach den aufgewandten Mehrkosten berechnet. Belaufen sich diese pro Jahr etwa auf 18% bis 36% des Preisgrundbetrages, im Jahr 2012 also auf 7920 SEK bis 15840 SEK, werden 7920 SEK in zwölf Monatsraten erstattet (§ 12 Nr. 1). Liegen die Mehrkosten unterhalb des Schwellenwertes von 18% des Preisgrundbetrages, erfolgt keine gesonderte Mehrkostenerstattung. Wird ein Pflegezuschuss ausschließlich zur Erstattung der Mehrkosten beantragt, setzt die Erstattung erst bei Mehrkosten in Höhe von mindestens 36% des Preisgrundbetrages ein (§ 13). Übersteigen die Mehrkosten den vollen Pflegezuschuss um mindestens 18% des Preisgrundbetrages, werden auch diese Kosten erstattet (§ 14).

Nach der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes ist bei der Entscheidung über die Bewilligung eines Pflegezuschusses allerdings eine angemessene Gesamtbeurteilung des besonderen Pflege- und Betreuungsbedarfs jedes Kindes vorzunehmen. Anlass für diese Maßgabe des Gerichtshofes war ein Fall, in dem die Mutter die Mehrarbeit und Mehrkosten beim Zubereiten von Mahlzeiten und Einkaufen für ihre zwei Gluten-intoleranten Kinder durch einen Pflegezuschuss ausgeglichen haben wollte. Obwohl der vom Gerichtshof festgestellte Mehraufwand unterhalb der erstattungsfähigen Grenze lag und die Klage deshalb abzuweisen war, hielt es der Gerichtshof grundsätzlich für möglich, dass mit Blick auf die vorzunehmende Gesamtbeurteilung gleichwohl in einem vergleichbaren Einzelfall ein Pflegezuschuss zu bewilligen sein könnte.[105]

103 Regeringsrätten, RÅ 2007 ref. 66, Urt. v. 30.10.2007 (Az.: 1925-06).

104 Vgl. bereits Regeringsrätten, RÅ 2002 ref. 43, Urt. v. 18.09.2002 (Az.: 3330-00).

105 Regeringsrätten, RÅ 2009 ref. 20, Urt. v. 27.04.2009 (Az.: 235-06).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Anteil der Kinder bis 19 Jahre, für ein Pflegezuschuss gezahlt wurde, belief sich im Dezember 2011 auf rund 2% der Kinder insgesamt. Im Dezember 2011 erhielten knapp 44.000 Kinder einen Pflegezuschuss.[106]

Pflegezuschuss (jeweils im Dezember)								
	Empfänger/-innen			davon ledigl. Mehrkosten-erstattung	Umfang des Zuschusses			
	Total	♀	♂		1		1/2	
					♀	♂	♀	♂
2003	35.413	31.358	4.055	296	7.858	1.144	8.975	1.135
2004	37.847	33.352	4.495	385	8.034	1.221	9.594	1.258
2005	39.390	34.575	4.815	472	8.097	1.265	9.836	1.346
2006	40.259	35.155	5.104	480	7.907	1.307	10.118	1.393
2007	40.053	34.877	5.176	572	7.688	1.283	10.123	1.439
2008	40.667	35.305	5.362	608	7.552	1.303	10.138	1.488
2009	42.093	36.347	5.746	648	7.337	1.318	10.455	1.601
2010	42.984	37.001	5.983	669	7.136	1.315	10.685	1.686
2011	43.828	37.619	6.209	692	6.804	1.225	10.866	1.818

Quelle: Försäkringskassan

VI. Wohngeld

Familien mit Kindern, die nur über ein geringes Einkommen verfügen, können überdies Wohngeld (Bostadsbidrag) als wohnsitzbezogene Versicherungsleistung nach den Regeln der Kap. 95 bis 97 des Sozialversicherungsgesetzes bekommen.[107]

1. Anspruchsberechtigung

Der Anspruch bezieht sich auf die Wohnung in Schweden, in der die Eltern gemeldet sind und wohnen; der Anspruch besteht so lange Kinder, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, bei den Eltern immer oder zeitweise wohnen (Kap. 95, § 5). Erhält das Kind Ausbildungsbeihilfe oder wird verlängertes Kindergeld gewährt, gehört das Kind auch nach Vollendung des 18. Lebensjahres zum Haushalt, so dass weiterhin Wohngeld bezogen werden kann (Kap. 96, §§ 3-4, 7-8). Wohngeldberechtigt sind überdies auch kinderlose Personen zwischen dem 18. und dem vollendeten 29. Lebensjahr (Kap. 96, §§ 10-11).

106 Vgl. www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/funktionshinder/vardbidrag [27.01.2012].

107 Vorher Lag (1993:737) om bostadsbidrag; zur Entwicklung auch *Ryrstedt*, Familjerätt och stöd till barnfamiljer, JT 2004/05, S. 598 (619 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Höhe

Die Höhe des Wohngeldes hängt vom nach den Regeln des Kap. 97, §§ 2-13 zu berechnenden Haushaltseinkommen, den tatsächlichen Wohnkosten, der Größe der Wohnstätte und der Anzahl der Kinder ab. Berücksichtigt wird bei der Berechnung, wo das Kind gemeldet ist, wer das Sorgerecht für Kind hat und in welchem zeitlichen Umfang es in der betreffenden Wohnung lebt. Ohne Bedeutung ist es dagegen, ob es sich um eine Miet- oder Eigentumswohnstätte handelt.

Kein Anspruch auf Wohngeld besteht, wenn die monatlichen Wohnkosten unterhalb von 2000,00 SEK liegen oder das errechnete Wohngeld weniger als 100,00 SEK pro Monat betragen würde (Kap. 97, § 16). Derjenige, dessen Jahreseinkommen bei einem Kind 267.000 SEK, bei zwei Kindern 307.500 SEK und bei drei Kindern 354.000,00 SEK übersteigt, ist ebenfalls nicht wohngeldberechtigt. Mehr als drei Kinder werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt (Kap. 97, § 17). Schließlich erfolgt eine anteilige Kürzung des Wohngeldes, wenn das Jahreseinkommen eines alleinstehenden Antragstellers mehr als 117.000,00 SEK beträgt bzw. bei Ehegatten oder Zusammenlebenden jeweils 58.500,00 SEK übersteigt (Kap. 97, § 15). Ein Studienlohn nach Maßgabe des Kap. 3 des Gesetzes zur Studienförderung[108] wird hingegen nicht als Einkommen bei der Berechnung des Wohngeldes berücksichtigt (Kap. 97, § 13).[109]

3. Berechnungsgrundlagen

Das Wohngeld beträgt nach Kap. 97, § 18 bei einem Kind 50% der Wohnkosten zwischen 2.000,00 SEK und 5.300,00 SEK; bei zwei Kindern bis zu 5.900,00 SEK und bei drei und mehr Kindern bis zu 6.600,00 SEK. Auch die jeweils wohngeldberechtigende Größe der Wohnung ist nach der Anzahl der Kinder begrenzt (beginnend bei 80m² bei einem Haushalt mit einem Kind, endend bei 160m² bei fünf oder mehr Kindern, Kap. 97, § 20). Ohne Berücksichtigung der Grundfläche wird jedoch ein Garantieniveau des Wohngeldes gestaffelt nach der Anzahl der Kinder gezahlt (Kap. 97, § 21), was etwa bei niedrigen Wohnkosten und einer verhältnismäßig hohen Anzahl von Kindern auch zu einem höherem als dem eigentlich berechneten Wohngeld führen kann. Hinzu kommt ein Betrag von 900,00 SEK für Familien mit einem Kind, von 1.325,00 SEK bei zwei Kindern und von 1.750,00 SEK bei drei oder mehr Kindern. Das Wohngeld ist jedoch auf einen Höchstbetrag je Kind begrenzt. Für 2012 ist vorgesehen, dass dieser bei einem Kind auf 1.300,00 SEK pro Monat, bei zwei Kindern auf 1.750,00 SEK pro Monat sowie bei drei oder mehr Kindern auf 2.350,00 SEK pro Monat festgelegt wird

108 Studiestödslag (1999:1395).

109 Vgl. bereits Regeringsrätten, RÅ 2010 ref. 7, Urt. v. 28.01.2010 (Az.: 1867-08).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(Kap. 97, § 22). Eine rückwirkende Bewilligung des Wohngelds ist grundsätzlich auf den Monat vor der Antragstellung begrenzt (Kap. 96, § 14).[110]

Im Jahr 2010 beliefen sich die von Schweden aufgewandten Kosten für Wohngeld auf rund 3,5 Mrd. SEK. Insgesamt nahmen 238.000 Haushalte Wohngeld in Anspruch, wovon 177.000 Haushalte mit Kindern waren.[111]

Wohngeld: Anzahl der Haushalte mit Kindern (jeweils im Mai)	
1995	428.000
2000	227.000
2005	177.000
2010	143.000

Quelle: Försäkringskassan

VII. Unterhaltsbeihilfe

Eltern sind zur materiellen Versorgung ihrer Kinder verpflichtet, bis diese das 18. Lebensjahr vollenden.[112] Gehen Kinder noch zur Schule, gilt die Unterhaltsverpflichtung bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres.

1. Anspruchsberechtigung

Lebt ein Kind nur bei einem Elternteil, ist der andere Elternteil zur Zahlung eines Unterhaltsbetrages verpflichtet. Zahlt dieser Elternteil keinen Unterhalt oder weniger als 1.273,00 SEK pro Monat und sorgt er auch nicht in anderer Form für einen entsprechenden Unterhalt, kann das Kind nach Kap. 18 des Sozialversicherungsgesetzes[113] eine Unterhaltsbeihilfe (Underhållsstöd) erhalten.

Voraussetzung hierfür ist, dass das Kind jünger als 18 Jahre alt ist und bei einem Elternteil, der das Sorgerecht hat, in Schweden wohnt und bei diesem auch gemeldet ist (Kap. 18, § 2). Ein Anspruch auf Unterhaltsbeihilfe besteht dagegen nach der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes nicht, wenn ein Kind bei einem Elternteil lediglich gemeldet ist, tatsächlich aber einen anderen Wohnort hat und sein Unterhalt dort gesichert ist.[114] Die Unterhaltsbeihilfe stellt insofern eine wohnsitzbezogene

110 Vgl. auch Regeringsrätten, RÅ 2005 ref. 72, Urt. v. 15.12.2005 (Az.: 2751-03).

111 Vgl. www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/barn_och_familj/bostadsbidrag [30.01.2012].

112 Ausf. zur Unterhaltsverpflichtung auch *Lødrup/Agell/Singer*, Nordisk børneret I, 2003, S. 240 ff.

113 Vorher Lag (1996:1030) om underållsstöd; zur Entwicklung auch *Ryrstedt*, Familjerätt och stöd till barnfamiljer, JT 2004/05, S. 598 (615 f.).

114 Regeringsrätten, RÅ 2008 ref. 80, Urt. v. 18.12.2008 (Az.: 171-05).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Versicherungsleistung dar. Erzielt das Kind ein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit oder Kapitalerträgen von mehr als 48.000,00 SEK im Jahr, wird die Unterhaltsbeihilfe um die Hälfte des Betrages gekürzt, der 48.000,00 SEK übersteigt.

2. Berechnung und Erstattungsverpflichtung

Zahlt ein unterhaltspflichtiger Elternteil keinen Unterhalt oder weniger als 1.273,00 SEK, erhält der Elternteil, bei dem das Kind wohnt (Kap. 18, § 15), von der Versicherungskasse bis zu 1.273,00 SEK (Kap. 18, §§ 20, 21). Ist der unterhaltspflichtige Elternteil nach den Feststellungen der Versicherungskasse nicht in der Lage, den Unterhalt zu zahlen, ergänzt die Versicherungskasse die leistbare Zahlung in der Höhe, die bis zum Betrag von 1.273,00 SEK fehlt. Die Versicherungskasse legt unter Berücksichtigung eines Freibetrages in Höhe von 100.000 SEK pro Jahr fest, wieviel der Elternteil, bei dem das Kind nicht wohnt, an die Versicherungskasse zurückzuerstatten hat (Kap. 19, § 2 ff.).[115]

Lebt ein Kind abwechselnd (12 bis 15 Tage im Monat) bei beiden Elternteilen, kann eine besondere Unterhaltsbeihilfe wegen doppelter Haushaltsführung beansprucht werden. Beide Elternteile können getrennt voneinander bis zu 636,00 SEK pro Monat erhalten (Kap. 18, §§ 16, 25). Eine Erstattungspflicht besteht bei dieser Unterhaltsbeihilfe nicht, es gelten jedoch je nach Anzahl der Kinder Einkommenshöchstgrenzen (etwa bei einem Kind 200.465,00 SEK pro Jahr). Oberhalb dieser besteht kein Anspruch auf die besondere Unterhaltsbeihilfe.

Von den rund 2 Millionen Kindern in Schweden wohnt rund ein Viertel bei getrennt lebenden Eltern. Lediglich 5% der Kinder leben jedoch zu keinem Zeitpunkt mit beiden Elternteilen gemeinsam oder getrennt zusammen. Im Dezember 2010 bekamen rund 223.000 Kinder eine Unterhaltsbeihilfe, wovon in 90% der Fälle eine volle Unterhaltsbeihilfe gewährt wurde. Der durchschnittliche Betrag an Unterhaltsbeihilfe belief sich in 2010 auf 1.194 SEK monatlich. 87% der nicht (genug) zahlenden Unterhaltspflichtigen waren Männer.[116]

Zu bedenken bleibt dabei, dass die wirtschaftlichen Grundlagen eines Familienhaushalts nur zu einem Teil durch finanzielle Leistungen der öffentlichen Systeme gedeckt werden. Deren durchschnittlicher Anteil von 17% des disponiblen Familieneinkommens und immerhin von 36% bei alleinerziehenden Müttern (2007) ist zwar beachtlich, doch kommt es auch zur materiellen Absicherung von Kindern entscheidend auf die Erwerbstätigkeit der Eltern an. Der vergleichsweise hohe Anteil von berufstätigen Müttern (83% der Kinder, 2008) spricht hier eine eindeutige Sprache.

115 Vgl. Försäkringskassan, Faktablad: Allmänt om underhållsstöd, Stand: 25.11.2011.

116 Vgl. www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys/barn_och_familj/underhallsstod [30.01.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Verlängerte Unterhaltsbeihilfe

Besucht das Kind nach Vollendung des 18. Lebensjahres eine weiterführende Schule, kann es eine verlängerte Unterhaltsbeihilfe erhalten. Diese wird direkt an das Kind ausgezahlt (Kap. 18, § 18). Der Anspruch besteht bis zum Juni des Jahres, in dem das Kind das 20. Lebensjahr vollendet (Kap. 18, §§ 6, 14).

VIII. Weitere Leistungen zur Existenzsicherung

Die materielle Existenzsicherung von Kindern kann schließlich durch Leistungen der Sozialhilfe erfolgen. Nach Abschluss der Schulausbildung sind schließlich die Möglichkeiten der Studienförderung von wesentlicher Bedeutung.

1. Materielle Sozialhilfe

Das Sozialdienstgesetz[117] sieht finanzielle Hilfen für Bedürftige (Försörjningsstöd) nach Maßgabe seines Kap. 4 vor. Dieses ermöglicht Leistungen zur unmittelbaren Versorgung einer Person und ihrer übrigen Lebensführung, wobei die (Wieder-)Herstellung der Fähigkeit zur selbstständigen Lebensführung bezweckt wird (§ 1). Umfasst sind nach § 3 etwa die angemessenen Kosten für Lebensmittel, Kleidung, Gesundheit, aber auch Freizeit, Telefon und Fernsehen sowie Wohnungs- und Haushaltskosten und Versicherungen. Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, können im Gegenzug zu Praktika und anderweitigen Tätigkeiten verpflichtet werden, die ihre Kompetenzen ausweiten und damit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen (§ 4).[118]

2. Studienförderung

Schließlich ist auf die sog. Studienförderung hinzuweisen. Sowohl die Unterhaltsverpflichtung der Eltern als auch die vorgestellten Versicherungsleistungen enden in der Regel, wenn das Kind das 18. Lebensjahr vollendet hat oder als Studierender berechtigt ist, Studienfördermittel zu erhalten. So erhalten etwa Kinder, die eine weiterführende Schule (Gymnasium) besuchen, Studiengeld, während mit der Vollendung des 16. Lebensjahres in der Regel der Kindergeldbezug endet. Die verschiedenen Studiengelder stellen keine Leistung der Versicherungskasse (Försäkringskassan) dar, sondern werden

117 Socialtjänstlagen (2001:453).

118 *Norström/Thunved*, Nya sociallagarna, 24. Aufl. 2011, S. 93 ff.; vgl. zum Verfahren die Darstellung von *Clevesköld/Lundgren/Thunved*, Handläggning inom socialtjänsten, 13. Aufl. 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nach besonderen gesetzlichen Regelungen[119] von der zentralen Behörde für Studienförderung (Centrala studiestödsnämnden) gewährt. Studiengelder können schon für den Besuch eines Gymnasiums sowie hiernach für ein Studium an Hochschulen und Universitäten beansprucht werden. Unterschieden werden Studiengeld (Kap. 2) sowie Studienmittel, die aus dem Studienbeitrag und dem Studienlohn bestehen (Kap. 3). Auch Zuschüsse zu den Wohnungskosten und weitere Zusatzbeiträge sind je nach den Einkommensverhältnissen des Studierenden möglich. Das Studiengeld in Höhe von monatlich 1.050,00 SEK (Kap. 2, § 7) wird gewährt bis zum ersten Quartal des Jahres, in dem der Studierende das 20. Lebensjahr vollendet (Kap. 2, § 3); die weiteren Studienmittel werden bis zu dem Kalenderjahr gezahlt, in dem der Studierende das 54. Lebensjahr vollendet (Kap. 3, § 3). Die Höhe der weiteren Studienmittel orientiert sich je nach Studienumfang am Preisgrundbetrag (Kap. 3, §§ 12-13).[120]

Studiengeld: Anzahl der Empfänger			
Jahr	Studiengeld	Wohnungszuschlag	Extra-Zuschläge
2010/11	384.999	8.420	12.378
2011/12	367.422	7.408	12.894
2012/13	349.051	6.562	13.721

Quelle: Centrala Studiestödsnämnden

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung

Neben den Leistungen zur materiellen Existenzsicherung eines Kindes, die ihrer Ausgestaltung nach auch immer auf die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit abzielen, stellt das vor allem seitens der Kommunen vorgehaltene Angebot zur Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern einen wesentlichen Baustein für die Entwicklung von Kindern in Schweden dar. Von Bedeutung sind daneben die Möglichkeiten der Freistellung berufstätiger Eltern sowie private Betreuungs- und Bildungsangebote.

Mutterschutzzeiten und Elternurlaub ermöglichen eine Betreuung in den ersten 18 Monaten innerhalb der Familie. Mit der Vollendung des ersten Lebensjahres steht den Eltern das öffentliche und private Angebot an Vorschulen, Freizeiteinrichtungen und anderweitigen Betreuungsangeboten zur Verfügung. Ab dem vollendeten dritten Lebensjahr soll jedes Kind die Vorschule besuchen und damit jedenfalls in Teilen außerhalb der Familie betreut und erzogen werden. Auf einen Platz in einer Vorschulklasse besteht mit dem vollendeten sechsten Lebensjahr ein Anspruch. Die nachfolgende neun-

119 Studiestödslag (1999:1395).

120 Vgl. auch die Darstellung unter www.csn.se/blivande-studerande/studiestod [30.01.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

jährige Grundschule ist in ihrer jeweiligen Form für jedes Kind verpflichtend. Neben der Vorschulklasse und der Grundschule besteht als ergänzendes Angebot das sog. Freizeitheim, das einer pädagogisch angeleiteten, sinnvollen Freizeitgestaltung dient. Seine Öffnungszeiten sollen so an die Unterrichtszeiten der Schulen angepasst sein, dass ein den gesamten Tag abdeckendes Betreuungsangebot besteht.

I. Betreuung des Kindes in der Familie

Nach den Vorschriften des Elternurlaubsgesetzes[121] haben abhängig Beschäftigte die Möglichkeit, sich von ihrer Erwerbstätigkeit freistellen zu lassen (§ 1). Neben den gesetzlichen Bestimmungen sind hierfür auch kollektivvertragliche Regeln maßgebend. Die insgesamt sechs verschiedenen Formen des Elternurlaubs ergeben sich im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Elterngeld oder den kommunalen Pflegebeitrag (§ 3).

1. Mutterschutz

Eine Mutter hat Anspruch auf Mutterschutz sieben Wochen vor und nach der Geburt ihres Kindes. Zwei Wochen sind hiervon obligatorisch. Auf einen Elterngeldanspruch kommt es dabei nicht an (§ 4).[122] Ebenfalls unabhängig vom Anspruch auf Elterngeld können sich Eltern beurlauben lassen, wenn sie ihr Kind betreuen, solange dieses noch nicht 18 Monate alt ist.

2. Elternurlaub

Darüber hinaus besteht ein Anspruch auf Elternurlaub, solange sie volles Elterngeld beziehen. Für Adoptiveltern gilt dies ab der Aufnahme des Kindes in den Haushalt entsprechend, längstens jedoch bis zur Vollendung des achten Lebensjahres des Kindes (§ 5). Erhalten Eltern weniger als 100% Elterngeld, so umfasst auch der Elternurlaub lediglich den entsprechenden Anteil der gewöhnlichen Arbeitszeit; es erfolgt also eine Arbeitszeitverkürzung (§ 6). Wird kein Elterngeld bezogen, kann die Arbeitszeit um bis zu ein Viertel reduziert werden für die Pflege eines Kindes, das das achte Lebensjahr noch nicht vollendet oder das erste Schuljahr noch nicht vollendet hat (§ 7). Der Elternurlaub im Falle des Bezugs von zeitweisem Elterngeld folgt der entsprechenden Bezugsdauer (§ 8). Empfänger eines kommunalen Pflegebeitrags haben ebenfalls Anspruch auf Elternurlaub oder eine Verkürzung ihrer Arbeitszeit (§ 9).

121 Föräldraledighetslag (1995:584) in seiner Fassung durch Lag (2010:2006).

122 Werdende Mütter haben überdies weitere Rechte, etwa auf Versetzung auf einen schwangerschaftsgerechten Arbeitsplatz oder eine entsprechende Veränderung der Arbeitsaufgaben (§§ 18-21).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die jährlichen Urlaubszeiten sind beim allgemeinen Elterngeld auf bis zu drei Perioden zu verteilen (§ 10). Zwei Monate im Voraus ist der Elternurlaub beim Arbeitgeber anzumelden; im Falle des Bezugs von zeitweisem Elterngeld gilt eine Frist von einer Woche, soweit keine plötzliche Erkrankung des Kindes zugrunde liegt (§ 11). Hinzuweisen ist noch auf einen besonderen Schutz vor Diskriminierung und Kündigung durch den Arbeitgeber infolge der Inanspruchnahme des Elternurlaubs (§ 16).

Das während des Elternurlaubs bezogene Elterngeld wird bei der Berechnung der einkommensabhängigen Altersrente als Einkommen angerechnet (Kap. 59, § 13 Nr. 1 des Sozialversicherungsgesetzes). Auf diese Weise wird eine erziehungsbedingte Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit auch rentenrechtlich berücksichtigt. Nach Beendigung des Elternurlaubs besteht ein Anspruch auf Rückkehr in das Arbeitsverhältnis, wie es zuvor bestanden hat. Dies gilt auch für den Fall einer Reduzierung der Arbeitszeit oder im Falle einer vorzeitigen Beendigung des Elternurlaubs (§ 15).

II. Kommunale Kinderbetreuung, Erziehung und Ausbildung

Spätestens seit den 1990er Jahren verfolgt Schweden das Prinzip des lebenslangen Lernens auch außerhalb der Familie mit Hilfe pädagogisch betreuter Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie aufeinander aufbauender Schulformen.

1. Entwicklung

Die ersten Initiativen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gingen noch auf Privatpersonen und Wohlfahrtsvereinigungen zurück. Nach der Einrichtung der ersten Kinderkrippe im Jahr 1854, der Erziehung und Ausbildung von Kindern aus einfachen Verhältnissen in sog. Arbeitsstuben und in eher den gut situierten Kindern vorbehaltenen ersten Kindergärten übernahmen die Kommunen ab den 1930er Jahren dieses Aufgabenfeld immer mehr. Mit der zunehmenden Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften seit den 1960er Jahren stieg auch der Bedarf an Kinderbetreuung deutlich. Die inzwischen bestehenden kommunalen Tagesstätten, Freizeitheime und sog. Spielschulen konnten diesen jedoch kaum erfüllen. Die Eingliederung der Kinderbetreuung in das Bildungssystem 1996 und bereits auch zuvor schon eingeführte strengere gesetzliche Vorgaben für die Kommunen im Hinblick auf das Vorhalten der notwendigen Kapazitäten und der damit verbundene Abbau langer Wartezeiten führten schließlich zur landesweiten Einführung einer Vorschule. Deren Angebot stellt gemeinsam mit weiteren pädagogischen Betreuungsangeboten und der Freizeitheime die Grundlage für den weiteren Bildungsweg der Kinder dar und ermöglicht zugleich den Eltern die Fortsetzung

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ihrer Erwerbstätigkeit.[123] Die maßgeblichen Vorschriften finden sich ebenso im 2010 reformierten Schulgesetz wie die gesetzlichen Vorgaben für die Grundschule als neunjährige Regelschule und das dreijährige Gymnasium als weiterführende Schule.[124]

2. Private Anbieter

Neben den Kommunen können auch private Anbieter Schulen und Freizeitheime unterhalten. Sie unterliegen jeweils den gleichen Maßgaben des Schulgesetzes wie die kommunalen Einrichtungen. Dies gilt sowohl für die Unterrichtsziele und -inhalte als auch für die weitere Betreuung und Versorgung der Schüler, etwa im Gesundheitsbereich oder mit Mahlzeiten. Besondere Regelungen finden sich jeweils zur Aufnahme von Schülern und den Schulkosten, wobei die privaten Schulen grundsätzlich allen Schülern offen stehen müssen. Die Kommunen zahlen pauschalierte Kostenbeiträge an die privaten Schulträger. Teilweise bedienen sich die Kommunen der privaten Anbieter auch, um ihre eigenen gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen.[125]

III. Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsangebote

Die von den Kommunen und privaten Leistungsanbietern vorgehaltenen Betreuungs- und Erziehungsangebote bauen aufeinander auf. Diese beginnen mit der dem Kindergarten vergleichbaren Vorschule und einer dem eigentlichen Schulbesuch vorgeschalteten besonderen Vorschulklasse, an die sich der neunjährige Besuch der sog. Grundschule anschließt. Als weiterführende Schule folgt dann ggf. das dreijährige Gymnasium.

1. Vorschulische Betreuung und Erziehung

Das Vorschulangebot setzt sehr frühzeitig ein und dient zunächst vor allem der Betreuung der Kinder. Die abschließende Vorschulklasse dient insbesondere der Vorbereitung des nachfolgenden Schulbesuchs.

123 Vgl. die Darstellung des Schwedischen Instituts, Kinderbetreuung in Schweden, Tatsachen über Schweden (TS) 861, 2005.

124 Skollag (2010:800).

125 Fristående Förskola (Kap. 8, §§ 18-24); Fristående Förskoleklass (Kap. 9, §§ 17-22); Fristående Grundskola (Kap. 10, §§ 35-41); Fristående Grundsärskola (Kap. 11, §§ 34-40); Fritidshem med enskild huvudman (Kap. 14, §§ 15-19); Fristående Gymnasieskola (Kap. 15, §§ 33-40, Kap. 16, §§ 52-55; Kap. 17, §§ 28-36); Fristående Gymnasiesärskola (Kap. 19, §§ 23-29).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Vorschule

Die Vorschulen (Förskola) sollen die Entwicklung des Kindes und seine Lernfähigkeit fördern sowie zugleich für eine Betreuung in geschützter Umgebung sorgen. Entwicklung, Betreuung und Unterricht sollen dabei eine Einheit bilden und darüber hinaus die Sozialkompetenz des Kindes entwickeln helfen (Kap. 8, § 2). Die Schulbehörde (Skolverket) hat für die Vorschulen ein entsprechendes Curriculum erarbeitet, das als Lehrplan für alle Vorschulen verbindlich ist. Um die qualitativen Standards umsetzen zu können, werden überwiegend ausgebildete Erzieherinnen und Erzieher bzw. sog. Freizeitpädagogen eingesetzt, wobei in der Regel eine pädagogische Hochschulausbildung und eine kontinuierliche Fortbildung insbesondere mit Blick auf die altersspezifischen Besonderheiten der Kinder vorausgesetzt wird.[126]

Das Angebot der Vorschule richtet sich bereits an 1-jährige Kinder, wobei die Wünsche der Kinder und ihrer Eltern, deren Erwerbstätigkeit oder Ausbildung maßgebend sind (§ 5). Auch die Kinder von Eltern, die sich im Elternurlaub befinden oder arbeitslos sind, sind erfasst; sie sollen wenigstens 3 Stunden pro Tag bzw. 15 Stunden in der Woche in der Vorschule sein (§ 6). Ab dem Herbst, in dem das Kind das dritte Lebensjahr vollendet, sollen alle Kinder wenigstens 525 Stunden im Schuljahr die Vorschule besuchen (§ 4). Kinder mit besonderem körperlichem oder psychischem Unterstützungsbedarf werden von speziell ausgebildeten Kräften begleitet (§ 9). Der Vorschulbesuch ist kostenpflichtig. Die Gebühren setzt die tragende Kommune fest. Die in den §§ 4 und 6 genannten Mindestzeiträume sind jedoch kostenfrei (§ 16).

Mit den gesetzlichen Vorgaben ist eine Verpflichtung der Kommunen formuliert worden, die ein auch dem tatsächlichen Bedarf entsprechendes Angebot vorzuhalten haben. Die konkrete Ausgestaltung des Angebots variiert jedoch zwischen den Kommunen. Dies gilt etwa auch für das eingesetzte Personal und die Gruppengrößen. Letztere sind landesweit inzwischen nicht mehr verbindlich vorgegeben (zuvor gab es eine Richtzahl von 15 Kindern pro Gruppe). Tatsächlich bewegt sich die Gruppengröße in der Regel zwischen 15 und 20 Kindern, zunehmend aber auch darüber.[127] Über die Gruppengröße, sowohl für die unter 3-jährigen Kinder wie auch für die über 3-jährigen Kinder, und ihre Auswirkung auf die Qualität wird deshalb politisch immer wieder gerungen und dabei eine durchschnittliche Gruppengröße von mehr als 17 Kindern kritisiert.[128]

Sind die eigenen Kapazitäten der Kommunen erschöpft, können sie ihre Verpflichtung auch durch die Vermittlung eines Platzes in einer anderen Kommune, einer freien

126 Skolverket, Läroplan för förskolan Lpfö 98, Reviderad 2010, 2. Aufl., Stockholm 2011; vgl. auch *Taguma/Litjens/Makowiecki*, Quality Matters in Early Childhood Education and Care – Sweden, OCED-Report 2013.

127 Vgl. Skolverket, Kvalitet i förskolan, Rapport 2005, S. 14 ff.

128 Vgl. etwa eine entsprechende Anfrage im Reichstag und ihre Beantwortung durch die Regierung unter der laufenden Nr. 2013/14:197 – Riktlinjer för storlek på barngrupper.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorschule, privater Angebote und durch sog. Tagesmütter erfüllen. Letzteres ist insbesondere in dünn besiedelten Gebieten zu beobachten.

Vorschulen											
	Anzahl	Kinder/ Einheit	Anzahl der Kinder (nach Alter)								
			Total	0	1	2	3	4	5	6	7
2005	9.021	17	378.954	8	42.866	81.479	83.479	84.208	84.562	1.617	217
2006	9.377	16,7	396.231	10	44.538	85.618	88.373	89.528	86.436	1.530	198
2007	9.716	16,7	416.941	11	49.326	88.217	92.057	93.954	91.441	1.591	244
2008	9.949	16,9	432.586	6	50.270	93.470	94.065	97.045	95.820	1.571	339
2009	9.866	16,8	446.080	7	52.068	95.138	99.063	98.886	98.916	1.621	381
2010	9.869	16,9	457.996	15	53.171	97.436	101.846	103.451	100.243	1.499	335
2011	10.033	16,8	472.161	14	56.608	100.227	104.096	104.844	104.420	1.534	418

Quelle: Skolverket

b) Vorschulklasse

Zu Beginn des Herbstsemesters des Jahres, in dem ein Kind sein sechstes Lebensjahr vollendet, ist ihm nach Kap. 9 des Schulgesetzes der Besuch der sog. Vorschulklasse (Förskoleklassen) anzubieten (§ 5). Diese soll ebenfalls die Ziele der Vorschule verfolgen und insbesondere auf die weitere Schullaufbahn vorbereiten (§ 2). Die Vorschulklasse umfasst mindestens 525 Stunden im Schuljahr (§ 7). Der Besuch der Vorschulklasse ist kostenfrei (§ 8). Die Kommunen müssen jedem Kind nach dessen Anmeldung innerhalb von vier Monaten einen Platz in der Vorschule bzw. der Vorschulklasse anbieten (§ 14). Insoweit besteht ein einklagbarer Rechtsanspruch.

Vorschulklassen						
	Kommunen mit Vorschulklasse	Anzahl Schulen	Anzahl Schüler (nach Alter)			
			total	5	6	7
2003/04	287	4.020	89.514	909	87.418	1.187
2004/05	287	3.959	89.324	910	87.122	1.292
2005/06	285	3.905	88.407	853	86.443	1.111
2006/07	286	3.951	91.900	794	89.968	1.138
2007/08	288	3.905	93.390	963	91.258	1.169
2008/09	290	3.843	97.587	1.001	95.185	1.401
2009/10	290	3.773	100.283	1.001	98.178	1.104
2010/11	290	3.780	103.529	922	101.563	1.044
2011/12	290	3.744	103.926	1.010	101.870	1.046

Quelle: Skolverket

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Alternative Betreuungsangebote

Alternativ zur Vorschule kommen insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Gebieten andere Formen pädagogischer Betreuung (Pedagogisk Omsorg) nach den Maßgaben des Kap. 25 des Schulgesetzes in Betracht. Hierunter fallen seit 2009 auch die sog. Familientagesstätten (Familjedaghem) als eine mögliche Form, derer sich die Kommunen zur Organisation von Betreuungsangeboten außerhalb der Vorschule bedienen können (§ 2).[129] Explizit als Formen sind inzwischen nur noch die sog. offene Vorschule (Öppen förskola, § 3) und die offenen Freizeitangebote (Öppen fritidsverksamhet, § 4) gesetzlich geregelt. Die Zielsetzungen der Angebote entsprechen denen der Vorschulen, deren Lehrpläne auch zur Orientierung dienen sollen (§ 6). Die offene Vorschule zeichnet sich dadurch aus, dass Kinder und Eltern das Angebot gemeinsam wahrnehmen, und richtet sich damit an Familien, in denen zumindest ein Elternteil die Betreuung im Übrigen persönlich übernimmt. Die offenen Freizeitangebote sollen die Ausbildung in den Grundschulen und vergleichbaren Schulen ergänzen und richten sich vor allem an Kinder zwischen 10 und 13 Jahren. Darüber hinaus sollen die Kommunen auch Betreuungsangebote für die Zeiten machen, zu denen die Vorschulen und Freizeitheime geschlossen sind (§ 5).

d) Angebotsentwicklung und Finanzierung

Im Jahr 2010 unterhielten die 290 schwedischen Kommunen 7.223 Vorschulen, zu denen in 237 Kommunen 2.646 weitere nicht-kommunale Vorschulen hinzukamen. Insgesamt wurden durch die Vorschulen 457.996 Kinder unterrichtet und betreut; 370.290 Kinder gingen hiervon zu einer kommunalen Vorschule (80,85%). Anderweitige pädagogische Betreuungsangebote wurden in 259 Kommunen gemacht, die von insgesamt 18.821 Kindern in Anspruch genommen wurden. In 175 Kommunen gab es 457 offene Vorschulen. Der Vergleich zum Jahr 2000 zeigt, dass alternative Angebote eher zurückgehen und die allgemeine kommunale Vorschule von den Eltern genutzt wird. In den zu diesem Zeitpunkt bestehenden 6.283 kommunalen Vorschulen in 289 Kommunen wurden lediglich 266.177 Kinder betreut, während die in 286 Kommunen bestehenden Familientagesstätten noch von 45.409 Kindern besucht wurden. Auch die Anzahl offener Vorschulen ist rückläufig. Im Jahr 2000 bestanden hiervon noch 805.[130]

Landesweit wurden im Jahr 2010 für die Vorschulen 53.359.139 SEK aus öffentlichen Mitteln aufgewandt, auf jedes einzelne betreute Kind entfielen damit 117.500 SEK. Anderweitige pädagogische Betreuungsangebote kosteten weitere 2.052.797 SEK (94.800 SEK/Kind). Die Kosten für offene Vorschulen beliefen sich auf 299.589 SEK.

129 Vgl. die Erläuterung des Utbildningsdepartementet, Annan pedagogisk verksamhet, abrufbar unter www.regeringen.se/sb/d/1482/a/126099 [02.02.2012].

130 Vgl. die Statistiken des Zentralamts für Kinderbetreuung, Schule und Erwachsenenbildung (Skolverket) unter www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4317/2.4318 [03.02.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch hier zeigt der Vergleich zum Jahr 2000 neben allgemeinen Kostensteigerungen einerseits den Ausbau der Angebote und gleichzeitig die Verschiebungen innerhalb der verschiedenen Formen. Auf die Vorschulen entfielen nämlich zehn Jahre zuvor 26.392.006 SEK, auf die Familientagesstätten 3.988.897 SEK und auf die offenen Vorschulen 301.179 SEK.[131]

Schulformen					
Schuljahr 2011/12	Anzahl der Kommunen	Anzahl Schulen	Anzahl Schüler	Anzahl Schüler pro	
				Kommune	Schule
Vorschulklasse	290	3.744	103.926	358	k. A.
Grundschule	290	4.616	888.658	3.064	193
Grundsonderschule	281	660	10.791	38	16
Spezialschule	8	10	501	63	50
Gymnasium	272	1.005	369.083	1.357	367
Sondergymnasium	184	283	9.034	49	32

Quelle: Skolverket

Um die von den Eltern zu tragende Gebührenlast in Grenzen zu halten, bewilligt der schwedische Staat den Kommunen Zuschüsse, wenn ihre Gebühren bestimmte Maximalbeträge nicht übersteigen (sog. Maxtaxa-System). Nach der entsprechenden Verordnung[132] darf die monatliche Gebühr bei einem Kind 3% des abgabenbegründenden Haushaltseinkommens (Einkünfte vor Steuern) nicht übersteigen und höchstens 1.260 SEK betragen. Bei zwei Kindern beträgt die Grenze 2% des Haushaltseinkommens, wobei die Gebühr für das zweite höchstens 840 SEK betragen darf. Bei drei Kindern liegt die Grenze bei 1% des Haushaltseinkommens und einem Höchstbetrag von 420 SEK für das dritte Kind (§ 3 Nr. 1). Ab dem vierten Kind ist der Vorschulbesuch kostenlos.[133] Für die Berechnung des staatlichen Zuschusses wird das Regelwerk des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde gelegt.[134] Ergänzt wird dieses Anreizsystem für die Kommunen um einen weiteren Zuschuss, der sich auf die Qualität der Einrichtungen, insbesondere deren Personalausstattung und Weiterbildungswesen, bezieht.[135]

131 Vgl. www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4317/2.4320 [21.02.2012].

132 Förordning (2001:160) in der Fassung durch die Verordnung (2011:678).

133 Vgl. zur Entwicklung auch die Darstellung des Skolverket, Fem år med maxtaxa (Rapport 294), 2007, abrufbar unter www.skolverket.se [04.02.2012].

134 Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning; vgl. zum kommunalen Finanzausgleich auch *Chernick*, Ekonomisk utjämning mellan svenska kommuner, in: Molander (Hrsg.), Staten och kommerna, 2003, S. 92 ff.

135 Förordning (2001:161) in der Fassung durch die Verordnung (2011:679).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Grundschule

Mit dem Besuch der Grundschule (Grundskola) erfüllen die Kinder in Schweden ihre Schulpflicht, die mit dem verfassungsrechtlich verbrieften Recht auf eine allgemeine Schulausbildung korrespondiert (Kap. 7, § 3). Diese beginnt mit dem Herbstsemester des Jahres, in dem das Kind das siebte Lebensjahr vollendet, und endet nach neun Schuljahren (Kap. 7 §§ 10, 12). Ein früherer Einschulungstermin ist möglich (Kap. 7, § 11), ebenso wie die Verschiebung um ein Jahr, wenn dies dem Wohle des Kindes dient (§ 10).

a) Allgemeine Grundschule

Die Grundschule umfasst den gesamten schulpflichtigen Zeitraum (Kap. 10, § 3). Das Schulgesetz legt den Fächerkanon für den mindestens 6.665 Stunden umfassenden Unterricht fest (§§ 4, 5). Dabei soll sich auch die Grundschule über die Vermittlung des Unterrichtsstoffs hinaus der Entwicklung der Persönlichkeit der Kinder, ihrer sozialen Kompetenzen und der Vorbereitung auf eine weiterführende Ausbildung widmen (§ 2). Der Grundschulbesuch ist kostenfrei, wovon auch die Versorgung mit Lernmitteln und Mahlzeiten eingeschlossen ist (§ 10). Bei besonderen Aktivitäten ist eine freiwillige Beteiligung an den Kosten zulässig. Die Aktivitäten müssen jedoch unabhängig davon allen Schülern offenstehen (§ 11). Kinder mit einer anderen Muttersprache als Schwedisch, erhalten nach Möglichkeit auch Unterricht in ihrer Muttersprache und bei Bedarf zusätzliche Förderung im Schwedischen (§ 7). Die Entwicklung des Kindes soll individuell geplant werden und ist Gegenstand jährlicher Gespräche zwischen Lehrern, Sorgeberechtigten und dem Kind (§§ 12, 13).

b) Grundsonderschulen

Kindern mit Entwicklungsstörungen oder einer geistigen Behinderung steht als Alternative die Grundsonderschule (Grundsärskola) nach den Vorgaben des Kap. 11 des Schulgesetzes offen (Kap. 7, § 5). Kinder mit einer Seh- oder Sprachbehinderung oder Taubstummheit können eine Spezialschule (Specialskola) nach Maßgabe von Kap. 12 besuchen, wenn die Behinderung dem Besuch einer allgemeinen Grundschule entgegensteht (Kap. 7, § 6). Beide Schulformen sind auf die besonderen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Schüler abgestimmt, sollen aber im Grundsatz der Grundschule entsprechenden Unterricht erteilen (vgl. Kap. 11, § 6; Kap. 12, § 4) und ebenfalls auf eine weitere Ausbildung vorbereiten (Kap. 11, § 2; Kap. 12, § 2). Die Entscheidung, ein Kind nicht auf eine allgemeine Grundschule gehen zu lassen, bedarf einer umfassenden pädagogischen, psychologischen, medizinischen und sozialen Beurteilung im Einzelfall (Kap. 7, §§ 5, 6). Auch der Probebesuch einer anderen Schulform im Umfang von maximal sechs Monaten ist vorgesehen (§ 8). Soweit möglich, kann und soll jedes schulpflichtige Kind die allgemeine Grundschule besuchen (§ 9).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Finanzierung

Zuständig für die Grundschul- und Grundsonderschulausbildung sind die Kommunen (Kap. 2, § 2); der schwedische Staat ist für die Spezialschulen verantwortlich (Kap. 3, § 4). Landesweit wurden im Schuljahr 2010/2011 in 4.626 kommunalen Grundschulen 886.487 Schüler, in den 702 Grundsonderschulen 12.115 Schüler und in den 10 Spezialschulen 501 Schüler unterrichtet. Die Kosten für die Grundschulen beliefen sich auf insgesamt 78.558.311 SEK, was einem Anteil von 88.300 SEK pro Schüler entspricht. Davon entfallen rund 49,26% auf den Unterricht, 19,65% auf Gebäude und Inventar, 6,09% auf die Versorgung mit Mahlzeiten sowie 3,95% auf Lernmittel. Die Kosten für die Grundsonderschulen belaufen sich insgesamt auf 4.256.656 SEK und die der Spezialschulen auf 470.793 SEK.[136]

Grundschulen				
	Anzahl Schulen	Anzahl Schüler	Anzahl Schüler pro	
			Kommune	Schule
2006/07	4.872	962.349	3.318	198
2007/08	3.711	935.869	3.227	194
2008/09	3.726	906.189	3.125	191
2009/10	3.674	891.727	3.075	191
2010/11	3.696	886.487	3.057	192
2011/12	3.683	888.658	3.064	193

Quelle: Skolverket

3. Freizeitheim

Die Freizeitheime (Fritidshem) ergänzen nach Maßgabe des Kap. 14, § 2 die Ausbildung der Vorschulklassen, Grund- und Grundsonderschulen sowie der Spezialschulen. Angestrebt wird eine sinnvolle und pädagogisch begleitete Freizeitgestaltung, die zugleich die Entwicklung der Schüler fördern und zur Bildung sozialer Gemeinschaften beitragen soll. Maßgebend sind für die Gestaltung des Angebots die Bedürfnisse der Schüler (§ 3). Das Gesetz versteht die Freizeitheime explizit als Teil des „Ausbildungs"-Systems (§ 4). Die Öffnungszeiten sind so zu gestalten, dass die Schüler am Tage außerhalb der Unterrichtszeiten ihrer Schulen betreut werden können (§ 8). Ein Platz im Freizeitheim soll den Schülern bis zu dem Frühjahr zur Verfügung stehen, in dem diese das 13. Lebensjahr vollenden. Schüler mit besonderem Bedarf können anstelle eines Freizeitheimes auch offene Freizeiteinrichtungen im Sinne des Kap. 25 besuchen, wenn dies für ihre Entwicklung sinnvoll ist und zwar ab dem Herbst des Jahres, in

136 Vgl. die statistische Darstellung des Skolverket unter www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4290/2.4292 sowie 2.4294 [07.02.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dem sie das zehnte Lebensjahr vollenden (§ 7). Die Kommunen dürfen angemessene Kostenbeiträge für den Besuch des Freizeitheims erheben (§ 12).[137]

Freizeitheime											
	Anzahl	Kinder/ Einheit	Anzahl der Kinder (nach Alter)								
			Total	5	6	7	8	9	10	11	12
2005	4.616	30,6	323.469	615	73.869	75.672	72.967	64.079	23.204	8.993	4.070
2006	4.585	31,7	329.057	700	77.654	76.691	74.285	63.582	22.791	8.958	4.399
2007	4.426	33,5	334.563	808	79.407	79.344	74.281	64.519	22.932	8.838	4.434
2008	4.297	34	346.130	686	83.627	81.134	77.559	65.053	24.498	9.371	4.202
2009	4.328	36	357.622	641	85.951	84.900	78.778	68.090	25.602	9.637	4.023
2010	4.290	38,1	378.488	645	89.480	89.309	84.056	71.213	28.845	10.877	4.063
2011	4.277	38,8	396.598	701	90.150	91.908	88.285	76.510	31.487	12.761	4.796

Quelle: Skolverket

4. Gymnasium

Auf das einheitliche Grundschulsystem folgt nach Maßgabe der Kap. 15 bis 17 des Schulgesetzes als weiterführende Schule das Gymnasium (Gymnasieskola), das in Fortführung der Grundsonderschule auch als Sondergymnasium (Gymnasiesärskola, Kap. 18 und 19) besteht. Der dreijährige Besuch eines Gymnasiums ist freiwillig, wird indes von einer überwiegenden Anzahl von Absolventen einer Grundschule wahrgenommen. In der Regel soll der Besuch des Gymnasiums im ersten Halbjahr des Jahres enden, in dem der Jugendliche sein 20. Lebensjahr vollendet; in besonderen Fällen im 21. Lebensjahr (Kap. 15, § 5). Die Gymnasialausbildung folgt nationalen Vorgaben und dient insbesondere der Vorbereitung eines Hochschul- oder Universitätsstudiums (Kap. 15, § 7). Auch der Besuch eines Gymnasiums ist kostenfrei und schließt freie Lernmittel ein (Kap. 15, § 17). Freiwillige Kostenbeteiligungen sind wiederum bei besonderen Aktivitäten möglich, soweit allen Schülern die Teilnahme grundsätzlich möglich bleibt (Kap. 15, § 18).

Auch die gymnasiale Schulausbildung erfolgt vor allem in Verantwortung der Kommunen. Kapazitäten und die inhaltliche Ausgestaltung der gegenwärtig 17 verschiedenen Ausbildungslinien sollen unter Berücksichtigung der Wünsche der Schüler festgelegt werden (Kap. 15, § 30). Neben der Vorbereitung auf ein Hochschul- oder Universitätsstudium sind die einzelnen Programmlinien zum Teil auch auf eine weitere Berufs-

137 Vgl. zur Entwicklung der Freizeitheime die Darstellung des Skolverket, Fritidshemmet – läranda i samspel med skolan, 2011, abrufbar unter: http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf2729.pdf%3Fk%3D2729 [18.09.2014].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausbildung ausgelegt. Die Einzelheiten, insbesondere auch das Prüfungsverfahren, werden in den Kap. 16 und 17 des Schulgesetzes konkretisiert. Der Besuch eines Sondergymnasiums folgt dem Besuch einer Grundsonderschule, wenn die weiterführende Ausbildung an einem allgemeinen Gymnasium aufgrund der individuellen Umstände des Schülers nicht möglich ist (Kap. 18, § 3).

Gymnasien				
	Schulträger	Anzahl der Schulen	Schüler insgesamt	Schüler pro Schule
2004/05	Kommune	271	301.584	614
	Provinz	24	4.599	184
	Freier Träger	82	41.530	168
2006/07	Kommune	273	315.021	637
	Provinz	23	4.519	188
	Freier Träger	94	56.547	188
2008/09	Kommune	274	314.724	618
	Provinz	21	4.158	189
	Freier Träger	106	77.454	187
2010/11	Kommune	273	289.927	574
	Provinz	20	3.810	181
	Freier Träger	118	91.975	188
2011/12	Kommune	267	271.563	560
	Provinz	20	3.460	165
	Freier Träger	118	94.060	188

Quelle: Skolverket

Im Schuljahr 2010/2011 bestanden in 278 Kommunen 1.015 Gymnasien und in 176 Kommunen 272 Sondergymnasien. An den Gymnasien wurden 385.712 Schüler und an den Sondergymnasien 9.280 Schüler unterrichtet. Auf die 505 Gymnasien in kommunaler Trägerschaft entfielen dabei 289.927 Schüler. Landesweit wurden für die Gymnasien 37.221.711 SEK (95.900 SEK/Schüler) sowie für die Sondergymnasien 2.722.196 SEK (293.400 SEK/Schüler) aufgewandt.[138]

138 Vgl. die statistische Darstellung des Skolverket unter www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4391/2.4392 sowie 2.4394 [10.02.2012].

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

IV. Schulgesundheit

Der Schülergesundheitsdienst (Elevhälsa[139]) steht allen Schülern von der Vorschulklasse bis zum Gymnasium nach Maßgabe des Kap. 2, §§ 25-28 des Schulgesetzes kostenlos zur Verfügung. Davon umfasst sind medizinische, psychologische, psychosoziale und spezialpädagogische Leistungen. Eingesetzt werden Ärzte, sog. Schulschwestern, Psychologen und Berater. Auch zu spezialpädagogischem Fachpersonal sollen die Schüler Zugang haben, soweit dies erforderlich ist (§ 25). Während der Schulzeit soll im Rahmen von mindestens drei sog. Gesundheitsbesuchen der allgemeine Gesundheitszustand der Schüler untersucht werden. Der erste Untersuchungstermin soll in der Vorschulklasse stattfinden; während der Gymnasialzeit soll mindestens ein Termin durchgeführt werden (§ 27). Bei Bedarf erhalten die Schüler darüber hinaus auch Krankenpflegeleistungen (§ 28).

Von besonderer Bedeutung ist zudem die Zusammenarbeit des Schulgesundheitsdienstes mit den Sorgeberechtigten, dem Kindergesundheitsdienst und auch dem allgemeinen Sozialdienst. Die Schülerschaft insgesamt betreffende Fragen sollen in entsprechenden Konferenzen aller Beteiligten erörtert werden. Beabsichtigt ist letztlich eine umfassende Betreuung und Versorgung der Schüler, die über eine rein medizinische Gesundheitsfürsorge hinausgeht. Schließlich erfolgt in diesem Rahmen auch Aufklärungs- und Präventionsarbeit.[140] Weitere gesetzliche Regelungen für die Durchführung des Schülergesundheitsdienstes finden sich unter anderem auch im Gesundheits- und Krankenpflegegesetz[141]. Zuständig für die Einrichtung und Durchführung des Schülergesundheitsdienstes sind die Kommunen (Kap. 2 des Schulgesetzes), die Aufsicht über den Dienst führt jedoch das zentrale Amt für das Sozialwesen (Socialstyrelsen).[142] Angesichts dieses personalintensiven Ansatzes erhalten die Kommunen staatliche Zuwendungen für die Beschäftigten.[143]

V. Sozialdienst

Das Sozialdienstgesetz[144] formuliert in seinem Kap. 1, § 1 einen umfassenden sozialen Anspruch. Der Sozialdienst soll danach aus Gründen der Demokratie und der Soli-

139 Früher Schulgesundheitspflege (Skolhälsovården) und Schülerpflege (Elevvård).

140 Vgl. www.skolverket.se/skolutveckling/halsa/elevhalsan [10.02.2012].

141 Hälso- och Sjukvårdslagen (1982:763) in seiner Fassung durch Lag (2010:662).

142 Lag om tillsyn över hälso- och sjukvården (1996:786); vgl. dessen Darstellung des Schulgesundheitsdienstes unter www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/10467/2004-130-2_20041302x.pdf [10.02.2012].

143 Förordning (2011:1597) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan.

144 Socialtjänstlagen (2001:453).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

darität ökonomische und soziale Sicherheit der in Schweden lebenden Menschen, gleiche Lebensbedingungen und eine aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleisten. Zugleich wird die Eigenverantwortung eines Jeden betont, dessen Fähigkeit zur eigenen Versorgung durch die öffentliche Maßnahmen gesteigert bzw. geweckt werden soll.

Soweit Kinder (unter 18 Jahren) betroffen sind, ist bei jeder Maßnahme des Sozialdienstes zu berücksichtigen, was das „Beste für das Kind" ist (§ 2). Maßgebend sind darüber hinaus besondere Vorschriften für die Jugendpflege und zur Pflege von Drogenabhängigen.[145] Verantwortlich für die Einrichtung und die Tätigkeit des Sozialdienstes sind die Kommunen (Kap. 2, § 1). Die Kommune hat dafür Sorge zu tragen, dass ihre Bewohner die Hilfe und Unterstützung erhalten, die sich benötigen (§ 2). Innerhalb der Kommunalverwaltung sind in der Regel sog. Sozialausschüsse für die Durchführung verantwortlich, die sich ihrerseits sog. Sozialzentren und Beratungsbüros bedienen.[146]

Die Aufgaben des Sozialdienstes im Hinblick auf Kinder, Jugendliche und Familien sind sodann in Kap. 5, §§ 1-3 konkretisiert. Neben der allgemeinen Sorge um eine gesunde und vorteilhafte Entwicklung sollen insbesondere auch die Familien bzw. Eltern unterstützt und etwa bei Erziehungs-, Pflege- oder Sorgerechtsfragen professionell begleitet werden (Familjerådgivning, § 3). Dies gilt vor allem auch im Trennungs- und Scheidungsfall, wenn über Sorgerecht, Aufenthaltsort, Umgangsrechte oder auch eine Adoption gerichtlich gestritten wird (§ 1).[147] Weitere Schwerpunkte der Sozialausschüsse liegen in der Prävention und Bekämpfung von Alkohol- und Drogenmissbrauch (§ 1), der Verhinderung von Kindesmissbrauch (§§ 1, 2) sowie in der Pflege und Betreuung von Kindern und Jugendlichen außerhalb des Elternhauses (Kap. 5, § 1, 4. Spiegelstrich, Kap. 6, §§ 5-11).[148]

Ist eine Zusammenarbeit zwischen Eltern und Sozialdienst nicht möglich oder führt sie nicht im notwendigen Umfang zur Verwirklichung dessen, was das „Beste für das Kind" ist, steht das Instrumentarium der besonderen Rechtsvorschriften über die Pflege von jungen Menschen zur Verfügung (Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga – LVU).[149] Eine Inobhutnahme ist im Falle einer körperlichen oder seelischen Misshandlung, einer „unziemlichen Ausnutzung", mangelnder Pflege und vergleichbaren Gefahren für die Gesundheit und Entwicklung des Kindes (LVU, § 2) mög-

145 Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

146 *Reuterstrand*, in: Strömholm (Hrsg.), Svensk rätt, 2001, S. 520; vgl. auch *Cleves-köld/Lundgren/Thunved*, Handläggning inom socialtjänsten, 13. Aufl. 2009, S. 35 ff.

147 *Ryrstedt*, Tvistlösning mellan separerade föräldrar – för barnets bästa, SvJT 2007, S. 398 ff.; vgl. zur Rechtsstellung der Eltern auch *Singer*, Föräldrarskap I – Rättslig belysning, 2000, S. 430 ff.; *Sjösten*, Vårdnad, boende och umgänge, 2. Aufl. 2003, S. 127 ff.

148 Vgl. *Norström/Thunved*, Nya sociallagarna, 24. Aufl. 2011, S. 123 ff.

149 *Norström/Thunved*, Nya sociallagarna, 24. Aufl. 2011, S. 347.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lich oder wenn sich Jugendliche selbst gefährden, etwa durch Alkohol- oder Drogenmissbrauch (LVU, § 3). Hierfür stehen nach den §§ 11 und 12 auch stationäre Einrichtungen zur Verfügung.[150]

D. Schlussbetrachtung

Schweden verfügt hiernach über ein System, das Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlich letztlich von Geburt an bis zum Studienbeginn bzw. Eintritt in ein Berufsleben gewährleistet. Mutterschutzzeiten und Elternurlaub ermöglichen eine Betreuung in den ersten 18 Monaten innerhalb der Familie. Mit der Vollendung des ersten Lebensjahres steht den Eltern das öffentliche und private Angebot an Vorschulen, Freizeiteinrichtungen und anderweitigen Betreuungsangeboten zur Verfügung. Ab dem vollendeten dritten Lebensjahr soll jedes Kind die Vorschule besuchen und damit jedenfalls in Teilen außerhalb der Familie betreut und erzogen werden. Auf einen Platz in einer Vorschulklasse besteht mit dem vollendeten sechsten Lebensjahr ein Anspruch. Die nachfolgende neunjährige Grundschule ist in ihrer jeweiligen Form für jedes Kind verpflichtend. Neben der Vorschulklasse und der Grundschule besteht als ergänzendes Angebot das sog. Freizeitheim, das einer pädagogisch angeleiteten, sinnvollen Freizeitgestaltung dient. Seine Öffnungszeiten sollen so an die Unterrichtszeiten der Schulen angepasst sein, dass ein den gesamten Tag abdeckendes Betreuungsangebot besteht.

Die materielle Sicherung von Kindern und Jugendlichen ist auf dieses aufeinander aufbauende Betreuungs- und Bildungssystem abgestimmt. Einkommensausfälle infolge von Auszeiten zugunsten der Kinderbetreuung werden durch das Schwangerschaftsgeld und das Elterngeld mit 80% des krankengeldbegründenden Einkommens auf einem vergleichsweise hohen Niveau kompensiert. Ein besonderer Pflegebedarf etwa im Falle einer Behinderung oder einer schweren Erkrankung des Kindes wird einerseits durch einen Anspruch auf Freistellung und entsprechend zeitweisen Bezug von Elterngeld und andererseits durch den Pflegezuschuss der Sozialversicherung bzw. durch den zusätzlichen kommunalen Pflegebeitrag abgedeckt. Das Kindergeld wird grundsätzlich bis zum vollendeten sechzehnten Lebensjahr gewährt, kann jedoch bei einem über diesen Zeitpunkt hinaus andauernden Grundschulbesuch auch verlängert bezogen werden. Das insbesondere mit Blick auf im Haushalt lebende Kinder berechnete Wohngeld stellt eine weitere finanzielle Mindestabsicherung dar. Der eigene Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber seinen Eltern wird schließlich durch die Unterhaltsbeihilfe abgesichert. Im Sinne einer physischen Existenzsicherung ist darüber hinaus die weitgehend kostenlose medizinische Versorgung von Kindern und Jugendlichen von Bedeutung.

150 Ausf. zur Unterbringung *Mattsson*, Barnet som subjekt och aktör, 2004, S. 30 ff., *dies.*, Barn i familjehem, in: Hollander/Nygren/Olsen, Barn och rätt, 2004, S. 101 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zu bedenken bleibt gleichwohl, dass die wirtschaftlichen Grundlagen eines Familienhaushalts nur zu einem Teil durch finanzielle Leistungen der öffentlichen Systeme gedeckt werden. Deren durchschnittlicher Anteil von 17% des disponiblen Familieneinkommens und immerhin von 36% bei alleinerziehenden Müttern (2007) ist zwar beachtlich, doch kommt es auch zur materiellen Absicherung von Kindern entscheidend auf die Erwerbstätigkeit der Eltern an. Der vergleichsweise hohe Anteil von berufstätigen Müttern (83% der Kinder, 2008) spricht hier eine eindeutige Sprache. Hieran knüpft das schwedische System mit der Erstattung von Einkommensausfällen in den gesetzlich definierten Situationen dann auch konsequenterweise an.

Primär obliegen in Schweden der Unterhalt und die Betreuung der Kinder damit deren Eltern. Damit diese ihrer Aufgabe gerecht werden könne, ist jedoch ein umfassendes öffentliches Leistungssystem etabliert worden. Die Gewährleistung von Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder stellt sich deshalb insgesamt auch als eine öffentliche Aufgabe dar, die im Zusammenspiel von Sozialversicherung und Kommunen wahrgenommen wird. Dies schließt private Leistungsanbieter sowohl im Betreuungs- wie auch im Bildungsbereich nicht aus. Diese unterliegen dabei im Grundsatz den gleichen Regeln wie die Kommunen bei ihren eigenen Angeboten.

Neben den Leistungen nach dem Sozialversicherungsgesetz kommt den Kommunen also bei der Gewährleistung dieses sozialen Standards eine entscheidende Bedeutung zu. Das Schulwesen gehört ebenso wie die sozialen Dienste zu ihren Kernaufgaben. Rund 80% ihres Haushaltsvolumens wenden die Kommunen für Betreuungs- und Ausbildungsangebote auf, wobei ein erheblicher Teil auf die hohen Personalkosten entfällt. Drei Viertel der kommunal Beschäftigten sind im Bereich der sozialen Dienste tätig. Rund 70% dieser Aufwendungen werden durch die kommunale Steuer abgedeckt. Die übrigen 30% werden in etwa zu gleichen Teilen durch staatliche Zuschüsse und Benutzungsgebühren finanziert. Für das Gesundheitswesen sind vor allem die Provinzen (Län) verantwortlich.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Betreuungs- und Ausbildungsangebote besteht ein großer Gestaltungsspielraum der Kommunen, die auf diese Weise regionalen Besonderheiten, ihrer Einwohnerstruktur und auch den Wünschen von Eltern Rechnung tragen können. Angesichts dieses Befundes überrascht es kaum, wenn aus Umfragen etwa des Kinderombudsmannes der Schluss gezogen wird, dass es den meisten Kindern in Schweden gut geht. Genauso wenig überrascht es freilich, dass es nicht allen Kindern gut geht, sondern auch in Schweden sog. Außenseiter existieren, die in schwierigen familiären Situationen aufwachsen oder in Obhut genommen werden müssen, unter längerfristigen Erkrankungen leiden oder suchtkrank sind oder auch infolge von Ausbildungsdefiziten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben. Junge Menschen mit Migrationshintergrund gehören häufig dazu.

Hinzuweisen ist insoweit ebenfalls auf das Phänomen der Kinderarmut in Schweden. Nach den bereits referierten Erhebungen waren nach dem OECD-Maßstab im Jahr 2007 14% der Kinder von Armut bedroht. Legt man ein niedriges Familieneinkommen, das

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nicht zur Deckung der einfachen Lebenshaltungskosten ausreicht, oder den Bezug von finanziellen Hilfen nach dem Sozialdienstgesetz (Försörjningsstöd) zugrunde, dann lebten nach dem Jahresbericht 2010 der Kinderschutzorganisation „Rädda Barnen“ im Jahr 2008 11,5 der Kinder zwischen 0 und 17 Jahren (rund 220.000 Kinder) in Armut. Im Vergleich zu 1997 bedeutet dies zwar eine erhebliche Reduzierung (damals waren es mehr als 22%), doch stieg der Anteil von Kindern in armen Familien im Vergleich zu 2007 (10,9%) wieder leicht an. Die Spannweite zwischen den einzelnen Kommunen fällt dabei erheblich aus. Während in der Provinz Skåne im Jahr 2008 15,8% der Kinder betroffen waren, wobei Malmø mit 31,1% die höchste Rate aufweist, waren dies etwa in der Provinz Halland lediglich 6,7%. Der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in entsprechenden Verhältnissen überwiegt dabei mit 29,5% deutlich den von Kindern mit schwedischem Familienhintergrund (5,4%).

Die schwedische Regierung hat mit ihrer Strategie zur Stärkung der Kinderrechte in Schweden nochmals einen politischen Akzent gesetzt. Dies betrifft zunächst die Gesetzgebung als solche, deren notwendige Vereinbarkeit mit der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen betont wird, aber auch die Information über die aus der Konvention folgenden Rechte. Der Respekt vor der eigenen Integrität von Kindern soll infolgedessen sowohl im Elternhaus als auch im Rahmen aller Betreuungs- und Bildungsangebote im Mittelpunkt stehen. Nicht zuletzt deshalb sollen insbesondere auch die Familien bei der Betreuung und Erziehung noch stärker unterstützt werden. Mögliche weitergehende Angebote auf kommunaler Ebene sollen dabei in einem umfassenden Projekt bis Ende 2011 entwickelt werden. Gewissermaßen selbstverständlich soll darüber hinaus der Kampf gegen Gewalt an Kindern, Kindesmissbrauch und Kinderpornographie intensiviert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Literaturverzeichnis

Agell, Anders, Nordisk äktenskapsrätt, Kopenhagen 2003.

Bengtsson, *Tommy* (Hrsg.), Population Ageing – A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden, Berlin 2010.

Bennich-Björkman, *Li*/*Blomquist*, *Paula*, Mellan folkhem och Europa, Malmö 2008.

Björkman, *Tomas*, Socialförsäkring, 13. Aufl., Stockholm 2006.

Bogdan, Michael (Hrsg.), Swedish Legal System, Stockholm 2010.

Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder, 7. Aufl., Stockholm 2011.

Bull, Thomas/Sterzel, Fredrik, Regeringsformen, Stockholm 2010.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 4. Aufl., München 2011.

Clevesköld, Lars/Lundgren, Lars/Thunved, Anders, Handläggning inom socialtjänsten, 13. Aufl., Stockholm 2009.

Danielsen, Svend, Børneret II, Kopenhagen 2003.

Elmér, ÅKe/Blomberg, Staffan/Harrysson, Lars/Petersson, Jan, Svensk socialpolitik, 20. Aufl., Stockholm 2000.

Eriksson, Anders, Den nya familjerätten, 9. Aufl., Stockholm 2011.

Ewerlöf, Göran/Sverne, Tor/Singer, Anna, Barnets bästa, 5. Aufl., Stockholm 2004.

Gunnarsson, Åsa, Fördelningen av familjens skatter och sociala förmåner, Uppsala 2003.

Holgersson, Leif, Socialpolitik och socialt arbeite, 4. Aufl., Stockholm 2008.

Hollander, Anna/Nygren, Rolf/Olsen, Lena (Hrsg.), Barn och rätt, Uppsala 2004.

Holmberg, Erik/Stjernquist, Nils, Vår författning, 3. Aufl., Stockholm 2003.

dies./*Isberg, Magnus/Eliason, Marianne/Regner, Göran*, Grundlagarna, 3. Aufl., Stockholm 2012.

Köhler, Peter A., Das Ende des schwedischen „Volksheims“?, in: Becker/Hockerts/Tenfelde (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, Bonn 2010, S. 213 ff.

Kolbe, Wiebke, Elternschaft im Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M. 2002.

Lødrup, Peter/Agell, Anders/Singer, Anna, Nordisk Børneret I, Kopenhagen 2003.

Magnusson, Lars, Sveriges ekonomiska historia, Stockholm 2010.

Mattsson, Titti, Barnet som subjekt och aktör, Uppsala 2006.

Molander, Per (Hrsg.), Staten och kommunerna, Stockholm 2003.

Müller, Sverker/Stenhammar, Mats, Socialförsäkring, 11. Aufl., Stockholm 2003.

Nergelius, Joakim, Svensk statsrätt, 2. Aufl., Lund 2010.

Norström, Carl/Thunved, Anders, Nya sociallagarna, 24. Aufl., Stockholm 2011.

Olsen, Lena (Hrsg.), Barns makt, Uppsala 2004.

dies./*Saldeen, Åke* (Hrsg.), Barn som aktörer – en slutspunkt, Uppsala 2008.

Olsson, Sven E., Social Policy and Welfare State in Sweden, Lund 1993.

Rejmer, Annika, Barnperspektiv och barnets bästa i tingsrätts handläggning av vårdstvister, Svensk Juristtidning (SvJT) 2002, S. 138 ff.

Rothholz, Walter, Wohlfahrts-Skandinavien, Berlin 2003.

Ryrstedt, Eva, Familjerätt och socialrätt i samverkan, Juridisk Tidskrift (JT) 2002/03, S. 574 ff.

dies., Familjerätt och stöd till barnfamiljer, Juridisk Tidskrift (JT) 2004/05, S. 598 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

dies., Tvistlösning mellan separerade föräldrar – för barnets bästa, Svensk Juristtidning (SvJT) 2007, S. 398 ff.

dies., Samarbetssamtal – leder de till en „sann" överenskommelse för barnets bästa, eller bara en förhandlingslösning, Svensk Juristtidning (SvJT) 2009, S. 821 ff.

dies., Barnets bästa och vilja i domstol, Svensk Juristtidning (SvJT) 2009, S. 1013 ff.

dies./*Mattsson, Titti*, Barn och föräldrar – kan vi acceptera dem som motparter, Svensk Juristtidning (SvJT) 2007, S. 389 ff.

Sakslin, Maija, Samordning av sociala trygghetssystem inom Norden, EU och EES, Retfærd 18 (1995), S. 34 ff.

Saldeen, Åke, Barn- och föräldrarätt, 6. Aufl., Uppsala 2009.

Schiratzki, Johanna, Barnrättens grunder, 4. Aufl., Lund 2010.

dies., Barnets vilja avgörande för svensk domsrätt, Juridisk Tidskrift (JT) 2002/03, S. 657 ff.

dies., Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige, 2. Aufl., Uppsala 2005.

Schultz, Mårten, Föräldrars ansvar för barns brott, Svensk Juristtidning (SvJT) 2010, S. 195 ff.

Schwarze, Jürgen (Hsrg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012.

Singer, Anna, Föräldraskap I – Rättslig belysning, Uppsala 2000.

Sjösten, Mats, Vårdnad, boende och umgänge, 2. Aufl., Stockholm 2003.

Streinz, Rudolf, EUV/AEUV-Kommentar, 2. Aufl., München 2012.

Strömholm, Stig (Hrsg.), Svensk rätt, Uppsala 2001.

Vinnerljung, Bo/Hjern, Anders/Ringbäck Weitoft, Gunilla/Franzén, Eva/Estrada, Felipe, Children and young people at risk, International Journal of Social Welfare (IntJSocWelfare) 2007, S. 163 ff.

Walin, Gösta/Vängby, Föräldrabalken – Kommentar in 2 Bänden, 2009.

Warnling-Nerep, Wiweka/Lagerquist Veloz Roca/Reichel, Jane, Statsrättens grunder, 3. Aufl., Stockholm 2010.

Wickström, Anita/Komujärvi, Unto, Familjerätten, 2. Aufl., Stockholm 2005.

Wickström, Anita, Utövande av gemensam vårdnad, Juridisk Tidskrift (JT) 2002/03, S. 328 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Internet-Quellen

Barnombudsmannen, The Children's Ombudsman's comments concerning the Swedish Government's fourth periodic report to the UN Committee on the Rights of the Child" vom 27.01.2009, abrufbar unter www.barnombudsmannen.se/Global/Publikationer/Our%20comments%20on%20the%20governments%20fourth%20periodic%20report%202009.pdf.

Ellingsæter, Anne Lise, Betreuungsgeld, Friedrich-Ebert-Stiftung 2012, abrufbar unter http://library.fes.de/pdf-files/id/09036.pdf.

Försäkringskassan, Analyserar 2007:10, Utbetalning av familjeförmåner år 2006 med stöd av EG-lagstiftningen, abrufbar unter http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/7961a58e-c0e3-4b86-9b4e-17b411d5e8d7/analyserar_2007_10.pdf?MOD=AJPERES.

Gíslason, Ingólfur/Eydal, Guðný Björk (Hrsg.), Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic Countries, TemaNord 2011:562; abrufbar unter www.norden.org/en/publications/publikationer/2011-562.

OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, Country Report Sweden, 2011, abrufbar unter www.oecd.org/dataoecd/38/42/47169533.pdf.

OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes, 2010, abrufbar unter www.oecd.org/dataoecd/22/44/45957739.pdf.

Regeringens proposition 2005/2006:159, Vissa socialförsäkringsfrågor, vom 16. März 2006, abrufbar unter http://regeringen.se/content/1/c6/06/06/70/b53b0171.pdf.

Regeringens proposition 2007/2008:91, Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform, vom 13. März 2008, abrufbar unter www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/87/9d73791c.pdf.

Regeringens proposition 2009/10:232, Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, vom 23. Juni 2010, abrufbar unter www.regeringen.se/content/1/c6/14/87/01/e6d5b9d9.pdf.

Regeringen, Nationell Strategi för ett utvecklat föräldrastöd – en vinst för alla, abrufbar unter www.regeringen.se/content/1/c6/22/28/46/26d1a9d7.pdf.

Rädda Barnen, Barnfattigdomen i Sverige 2010, abrufbar unter http://www.raddabarnen.se/Documents/vad-vi-gor/sverige/samhallets-ansvar/barnfattigdom/Barnfattigdom2010-kort.pdf.

Schwedisches Institut, Kinderbetreuung in Schweden, Tatsachen über Schweden (TS) 861, 2005.

Segendorf, Åsa Olli/Teljosuo, Tommi, Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5, S. 69, abrufbar unter http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/06/2011-5-till-webben.pdf.

Skolverket, Fritidshemmet – läranda i samspel med skolan, 2011, abrufbar unter: www.skolverket.se/2.3894/publicerat/publikationer.

Skolverket, Läroplan för förskolan Lpfö 98, Reviderad 2010, 2. Aufl., 2011, abrufbar unter: www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikaton?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf2442.pdf%3Fk%3D2442.

Skolverket, Om kvalitet i förskolan, 2005, Nachdruck 2008, abrufbar unter unter: www.skolverket.se/om-skolverket/.

SOU 1997:116, Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige, abrufbar unter www.regeringen.se/sb/d/392/a/23026.

SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällen, abrufbar unter www.regeringen.se/sb/d/108/a/2776.

SOU 2003:92, Unga untanför, abrufbar unter www.regeringen.se/sb/d/108/a/719.

SOU 2003:123, Utvecklingskraft för hållbar välfärd, abrufbar unter www.regeringen.se/sb/d/360/a/1535.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

SOU 2005:43, Vårdnad – Boende – Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar, abrufbar unter www.regeringen.se/sb/d/108/a/45564.

Statistika Centralbyrån, Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt, abrufbar unter www.scb.se/statistik/_publikationer/LE0102_2007I08_BR_A40BR0902.pdf.

Statistika Centralbyrån, Vi fortsätter att föda fler barn, abrufbar unter www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2010A01L/Fodda.pdf.

Taguma, Miho/Litjens, Ineke/Makowiecki, Kelly, Quality Matters in Early Childhood Education and Care – Sweden, OECD-Report 2013, abrufbar unter http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/quality-matters-in-early-childhood-education-and-care-sweden-2012_9789264176744-en#page1 .

Internet-Seiten von Behörden

Schulbehörde: www.skolverket.se

Statistisches Zentralbüro: www.scb.se

Versicherungskasse: www.forsakringskassan.se

Zentrales Amt für das Sozialwesen: www.socialstyrelsen.se

Fundstellen für Rechtsvorschriften und Urteile

Rechtsvorschriften unter www.riksdagen.se oder https://lagen.nu oder www.notisum.se

Urteile der Gerichtshöfe: www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rechte und Förderung des Kindes im Vergleich: Materielle Existenzsicherung, Betreuung und Erziehung in Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden

Eva Maria Hohnerlein

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

A. Normative Rahmenbedingungen 534
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen 534
II. Internationales Recht und Kindesförderung 537

B. Zielsetzungen 540
I. Das Recht des Kindes auf angemessene materielle Ressourcen und Unterhalt 540
II. Kindesförderung durch Familienförderung: Entlastung für Familien mit Kindern durch Sozial- und Steuerrecht als öffentliche Aufgabe 543
1. Vielfalt der Zielsetzungen monetärer Leistungen und Sicherungsarrangements im Überblick 543
a) Multifunktionalität von Familienleistungen 543
b) Kinderlastenausgleich in anderen Zweigen sozialer Sicherheit 546
2. Steuerliche Maßnahmen 547

C. Öffentliche Verantwortung 548
I. Deckung des Unterhaltsbedarfs von Kindern im Recht der Familienleistungen 548
1. Kindergeldsystem für den allgemeinen Unterhaltsbedarf 548
a) Zugangsvoraussetzungen 548
b) Leistungshöhe und -dauer 549
c) Dynamisierung 550
2. Besonderer Unterhaltsbedarf des Kindes 551
3. Kinder in Familien mit erhöhtem Unterstützungsbedarf 552
a) Unterstützung kinderreicher und/oder einkommensschwacher Familien 552
b) Unterhaltssicherung bei Alleinerziehung 553
4. Institutionelle Aspekte: Organisation und Finanzierung 554
5. Wandel in der Zielgruppenorientierung 555
II. Betreuungs- und Erziehungsleistungen 557
1. Anerkennung eines Rechts des Kindes auf elterliche Betreuung 557
a) Sozialrechtlich geschützte Elternzeiten 558
b) Besondere Zeitrechte für den zweiten Elternteil (Vater) 561
2. Kindertagesbetreuung als Teil öffentlicher Infrastruktur 562
a) Zielsetzungen und Angebotsformen 563
b) Finanzierungsverantwortung für unterschiedliche Angebotsformen 565
c) Verflechtung der Verantwortungsebenen öffentlicher Infrastruktur 568

D. Wesentliche Ergebnisse 568

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Normative Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden Grundlagen und Tendenzen rechtlicher Interventionen zur Unterstützung für Eltern mit heranwachsenden Kindern von der Geburt bis zur Volljährigkeit in den vier Vergleichsländern Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden gegenübergestellt.[1] Ausgehend vom verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Bezugsrahmen sowie von familienrechtlichen Entwicklungen geht es um Gemeinsamkeiten und Unterschiede, um landestypische Besonderheiten und Schwerpunkte bei der Frage, inwieweit und mit welchen Begründungen die materielle Existenzsicherung, Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen auch als öffentliche Aufgabe anerkannt wird und wie die öffentliche Verantwortung für die heranwachsenden Generationen in der Ausgestaltung von Unterhalts- und Betreuungsleistungen jeweils umgesetzt wird. Von besonderem Interesse sind dabei die Perspektive des Kindes und die Frage, welcher Stellenwert dem Prinzip der vorrangigen Wahrung der Kindesinteressen im Rahmen der Familienförderung beigemessen wird.[2]

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Hinsichtlich der Verankerung einer öffentlichen Verantwortung für Kinder und Jugendliche zeigen sich Unterschiede im verfassungsrechtlichen Bezugsrahmen der vier Länder. Sie betreffen zum einen Schutz- und Förderaufträge im Rahmen der Grundrechte, zum anderen die Staatsorganisation im Zusammenspiel verschiedener Autonomieebenen in föderalen Systemen. Erhebliche Unterschiede bestehen auch bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Gesetzgebers bei der Umsetzung grundrechtlicher Schutzaufträge und kompetenzrechtlicher Regelungsbefugnisse. Der verfassungsrechtliche Bezugsrahmen unterscheidet sich auch dahingehend, ob die Familie mit Kindern als Gemeinschaft oder die einzelnen Individuen Adressaten staatlicher Verantwortung sind und welcher Stellenwert dem Schutz der ehelichen Familie im Vergleich zu anderen Familienformen zukommt.

Der verfassungsrechtliche Rahmen, in dem sich die öffentliche Unterstützung und Ergänzung elterlicher Verantwortung für das Wohl und eine gedeihliche Entwicklung von Kindern, aber auch für den Schutz ihrer individuellen Rechte im Sinne einer allgemeinen Aufgabe des Staates entfalten, ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Nach der schwedischen Verfassung übernimmt es der Staat, auf die persönliche, wirtschaftliche

1 Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren an der Gesamtbevölkerung unterscheidet sich in den vier Ländern erheblich: In der Altersgruppe der unter 15-Jährigen weist Deutschland mit 13,2% den niedrigsten Anteil auf, den zweitniedrigsten Italien (14,0%); deutlich höhere Anteile verzeichnen Frankreich mit 18,6% und Schweden mit 16,7%, vgl. *Eurostat*, European social statistics, 2013, S. 19 (Daten für 2012).

2 Für Einzelheiten siehe jeweils die Landesberichte in diesem Band.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und kulturelle Wohlfahrt aller Menschen und damit auch der Kinder hinzuwirken, und die Voraussetzungen für ihre Teilhabe und Gleichheit in der Gesellschaft zu schaffen; dabei verpflichtet sich der schwedische Staat explizit, die Rechte der Kinder zu beachten. Im Vordergrund steht der Mensch als Individuum, der Schutzauftrag des Gemeinwesens bezieht sich nicht auf die Familie als solche, sondern auf das Familienleben des Einzelnen. Anders als in Schweden besteht in den übrigen drei Ländern ein verfassungsrechtlicher Schutzauftrag für die Familie, der jedoch in unterschiedlicher Weise präzisiert bzw. durch den Gesetzgeber oder das Verfassungsgericht konkretisiert wurde.

Die französische Verfassung formuliert in der Präambel eine staatliche Verantwortung gegenüber dem Individuum und der Familie, die zu ihrer Entfaltung notwendigen Bedingungen zu sichern. Als Adressaten für die explizite Zusicherung von Gesundheitsschutz und materieller Sicherheit sind (neben Müttern und alten Arbeitern) ausdrücklich die Kinder genannt. Der französische Gesetzgeber sieht sich aufgrund des in der Präambel enthaltenen Verfassungsauftrags verpflichtet, eine Politik „nationaler Solidarität zugunsten der Familie“ umzusetzen, ohne den Schutz der Ehe zu betonen. Im Gegensatz hierzu verschränkt sich in Deutschland und verstärkt in Italien der Ehe- und Familienschutz, was eine Gleichbehandlung ehelicher und nichtehelicher Erziehungsgemeinschaften und insbesondere eine Ausweitung des Familienlastenausgleichs im Rahmen der Sozialleistungssysteme tendenziell behindert, soweit die Eltern nicht durch eine Ehe (bzw. in Deutschland auch durch eine registrierte Partnerschaft) verbunden sind oder waren. Nach der italienischen Verfassung verpflichtet sich der Staat zur Unterstützung und Fürsorge speziell der ehelichen Familie, wobei eine besondere Schutzverpflichtung gegenüber kinderreichen Familien statuiert ist. Des Weiteren garantiert der italienische Staat explizit den Schutz von Mutterschaft, Kindheit und Jugend. Während die italienische Verfassung eine primäre Verantwortung der Eltern für den Unterhalt, die Ausbildung und Erziehung ehelicher wie nicht ehelicher Kinder stipuliert, verpflichtet sie den Gesetzgeber erst bei Unfähigkeit der Eltern für die Erfüllung der Elternfunktionen Sorge zu tragen. Besondere Verantwortung schreiben der deutsche und der italienische Verfassungstext dem Gesetzgeber jeweils für nicht eheliche Kinder vor, denen die gleichen Entwicklungsbedingungen wie ehelichen Kindern bzw. rechtlicher und sozialer Schutz zu gewährleisten ist. Abgesehen von der Verpflichtung des Staates zum Schutz nichtehelicher Kinder (was nicht auf die Kindheitsphase beschränkt ist) ergibt sich ein Verfassungsauftrag zur Unterstützung der Phase der Kindheit in Italien indirekt aus der allgemeinen Verpflichtung zur Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Hindernisse, die der vollen Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit entgegenstehen. Der italienische Verfassungsrahmen spiegelt sich in der Zielrichtung sozialrechtlicher Gesetzgebung für Familien mit Kindern insofern wider, als die sozialrechtlichen Interventionen in Italien sowohl bei den Geld- als auch bei den Dienstleistungen stärker auf ärmere Familien ausgerichtet sind als in den übrigen Vergleichsländern. Die wenigsten Aussagen hinsichtlich einer Staatsaufgabe zur Sicherung der Entwicklungs- und Teilhabechancen der nachwachsenden Generationen enthält die deutsche Verfassung, die stär-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ker als die übrigen Verfassungen die Elternrechte betont, ohne jedoch den Kindesrechten einen ebenbürtigen Platz einzuräumen.

Ein expliziter Verfassungsauftrag zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist nur in Italien in Bezug auf erwerbstätige Mütter verankert. Gleichwohl finden sich auch in den anderen Verfassungen Anhaltspunkte für eine Verantwortung des Gesetzgebers, diese familienpolitische Aufgabe zu übernehmen: In Schweden ergibt sich diese Verantwortung implizit aus der staatlichen Verpflichtung, für die gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen einzutreten, in Frankreich aus der Garantie für die zur individuellen Entfaltung notwendigen Bedingungen. In Deutschland wird die öffentliche Aufgabe, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen, aus der Verpflichtung zur Verwirklichung der (tatsächlichen) Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Sinne gleicher Freiheit abgeleitet, die eine Grundvoraussetzung der innerfamiliären Gestaltungsfreiheit bildet. Diese Gestaltungsfreiheit der einzelnen Familienmitglieder wird durch ein staatliches Neutralitätsgebot gegenüber der gewählten Familienform ergänzt. Auch der italienische Staat hat sich die Pflicht auferlegt, die (eheliche) Familie bei der Erfüllung ihrer Funktionen zu unterstützen, was die Flankierung der Vereinbarkeit umfasst. Jedoch weist die italienische Verfassung zudem implizit auch den Sozialpartnern, die neben dem Staat für die Arbeitsbedingungen verantwortlich sind, einen speziellen Schutzauftrag für die arbeitenden Mütter und ihre Kinder zu (Art. 37 Abs. 1). Damit enthält die italienische Verfassung einen Auftrag an den Gesetzgeber, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten. Die explizite Beschränkung auf Mütter auf der Verfassungsebene wurde inzwischen durch die Gleichstellungsgesetzgebung aufgebrochen. Vor allem die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit trug dazu bei, den Schutzauftrag auf arbeitende Väter und ihre Kinder auszuweiten, etwa beim bezahlten Mutterschaftsurlaub.

Ein weiterer Handlungsauftrag an den Gesetzgeber in den Vergleichsländern betrifft das Recht der Kinder auf Bildung, wobei sich ein unstrittiger Kernbereich auf die allgemeine Schulbildung und bei entsprechender Begabung auf eine weiterführende Ausbildung erstreckt. So garantiert der schwedische Staat für die Dauer der allgemeinen Schulpflicht kostenlose grundlegende Ausbildung in einer allgemeinen Schule und er übernimmt auch die Verantwortung dafür, dass es eine höhere Ausbildung gibt. Daneben hat sich im Vorfeld der obligatorischen Schulbildung in allen Vergleichsländern ein institutionelles Angebot zur frühkindlichen Bildung entwickelt, bei der die Grenzen zwischen Bildung und Betreuung verschwimmen. Nur in Frankreich ist die Übernahme öffentlicher Verantwortung als integrale Komponente des allgemeinen öffentlichen Bildungsauftrags (Präambel Nr. 13) klar formuliert, die anderen Länder begnügen sich mit impliziten Verfassungsaufträgen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Chancengleichheit oder zur Förderung der Vereinbarkeit. Die Unschärfe der Handlungsaufträge findet sich auch bei den Gesetzgebungszuständigkeiten für frühkindliche Bildungsangebote, die teils dem Bildungssystem (Schweden), teils der Fürsorge und der Jugendhilfe (Deutschland, Italien) zugeordnet sind.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verfassungsrechtliche Unterschiede zwischen den Vergleichsländern zeigen sich bei der Staatsorganisation speziell zwischen den Ländern mit und ohne föderale Strukturen, wobei föderale Strukturen in der Familienpolitik einerseits zu Kompetenzstreitigkeiten führen (Italien, Deutschland), andererseits aber auch eine sinnvolle Realisierung inhaltlicher Ziele, insbesondere bei der Finanzierung der Betreuungsinfrastruktur auf lokaler Ebene, verhindern oder zumindest erschweren. Problematisch wird die Übernahme öffentlicher Verantwortung, wenn föderale Konflikte und inhaltliche Ziele sich verschränken, wie bei der Abgrenzung von Gesetzgebungskompetenzen für die Kleinkindbetreuung als Teil der Bildungspolitik oder der sozialen Fürsorge. Während in Deutschland und Italien eine unmittelbare Steuerung lokaler Angebote durch die zentrale Ebene nur durch die Einbindung einer weiteren Autonomieebene (Länder bzw. Regionen) möglich ist, besteht dieses Hindernis weder in Frankreich noch in Schweden. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Kosten der Kinderbetreuung für die Familien aus: In Frankreich ist zentralstaatlich festgelegt, in welchem Umfang die Eltern bei der Betreuung ihrer Kinder entlastet werden, auch wenn es den Kommunen möglich ist, zusätzliche Entlastungen anzubieten. In Schweden ist eine landesweite einheitliche Obergrenze für die Belastung durch kommunale Gebühren für die Kinderbetreuung vorgesehen, für deren Beachtung die Kommunen staatliche Zuschüsse erhalten.

Eine besondere Rolle bei der Weiterentwicklung familienpolitischer Orientierungen und bei der Korrektur einzelner Sozialleistungen, die für die Kindererziehung relevant sind, übernahm in Deutschland und teilweise auch in Italien die Verfassungsgerichtsbarkeit, für die es in Schweden kein funktionales Äquivalent gibt. Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat speziell in Deutschland die Gesetzgebung zur finanziellen Förderung und Entlastung von Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern erheblich beeinflusst, vor allem bei der steuerlichen Verschonung des Kinderexistenzminimums.

II. Internationales Recht und Kindesförderung

Das Unionsrecht hat im Bereich des Elternurlaubs[3] konkrete legislative Reformen zur Verbesserung der Rechte von Kindern und zur Kindesförderung in den Vergleichsländern Deutschland, Frankreich und Italien angestoßen. Die europäischen Vorgaben enthalten einerseits verbindliche Mindestvorschriften über einen individuellen Anspruch jedes Elternteils auf eine Mindestdauer des Elternurlaubs (vier Monate), andererseits Empfehlungen an Gesetzgeber und Sozialpartner, die eine effektive Inanspruchnahme des Elternurlaubs durch beide Elternteile erleichtern sollen. Die Ansprüche auf Freistellung und damit verknüpfte weitere Rechte und Garantien stehen nicht dem Kind, sondern den Eltern in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin zu. Von der

3 Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8.3.2010, ABl. L68/13, zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zielrichtung her handelt es sich damit um eine indirekte Form der Kinderförderung, da die „Elternförderung" vornehmlich dem Kind dient: Sie zielt vor allem auf die familiäre Betreuung von Kindern im ersten Lebensjahr bzw. ermöglicht elterliche Begleitung und Fürsorge in bestimmten sensiblen Phasen im Lebenslauf des Kindes. Als Vorbild für die normativen Vorstellungen hinter den europäischen Vorgaben und den Empfehlungen dienten Schweden und andere nordische Staaten. Das europäische Recht hat den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie einen großen Spielraum belassen. Die Art der Ausgestaltung im nationalen Recht, die auch mit unterschiedlichen Präferenzen der Familien zusammenhängen dürfte, hat zur Folge, dass der theoretisch mögliche Schonraum im ersten Lebensjahr eines Kindes, bestehend aus der nachgeburtlichen Mutterschutzfrist von mindestens acht Wochen sowie jeweils mindestens vier Monaten Elternurlaub pro Elternteil, nicht in allen Vergleichsländern und nicht für alle Kinder in gleicher Weise gewährleistet ist: Elternurlaub wird in Deutschland und Schweden stärker als in Frankreich oder Italien in Anspruch genommen.

Unter den völkerrechtlichen Normierungen über den Schutz und die Förderung von Kindern als eigenständige Rechtssubjekte – auch jenseits der ersten Lebensjahre – hat bisher die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989[4] die nachhaltigsten Spuren in den Vergleichsstaaten hinterlassen. Zwar hat sie in keinem der vier Staaten Verfassungsrang und wurde in Schweden – anders als etwa die Europäische Menschenrechtskonvention – auch nicht formal in nationales Recht inkorporiert. Die Umsetzung in schwedisches Recht erfolgt in erster Linie über die entsprechende Anpassung der innerstaatlichen Gesetzgebung. Damit ist in Schweden der Vorrang des Konventionsrechts gegenüber widersprechendem oder defizitärem nationalem Recht zweifelhaft, auch wenn die Gerichte und Behörden das nationale Recht nach dem Prinzip der völkervertragskonformen Auslegung interpretieren und anwenden sollen. Hingegen genießt die KRK in Deutschland, Frankreich und Italien einen erhöhten Grad an Verbindlichkeit, indem sie kraft Verfassung entweder als völkerrechtlicher Vertrag den Gesetzgeber bindet und bei Untätigkeit des Gesetzgebers eine mit der KRK konforme Ergänzung des innerstaatlichen Rechts durch den Verfassungsgerichtshof gebietet (Italien), später erlassenes entgegenstehendes innerstaatliches Recht verdrängt (Frankreich) oder die öffentliche Gewalt zur völkerrechtskonformen Auslegung und Anwendung entgegenstehender Normen verpflichtet (Deutschland). Während die unmittelbare Anwendbarkeit einzelner Vorschriften der KRK im innerstaatlichen Recht Frankreichs, insbesondere der Vorrang der Kindesinteressen, aber auch der Zugang des Kindes zu Gesundheitsleistungen zunächst durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit (*Conseil d'Etat*) bereits ab 1995[5]

4 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, UNTS Bd. 1577, S. 3., deutsche Fassung: Zustimmungsgesetz vom 17.2.1992 (BGBl. II, S. 121).

5 Conseil d'Etat (CE), 10.3.1995, n. 14.1083; bestätigt durch CE, 26.5.2008 (n. 291561). Verschiedene Vorschriften der KRK hielt der Conseil d'Etat nicht für unmittelbar anwendbar (z.B. das Verbot der Nichtdiskriminierung aus Art. 2 Abs. 1 KRK).

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

anerkannt wurde, folgte die Zivilgerichtsbarkeit (*Cour de Cassation*)[6] erst zehn Jahre später (2005) dieser Auffassung und stützte sich auf das vorrangige Interesse des Kindes in der KRK, um ein Recht auf Anhörung direkt aus der KRK abzuleiten. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte der italienische Verfassungsgerichtshof 2002 über die Feststellung, dass die Normen der KRK das innerstaatliche Recht ergänzen und im Hinblick auf das vorrangige Kindesinteresse ein Recht auf Anhörung des Kindes in kindschaftsrechtlichen Verfahren begründen.

Obgleich die Landesberichte die Implementierung der UN-KRK im nationalen Kontext nicht systematisch untersuchen konnten, belegen sie an vielen Stellen ihre Rolle bei der Anerkennung und Verbesserung eigenständiger Rechte von Kindern in den Vergleichsländern, vor allem durch die Einführung besonderer Beschwerdeinstanzen und Interessenvertretungen (Ombudsstellen speziell für Kinder; Kinderkommissionen), aber auch durch die Stärkung des rechtlichen Gehörs von Kindern in allen sie betreffenden Verfahren. In allen Vergleichsländern fanden sich Ansatzpunkte zur Verbesserung der Kinderrechte und Kinderförderung, selbst in Schweden, das als Vorreiter bei der Anerkennung und Verwirklichung von Kindesrechten nicht damit rechnete, dass die Ratifikation der KRK innerstaatliche Maßnahmen zur Anpassung an die völkerrechtlichen Kinderrechtestandards erforderlich machen würde. Die Landesberichte verweisen auf Defizite in der Implementierung der KRK betreffend die Rechtslage von Kindern mit prekärem – begrenztem oder ungeklärtem – Aufenthaltsrecht, die jedoch wegen der thematischen Begrenzung der Untersuchung nicht vertieft werden konnten. Die italienische Rechtsprechung zum Schutz dieses Personenkreises ist ein Beispiel dafür, wie das Potenzial der UN-KRK zur Anerkennung des Vorrangs von Kindesinteressen und zur Berücksichtigung des Kindes als autonomer Rechtsperson mehr als bisher ins Bewusstsein rückt. Auch in der deutschen Rechtsprechung hat die Aufmerksamkeit für die kindlichen Interessen und Bedürfnisse seit der Ratifizierung der UN-KRK zugenommen, etwa bei der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Feststellung des Kinderexistenzminimums im Mindestsicherungsrecht.

Darüber hinaus hinterließ die KRK Spuren in der Gesetzgebung, wie beim Erlass des ersten Jugendhilfegesetzes in Italien 1997 oder bei den Reformen des Kinder- und Jugendhilferechts in Deutschland seit 1991. Besonders auffällig sind die Reformentwicklungen zum Abbau statusrechtlich bedingter Ungleichbehandlungen zwischen Kindern je nach Familienkonstellation. Die KRK schreibt der Beseitigung von statusrechtlichen Diskriminierungen eine herausragende Rolle bei der Verbesserung der Rechtslage von Kindern zu. Ein verstärkter Abbau familienrechtlicher und unterhaltsrechtlicher Diskriminierungen von Kindern durch Rechtsprechung und Gesetzgebung wäre bereits früher auf der Basis verfassungsrechtlicher und menschenrechtlicher Gleichheitsgebote möglich gewesen; tatsächlich aber zeigte sich ein deutlicher Reformschub erst in den Jahren nach der Ratifizierung der UN-KRK (vor allem in Italien).

6 Gegen eine direkte Anwendbarkeit: Cassation civile, 10.3.1993, n. 91-11310; dafür: Cass.civ. 18.5.2005, n. 02-20.613 und n. 02-16.336; Cass.civ. 22.11.2005, n. 03-1792.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

B. Zielsetzungen

I. Das Recht des Kindes auf angemessene materielle Ressourcen und Unterhalt

Die familienrechtlichen Pflichten Eltern gegenüber ihren unterhaltsabhängigen Kindern sind zentraler Ausgangspunkt für die Frage zum Verhältnis zwischen Familien mit heranwachsenden Kindern und Staat. Voraussetzung für die Begründung elterlicher Rechte und Pflichten ist stets die rechtlich wirksame Elternschaft. Während die Mutterschaft in Deutschland und Schweden durch die Tatsache der Geburt begründet wird, ist in Frankreich und in Italien die Geburt ohne Angabe der Mutterschaft und damit ohne Begründung eines Eltern-Kind-Verhältnisses möglich. Unverheiratete Väter erhalten nirgends automatisch die Rechtsstellung eines Vaters. Mit der Feststellung der nichtehelichen Abstammung entsteht zwar stets die Unterhaltspflicht, eine gemeinsame elterliche Sorge mit allen Rechten und Pflichten wie bei verheirateten Eltern aber nur in Schweden und in Frankreich (bei Zusammenleben oder bei einer Geburt nach Januar 1993, wenn die Vaterschaft vor dem ersten Geburtstag des Kindes anerkannt wurde).

Gesellschaftliche Veränderungen haben dazu beigetragen, dass in allen vier Vergleichsländern das Kindeswohlprinzip die Sicht auf die elterliche Sorge und die elterliche Verantwortung für Unterhalt und Erziehung entscheidend prägt, wobei die Interpretation des Kindeswohls sich im Hinblick auf die Rolle der Väter stark verändert hat. Im Familienrecht führte dies zur Ausweitung der Rechte des Kindes auf Umgang mit beiden Eltern und zur Gleichstellung von Müttern und Vätern in ihrer Elternfunktion unabhängig vom Bestehen einer ehelichen Erziehungsgemeinschaft. Mit neuen Formen familialer Arbeitsteilung hat sich zum einen auch ein neues Leitbild der „geteilten Fürsorgeverantwortung beider Elternteile“ entwickelt. Darüber hinaus wird in Schweden und Frankreich, aber zunehmend auch in Deutschland die Unterhaltsverantwortung innerhalb der Familie durch das Modell der Doppelverdiener-Familie geprägt, das neben das bisher vorherrschende Modell der Alleinverdienerfamilie getreten ist. Dem neuen Modell wurde in Gestalt einer verstärkten finanziellen Eigenverantwortung von Müttern im schwedischen, französischen und seit 2008 auch im deutschen Scheidungsfolgenrecht Nachdruck verliehen. Die Betonung der finanziellen Eigenverantwortung geschiedener Mütter steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zu dem allgemeinen familienrechtlichen Grundsatz, dass die Eltern bei der Aufgabenverteilung innerhalb der Familie frei sind und auch die Betreuungsarrangements für ihre Kinder frei wählen können. Soweit das Postulat finanzieller Eigenverantwortung darüber hinaus dazu führt, dass von geschiedenen Müttern oder Vätern, die die Alltagssorge für ein oder mehrere Kinder überwiegend allein tragen, grundsätzlich eine vollschichtige Erwerbstätigkeit erwartet wird, steht dies überdies in einem Spannungsverhältnis mit dem vorrangigen Kindeswohl, da es im Regelfall nicht möglich sein wird, den Bedarf des Kindes an Fürsorge,

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zuwendung und Aufmerksamkeit durch Mutter und Vater gleichsam „nebenbei“ in der Freizeit – neben einer Vollzeitbeschäftigung – abzudecken. Zwar hat die Rechtsprechung in Deutschland Wege aufgezeigt, den Umfang der Erwerbspflicht aus kindbezogenen Gründen zu reduzieren. Zu diesen kindbezogenen Gründen gehört – neben dem Fehlen geeigneter Betreuungsmöglichkeiten – ein im Einzelfall nachzuweisender besonderer Betreuungsbedarf des Kindes. Eine so weitreichende Korrektur des bisherigen Familien- und Unterhaltsrechts, die einseitig dem Prinzip der finanziellen Eigenverantwortung geschiedener Mütter Geltung verschaffen will, ist in Italien bislang nicht erkennbar.

Die Veränderung des Rollenmodells für Mütter verläuft parallel zur gestiegenen Inpflichtnahme der Väter, die zunehmend unabhängig vom (ständigen) Zusammenleben mit dem Kind besteht. Das Familienrecht sieht heute in allen Vergleichsländern vor, dass beide Eltern nach einer Scheidung das Sorgerecht gemeinsam ausüben und aktiv am Leben des Kindes teilhaben. Fortdauer der gemeinsamen elterlichen Verantwortung bzw. des gemeinsamen Sorgerechts nach einer Scheidung oder Auflösung einer Partnerschaft oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft haben das Quasi-Monopol der mütterlichen Alleinsorge durchbrochen (Schweden ab Juli 1983, Frankreich 1993, Deutschland Juli 1998, zuletzt Italien 2006). Die im Interesse der Kinder erwünschte gemeinsame Sorge der Eltern auch nach Beendigung ihrer Partnerschaft hat zur Entwicklung neuer Betreuungsarrangements zwischen den Eltern geführt. Inzwischen hat das sog. Wechselmodell (oder die geteilte Alltagssorge) als Form einer möglichst gleichberechtigten Betreuung des Kindes durch die Eltern nach der Trennung zwar Einzug in die gerichtliche Praxis der Vergleichsländer gehalten, allerdings ist die gesetzliche Verankerung der Voraussetzungen einer wechselnden Betreuung eher die Ausnahme. Mit Blick auf die Kindesrechte hat der französische Gesetzgeber bei Anordnung des Wechselmodells dem Mitspracherecht des Kindes besondere Bedeutung beigemessen.

Diese familienrechtlichen Modernisierungstendenzen veranlassten punktuelle Anpassungen der sozialrechtlichen Leistungssysteme, etwa die Aufteilung des Kindergelds an beide Elternteile bereits bei Auszahlung in Schweden. In den anderen Ländern ist eine Aufteilung von Kindergeld bislang nicht vorgesehen, sondern bleibt dem unterhaltsrechtlichen Ausgleich vorbehalten. Fehlende Anpassung an veränderte familienrechtliche Rahmenbedingungen kann unter Umständen zum Wegfall öffentlicher Unterstützung führen, wie im Fall des deutschen Unterhaltsvorschusses bei partnerschaftlich geteilter Sorge für mehrere Kinder von Unterhaltsvorschussleistungen, während das schwedische Unterhaltsvorschussrecht auf diese Konstellation differenzierter reagiert.

Die Verantwortung für den Kindesunterhalt nach einer Scheidung folgt unterschiedlichen Regeln in den Vergleichsländern: Zwar bleiben beide Eltern grundsätzlich immer für den materiellen Unterhalt verantwortlich, in Deutschland allerdings mit der Maßgabe, dass bei minderjährigen Kindern nur das Einkommen des vom Kind getrennt lebenden Elternteils herangezogen wird; der betreuende Elternteil, bei dem das Kind lebt, erbringt seinen Unterhaltsbeitrag bereits durch die Betreuung und schuldet im Regelfall

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

keinen Barunterhalt. Dieses Konzept stößt in der Praxis auf Grenzen, zumal der Unterhaltsbedarf des Kindes zu niedrig angesetzt ist. Das Recht des Kindes auf angemessene Existenzsicherung kann in deutschen Alleinerzieherfamilien daher oft nicht durch private Unterhaltsleistungen ausreichend gesichert werden.

Drei der Vergleichsländer – Deutschland, Frankreich, Schweden – treffen staatliche Vorkehrungen zur Sicherung eines Mindestunterhalts für Kinder, wenn der unterhaltsverpflichtete Elternteil keinen oder keinen ausreichenden Unterhalt zahlt. In Italien haben nur wenige Regionen entsprechende Schutzmaßnahmen eingeführt. Die öffentliche Verantwortung für einen Mindestunterhalt des Kindes zeigt sich zum einen in Maßnahmen bei der Eintreibung oder Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs gegenüber dem Schuldner (Frankreich, Deutschland), zum anderen in der Zahlung eines Unterhaltsvorschusses (Deutschland, Frankreich, Schweden, in Italien partiell auf regionaler Ebene). Allerdings ist in Deutschland die öffentliche Leistung auf einen pauschalen Betrag begrenzt und wird nur für einen begrenzten Zeitraum (maximal 72 Monate) bzw. nur bis zu einer bestimmten Altersgrenze (nur für Kinder unter 13 Jahren) gezahlt. Schweden und Frankreich gewähren die Unterhaltssicherung im Bedarfsfall bis zur Volljährigkeit des Kindes. In Deutschland und Frankreich ist die öffentliche Unterhaltsgarantie auf Kinder in Alleinerzieherfamilien beschränkt, sodass die Leistung bei Wiederheirat oder Begründung einer registrierten Partnerschaft (die in Frankreich auch heterosexuellen Lebensgemeinschaften offen steht) entfällt, obwohl ein Stiefelternteil oder ein neuer Partner rechtlich dem Kind nicht zum Unterhalt verpflichtet ist. Im Gegensatz dazu führen Wiederheirat oder nichteheliches Zusammenleben in Schweden nur zu einer Kürzung der Leistung.

Die Rechtsfolgen der Anerkennung der Vaterschaft zu einem nichtehelichen Kind haben sich unter dem Postulat der Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder grundlegend verändert. Der nichteheliche Vater ist nicht nur zur Leistung von Unterhalt verpflichtet, sondern er kann – unter bestimmten Kautelen – das elterliche Sorgerecht erhalten. Einen Anspruch auf Betreuungsunterhalt der Mutter des Kindes – analog zum Betreuungsunterhalt nach Scheidung – kennt von den vier Rechtsordnungen nur das deutsche Familienrecht, das insoweit die private Unterhaltsverantwortung erweitert hat.

Während die Funktion der Eltern als gesetzliche Vertreter des Kindes und ihre Erziehungspflicht mit der Volljährigkeit des Kindes enden, gilt dies nicht in gleicher Weise für die Unterhaltspflicht. In Schweden besteht die Unterhaltspflicht jenseits der Volljährigkeitsgrenze bei noch in der Ausbildung befindlichen Kindern maximal bis zum 21. Geburtstag des Kindes, in Deutschland in der Regel bis zum Abschluss einer den Fähigkeiten entsprechenden Ausbildung, in Frankreich und Italien bis zum Erreichen der wirtschaftlichen Selbständigkeit, ohne dass hierfür eine Altersgrenze vorgegeben ist. Auffällig ist in allen Ländern die fehlende Kongruenz mit den kindergeldrechtlichen Altersgrenzen.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Kindesförderung durch Familienförderung: Entlastung für Familien mit Kindern durch Sozial- und Steuerrecht als öffentliche Aufgabe

1. Vielfalt der Zielsetzungen monetärer Leistungen und Sicherungsarrangements im Überblick

Die Leistungen und Maßnahmen, die als „Kinderpaket" die Eltern beim Kindesunterhalt in den Vergleichsländern finanziell entlasten, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und ihrer Umsetzung beträchtlich. Sie spiegeln die unterschiedlichen Ansätze, Instrumente und Schwerpunkte wider, mit denen die vier Länder unterschiedlichen Familienformen Rechnung tragen.

a) Multifunktionalität von Familienleistungen

Im Zentrum der Geldleistungen für Familien mit Kindern steht in allen Vergleichsländern nach wie vor das Ziel, die wirtschaftlichen Belastungen der Eltern durch den Unterhaltsaufwand für ihre Kinder zu vermindern und dadurch zur finanziellen Stabilisierung von Familien beizutragen. Dieser Aufgabenstellung widmet sich der Staat vornehmlich durch das Instrument der allgemeinen Familien- oder Kindergeldleistungen, die keiner der Staaten in Frage stellt. Vielmehr wird die Bedeutung dieser staatlichen Aufgabe dadurch bekräftigt, dass dieses Leistungssystem im Gegensatz zu den meisten anderen Zweigen sozialer Sicherheit keinen Leistungskürzungen unterworfen wurde. Die Anerkennung einer staatlichen Aufgabe zur partiellen Entlastung von allgemeinen Kinderkosten ist in keinem der Vergleichsländer bevölkerungspolitisch motiviert. Dem steht selbst der Ausschluss von Erstkindergeld in Frankreich nicht entgegen, vielmehr hält der französische Staat eine finanzielle Entlastung von Familien mit einem Kind nur im Fall der Bedürftigkeit für erforderlich und zahlt eine entsprechende Fürsorgeleistung.

Die Staffelung des Kindergeldes nach der Ordnungszahl der Kinder in Deutschland und Frankreich ab dem dritten Kind, in Schweden ab dem zweiten Kind sind Ausdruck dafür, dass die einzelnen Staaten sich verpflichtet fühlen, Belastungen mit Unterhaltsleistungen in Mehrkindfamilien verstärkt auszugleichen. Darin schwingt auch der Gedanke einer Anerkennung für die Leistungen der Familien mit, die mit der Erziehung von Kindern verbunden sind, der vor allem in Deutschland den Gedanken des reinen Familienlastenausgleichs verdrängt hat.

Die Komplexität der Sicherungsarrangements und der damit verknüpften Zielsetzungen hat sich mit dem Auftreten zahlreicher besonderer Familienleistungen in den Vergleichsländern erhöht. Diese Geldleistungen für besondere Bedarfe und/oder Situationen der Familien mit Kindern, namentlich den Leistungen zur Sicherung der finanziellen Stabilität an besonderen biografischen Wendepunkten im Leben der Familie, oder in Lebensphasen, die als besonders schutzbedürftig und schutzwürdig anerkannt sind, zeichnen sich im Gegensatz zu den einfachen Kindergeldsystemen häufig durch ihre

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

besondere Multifunktionalität aus, denn sie rücken – neben der Funktion einer Minderung des Unterhaltsaufwands – zusätzliche sozial- und gesellschaftspolitische, wirtschafts-, beschäftigungs- sowie bildungspolitische Zielsetzungen in das Blickfeld. Exemplarisch für die Multifunktionalität ist die Reform des deutschen Elterngeldes von 2007: Die Novellierung verfolgt in erster Linie wirtschaftspolitische (kürzere Elternzeit für Mütter) und gleichstellungspolitische Ziele (stärkere Anreize für Väter durch Lohnersatzleistung); als allgemeine familienpolitische Ziele treten ein finanziell gesicherter Schonraum im ersten Lebensjahr des Kindes sowie die Geburtenförderung (vor allem für Eltern mit Anbindung an den Arbeitsmarkt) hinzu, sowie sozialpolitische Ziele (Sockelbeträge für Geringverdienerfamilien). Innerhalb dieser Gemengelage von Zielsetzungen des Gesetzgebers spielt die Geburtenförderung keine eigenständige Rolle im Begründungskontext. Dies gilt auch für die übrigen Vergleichsländer samt Frankreich.

Unter den gesellschaftspolitischen Zielen legt Schweden seit langem den Schwerpunkt auf die Durchsetzung der Gleichstellung und der Chancengleichheit der Geschlechter. Demgegenüber zielen Frankreich und Italien auf die Gleichstellung im Erwerbsleben und unterstützen erwerbstätige Mütter, weniger eine gleichberechtigte Teilhabe von Vätern an der Fürsorgearbeit. Mit der Ausweitung der mütterlichen Erwerbstätigkeit spielen zunehmend auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele eine Rolle bei der Entwicklung einiger besonderer Familienleistungen: Dieser Aspekt prägte vor allem die Reform der französischen Familienleistungen zur Wahlfreiheit bei der Betreuung von Kindern unter sechs Jahren. Die finanzielle Unterstützung dieser flexiblen Form der Kleinkindbetreuung als haushaltsnahe Dienstleistung dient nicht nur der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ermöglicht sie es doch, familiäre Betreuungserfordernisse an die Vollzeitbeschäftigung von Müttern in einem Arbeitsmarkt mit zunehmend irregulären und nicht genau vorhersehbaren Beschäftigungszeiten anzupassen. Darüber hinaus verstand der französische Gesetzgeber den Ausbau dieses Dienstleistungssektors als wichtige Maßnahme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor stehen auch im Visier des Gesetzgebers in Deutschland und Italien, der sich im Gegensatz zu Frankreich jedoch ausschließlich auf indirekte Förderung durch steuerliche Maßnahmen stützt.

Das Wohlergehen der Kinder gehört ebenfalls zu den Regelungszwecken der besonderen Familienleistungen, steht aber zumeist nicht explizit an vorderster Stelle. Ein wichtiger Aspekt für das Wohlergehen der Kinder sind Prävention und Bekämpfung von Armutsrisiken der Familien mit Kindern und damit die Verbesserung der Chancengleichheit von Kindern. In Schweden wird dieses Ziel durch eine weit gefasste Gleichstellungspolitik verfolgt, die eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen miteinschließt. Auch beim Elterngeld erweist sich die schwedische Lösung hinsichtlich Höhe und Dauer insofern als kinderfreundlich, als ein finanziell gut gesicherter Schonraum es den Eltern aller Kinder ermöglicht, die Betreuung in den ersten 12 bis 18 Monaten überwiegend selbst zu übernehmen. Während Deutschland sich seit der Eltern-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

geldreform von 2007 mit einem Schonraum von 12 Monaten nach dem obligatorischen nachgeburtlichen Mutterschutz stärker an das schwedische Modell angenähert hat, weisen Frankreich und Italien ein von Schweden und Deutschland abweichendes Verständnis vom Wohlergehen aller Kinder während des ersten Lebensjahres auf: Der finanziell geschützte Schonraum dauert beim ersten Kind in beiden Ländern maximal bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubs. Erst ab dem dritten Kind gewährt Frankreich ein erhöhtes pauschaliertes Erziehungsgeld für 12 Monate. Zahlreiche einkommensabhängige Familienleistungen dienen der Unterstützung armutsgefährdeter Familien und ihrer Kinder. Außerdem spielen in der französischen Sozialpolitik der Gesundheitsschutz von Kindern und der präventive Kinderschutz seit langem eine bedeutsame Rolle, indem bestimmte Familienleistungen an den Nachweis von Vorsorgeuntersuchungen für Kinder geknüpft sind. Italien hat zwar den Kreis der Eltern mit Zugang zu Elterngeldleistungen etwas ausgeweitet. Gleichwohl zeigt die Ausgestaltung mit ihrem bescheidenen Leistungsniveau, dass die Gewährleistung eines finanziell gesicherten Schonraums in der ersten Lebensphase eines Kindes aus italienischer Sicht weniger als Aufgabe des Staates als vielmehr der einzelnen Familien gesehen wird. Wie gering die öffentliche Verantwortung für das Wohlergehen der Kinder in Italien ausfällt, belegt die sehr hohe Armutsgefährdung der in Italien lebenden Kinder nicht nur im Vierländervergleich, sondern im EU-Vergleich insgesamt.

In der Vielfalt gesetzgeberischer Zielsetzungen bei den besonderen Familienleistungen werden unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Bestrebungen deutlich: Einerseits geht es Deutschland und Frankreich darum, die Familienleistungen an die Pluralität gelebter Familienformen anzupassen und dabei nach Möglichkeit die staatliche Neutralität gegenüber unterschiedlichen Familienformen zu wahren, andererseits verfolgen einzelne Maßnahmen auch edukatorische Zwecke, wobei sich Schweden in besonderer Weise um die Unterstützung partnerschaftlicher Familienformen bemüht, während die übrigen Vergleichsstaaten sich auf die Erwerbsanbindung von Müttern und die Verbesserung von Vereinbarkeit im Sinne einer Anpassung der familiären Verpflichtungen an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes konzentrieren. Das besonders breite Spektrum an Familienleistungen in Frankreich oder Deutschland hängt mit dem Bemühen zusammen, Leistungen und Maßnahmen für unterschiedliche Adressaten zu schaffen, um den unterschiedlichen Lebenskonstellationen und Familienformen Rechnung zu tragen. Allerdings lässt Deutschland im Gegensatz zu Frankreich, Schweden oder Italien keine explizite übergreifende Konzeption erkennen, wodurch der Eindruck widersprüchlicher oder inkonsistenter Orientierungen entsteht. Im Gegensatz zu Deutschland konzentriert sich Frankreich auf zwei Schwerpunkte: auf die finanzielle Unterstützung bedürftiger Familien sowie auf die monetäre Unterstützung der von den Eltern gewählten Art der Kinderbetreuung in der Kleinkindphase, wobei der Wahlfreiheit zwischen elterlicher Betreuung in der Familie und einer anderen Form der Betreuung durch den Ausbau von Tagesbetreuungsdiensten ein hoher Stellenwert zukommt. Schweden und Italien wiederum verfügen über ein eher überschaubares Spektrum an Familienleistungen, die die

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nationalen Präferenzen und Gegebenheiten widerspiegeln: Schweden setzt auf universelle, möglichst einheitliche Leistungen beim Kindergeld und konzentriert sich im Übrigen auf gleichstellungsorientierte Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinbarkeit. Italien stellt nur wenige stark selektive Geldleistungen zur Verfügung, das Leistungsniveau der Familienleistungen ist nach Höhe und/oder Dauer eher bescheiden.

b) Kinderlastenausgleich in anderen Zweigen sozialer Sicherheit

Die Anerkennung dieser öffentlichen Aufgabe findet ihren Ausdruck nicht allein in den Familienleistungen, sondern ist darüber hinaus in allen Vergleichsländern auch in weiteren Zweigen der sozialen Sicherheit verankert. Dabei verfolgen diese Leistungen jeweils ihre spezifischen risikobezogenen Sicherungsfunktionen: So ist der Unterhaltsersatz bei frühem Tod eines Elternteils in den Vergleichsländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine Halbwaisenrente aus einem traditionellen Rentenversicherungssystem kennen nur Deutschland und Italien. Frankreich hat diese Leistungsform durch eine einheitliche Pauschalleistung bei Alleinerziehung substituiert. Demgegenüber hat Schweden zwar die Hinterbliebenenversorgung im traditionellen Sinn durch neue „Anpassungsleistungen" für Familien mit heranwachsenden Kindern ersetzt, die Waisenrenten blieben jedoch bestehen. Der Unterhaltsersatz für einen erziehenden Elternteil in Form von Witwen- und Witwerrenten zielt ebenso auf die finanzielle Stabilität der Restfamilie, was auch Armutsbekämpfung und Armutsprävention miteinschließt, vor allem beim kombinierten Unterhaltsersatz für den hinterbliebenen Elternteil und hinterbliebene Kinder. Inwieweit das Ziel einer finanziellen Mindestabsicherung und der Armutsprävention erreicht wird, variiert in den Vergleichsländern erheblich, einerseits im Hinblick auf die Höhe und Bezugsdauer der Waisenrente, andererseits im Hinblick auf die Hinterbliebenenversorgung insgesamt. Für die Absicherung des Kindes in der Restfamilie ist daher entscheidend, ob die Sicherung wie in Schweden generell auf nichteheliche Erziehungsgemeinschaften ausgedehnt wird, oder ob die Sicherung wie in Deutschland und Italien auf eheliche Erziehungsgemeinschaften beschränkt bleibt, wobei die Gleichstellung registrierter Partnerschaften in Deutschland eine Öffnung der Hinterbliebenenversorgung für Partnerschaften ermöglichte, in denen die Erziehung von Kindern eher die Ausnahme darstellt.

Ebenso dient die Bemessung von Einkommensersatzleistungen unter Berücksichtigung bestimmter Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern (Krankengeld in Frankreich, Arbeitslosengeld in Deutschland¸ Witwenrenten in Italien) dem Ziel der finanziellen Stabilisierung von Familien mit Kindern. In den beiden Ländern Deutschland und Frankreich, in denen die Versorgung mit Gesundheitsleistungen als soziale Krankenversicherung organisiert ist, werden Familien durch eine beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Krankenversicherung eines Elternteils entlastet. Die beitragsfreie Mitversicherung von unterhaltsabhängigen Ehegatten in Deutschland und Frankreich (dort auch auf registrierte Partnerschaften ausgeweitet) bringt die Anerkennung eines spezifischen Sicherungsbedarfs angesichts eingeschränkter Vorsorgemöglichkeiten in Einver-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dienerfamilien zum Ausdruck, der nichts an sozialpolitischer Relevanz eingebüßt hat. In Schweden und Italien mit ihren steuerfinanzierten öffentlichen Gesundheitssystemen sind Regelungen für eine beitragsfreie Mitversicherung entbehrlich, da diese Systeme keinen zusätzlichen Vorsorgebedarf bedingen. In den Gesundheitssystemen finden sich zum Teil weitere Formen kindbezogener Entlastungen für Zuzahlungen beim Zugang zu Gesundheitsleistungen, die teils generell gelten (Deutschland, Schweden), in Italien auf Kinder unter 6 Jahren begrenzt und zudem an Einkommensgrenzen gebunden sind; in Frankreich können die Aufwendungen für die Eigenbeteiligung durch eine Zusatzkrankenversicherung versichert werden.

2. Steuerliche Maßnahmen

Steuerliche Maßnahmen zur Entlastung von Kinderkosten sind dem schwedischen Einkommensteuerrecht fremd. Diese Besonderheit unterscheidet Schweden von den übrigen drei Vergleichsländern. In Frankreich und Italien sind familien- und kindbezogene Entlastungen im Steuer- und Abgabenrecht stärker von den allgemeinen und besonderen Familienleistungen abgegrenzt als in Deutschland. Das deutsche Einkommensteuerrecht hat die Grenzen verwischt, seit es das Kindergeld als eine antizipierte Steuergutschrift zur Freistellung des verfassungsrechtlich gebotenen Kinderexistenzminimums monatlich auszahlt. Dabei handelt es sich primär um eine steuerpolitische Maßnahme zur Besteuerung gemäß dem Prinzip der Leistungsfähigkeit mit dem Zweck, horizontale Steuergerechtigkeit herzustellen. Nur wenn wegen zu geringer Einkünfte die steuerliche Entlastung nicht greift, hat die Zahlung die Funktion einer Förderleistung. Die Grenzen zwischen Sozialrecht und Steuerrecht werden allerdings auch verwischt, wenn das Steuerrecht explizit eine Entlastung in Form von Auszahlungen (Positiv-Steuer) ohne Anknüpfung an ein zuvor erzieltes steuerpflichtiges Einkommen gewährt, wie dies zeitweilig in Italien und in Deutschland praktiziert wurde.

Die Regelungsprinzipien zur Berücksichtigung von Kosten für den allgemeinen Unterhalt von Kindern unterscheiden sich erheblich zwischen den Vergleichsländern. Während unterhaltsabhängige Kinder bei der Einkommensteuer in Schweden keine Rolle spielen, werden sie in Italien durch einen Pauschalabzug von der Steuerschuld berücksichtigt, der nach dem Alter des Kindes und der Zahl der unterhaltsabhängigen Kinder differenziert. Dies führt proportional zu einer stärkeren öffentlichen Unterstützung bei niedrigeren Einkünften. Auch Frankreich (durch seine Kinderquotienten im Rahmen des Familiensplittings) und Deutschland (durch Kinderfreibeträge) berücksichtigen die elterlichen Unterhaltspflichten im Steuerrecht, im Gegensatz zu Italien geschieht dies jedoch über Abzüge vom Einkommen, was bei einem progressiven Steuertarif zu einer proportional höheren Entlastung je Kind in den höheren Einkommensklassen führt. Während in Frankreich und Italien die steuerrechtliche Gestaltung völlig autonom vom Sozialrecht erfolgt, erweist sich das deutsche Modell wegen der höchst intransparenten

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 bezweckt. 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

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 kategoriell 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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 schleichender 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,

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 (kategoriellen) 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.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 kategoriellen Familienleistungen für Arbeitnehmerhaushalte auch besondere bedürftigkeitsabhängige Familienleistungen kennt, die in

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Armutsrisiken durch ein System des Kindergeldzuschlags 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 Armutsgefährdung 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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Unterhaltspflicht 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

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 familienspezifische 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

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Ganztagsschultradition 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 haushaltsführende Elternteil. Eine öffentliche Verantwortung für diese Lebensphase entwickelte sich zunächst im Rahmen der obligatorischen Mutterschutzfristen nach der

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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, soweit 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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 frühe 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 Vätermonate 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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Bildungsbenachteiligungen 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 Kindesperspektive 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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Kindertageseinrichtungen (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 Ganztagsschule 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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 finanzierter 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

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Ganztagsschulsystem, 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.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

che Kinder, Italien anerkennt außerdem eine besondere Schutzbedürftigkeit der Kinder erwerbstätiger Mütter.

3. Die Ratifikation der UN-KRK hat die Wahrnehmung des Kindes als Träger eigener Rechte, die Anerkennung der Kinderförderung und der vorrangigen Beachtung der Kindesinteressen und der Kinderperspektive als eigenständiges Ziel der Familien- und Sozialpolitik in allen Vergleichsländern gestärkt und zu entsprechenden Reaktionen in Rechtsprechung und Gesetzgebung geführt. Kinderförderung umfasst nach der UN-KRK auch die Förderung der Familien, in denen Kinder aufwachsen bzw. der Mütter und Väter, die Kinder großziehen.

4. Die arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für erwerbstätige Mütter und Väter, ihre Sorgeaufgaben im Interesse des Kindes wahrzunehmen, sind in unterschiedlichem Maße kinderfreundlich. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Eltern orientieren sich in Deutschland, Frankreich und insbesondere in Italien primär an den Bedürfnissen der Wirtschaft, während Kindeswohl und Kindesinteressen nicht die gebührende Beachtung finden. Bisher sind es in allen Vergleichsländern primär die Mütter, die ihre Erwerbstätigkeit an die Bedürfnisse der Kinder anpassen und die Kosten dafür tragen.

5. Neben grundsätzlich gleichlaufenden Reformentwicklungen auf der Basis europäischer Vorgaben wie im Bereich Elternurlaub zeigen sich trotz übereinstimmender Zielsetzungen nicht selten erhebliche Unterschiede in der Definition der Anspruchsberechtigten und der Leistungskriterien (Bindung an Einkommensgrenzen, Bindung an persönliche Voraussetzungen der Eltern wie Eheschließung oder registrierte Gemeinschaft; Erwerbstätigkeit) sowie im Leistungsumfang. In der Regel sind sie Ausdruck institutioneller und kultureller Traditionen und Präferenzen der Länder. Als gemeinsame Tendenz wird öffentliche Verantwortung verstärkt auf die Phase der frühen Kindheit konzentriert. Die Altersgrenzen für diese Phase sind je nach Sozialleistung unterschiedlich gesetzt. Eine systematische Abstimmung mit der Altersgrenze von acht Jahren, die aus Sicht der UN-Kinderrechtekonvention die Übergangsphase in das obligatorische Schulsystem abschließt, ist nicht erkennbar.

6. Zum Kernbereich öffentlicher Verantwortung in den vier Vergleichsländern gehört bis heute das Kindergeld, das allein der Minderung allgemeiner kindbedingter Unterhaltskosten dient und keine weiteren Regelungszwecke verfolgt. Drei Länder – Schweden, Frankreich und Deutschland – gewähren den Eltern universelle Leistungen, nur Italien verwendet ein mehrfach selektives Sozialversicherungssystem, das dennoch besonders arme Familien ohne Erwerbsanbindung nicht erreicht.

7. Die zeitliche Dauer der öffentlichen Entlastung der Eltern beim Unterhaltsaufwand durch Kindergeld ist in Deutschland am längsten, während Italien die Eltern volljähriger Kinder nur noch in Ausnahmefällen unterstützt. Einen Sonderweg der Entlastung hat Schweden eingeschlagen, indem es wirtschaftlich unselbständigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in einer weiterführenden Ausbildung oder beim Studium eine eigene, elternunabhängige Ausbildungsbeihilfe zuerkennt, die das Kindergeld substituiert.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das Kindergeld wird in allen Ländern durch weitere monetäre Entlastungen für Familien mit Kindern ergänzt, die auf spezifische Bedarfe abgestimmt und an Einkommensgrenzen gebunden sind. Verzichtet der Gesetzgeber wie in Schweden, Deutschland und Italien auf eine regelmäßige Anpassung des Kindergelds, wird die Bedeutung dieser Leistung im Zeitablauf relativiert und die öffentliche Verantwortung zurückgenommen.

8. Im Zusammenspiel zwischen Familienleistungen und allgemeiner Grundsicherung bewirkt Frankreich von allen Vergleichsländern die stärkste Unterstützung und Förderung einkommensschwacher Familien durch Familienleistungen. In Deutschland wird Kindergeld bei langzeitig arbeitslosen Eltern auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet, sodass Kindergeld seine Entlastungsfunktion nicht erfüllen kann. Demgegenüber unterstützt Frankreich diese Familien durch selektive Familienleistungen, die der Grundsicherung vorgeschaltet sind, wie etwa die Leistungen zum Schuljahresbeginn von Schulkindern.

9. Die steuerliche Berücksichtigung kindbedingter Aufwendungen findet sich teils in Form von Abzügen vom steuerpflichtigen Einkommen (Deutschland, Frankreich), teils in Form von Abzügen von der Steuerschuld (Frankreich, Italien). In beiden Fällen werden die ärmsten Familien ausgeschlossen, soweit nicht die Auszahlung einer negativen Steuerschuld (Frankreich) vorgesehen ist. Auch das französische Familiensplitting schließt die ärmeren Familien aus; um die regressiven Umverteilungseffekte zu vermindern, hat Frankreich die maximale Steuervergünstigung je Kind gedeckelt. Um die Umverteilung zulasten der ärmeren Familien zu vermeiden hat Schweden jede Art von steuerlicher Berücksichtigung von Kinderkosten abgeschafft und stützt die Entlastung primär auf universelle Familienleistungen. Entgegen diesem Ansatz hat Schweden nun doch die steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen gestattet, was vor allem besser verdienenden Zweiverdienerfamilien nützt, unabhängig von der Präsenz von Kindern.

10. Auch wenn die Unterstützung der Eltern beim Kindesunterhalt im Interesse des Kindes erfolgt und das Kind Nutznießer der Entlastungen ist, so erwirbt es – ausgenommen beim Unterhaltsvorschuss und bei Waisenrenten – oftmals keinen persönlichen bzw. nur einen abgeleiteten Leistungsanspruch. Bei Unterhaltsersatzleistungen in Form von Waisenrenten oder analogen Leistungen bei Tod eines unterhaltspflichtigen Elternteils folgen die Vergleichsländer unterschiedlichen Konzepten. Frankreich hat Waisenrenten abgeschafft, Schweden hat sie – trotz Abschaffung der traditionellen Hinterbliebenensicherung – ebenso wie Deutschland und Italien beibehalten. Darüber hinaus hat Schweden im Gegensatz zu Deutschland ein Mindestniveau gewährleistet. Italien gewährt unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls eine Absicherung auf einem garantierten Mindestrentenniveau, für Vollwaisen ist die Ersatzquote höher als in Deutschland.

11. Eine starke Ehezentrierung sozialrechtlicher Leistungssysteme gefährdet die Rechte von Kindern in nichtehelichen Erziehungsgemeinschaften und steht damit im Widerspruch zur gebotenen Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder. Unter

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den Vergleichsländern hat bislang nur Schweden die Leistungssysteme der Hinterbliebenensicherung an den veränderten Sicherungsbedarf zugunsten nichtehelicher Kinder angepasst. In Italien suchte die Rechtsprechung nach Anpassungen im Fall der Waisenrenten aus der Unfallversicherung für nichteheliche Kinder. Frankreich hat zwar einerseits die Waisensicherung aus der Rentenversicherung ausgegliedert und durch eine einheitliche Leistung bei Alleinerziehung ersetzt. Die indirekte Absicherung der Kinder über den hinterbliebenen Elternteil setzt jedoch weiter eine Eheschließung voraus, ein Schutz ist selbst in den Fällen eines bürgerlich-rechtlichen Solidarpaktes nicht gewährleistet. Von einer Tendenz zur Erneuerung und Modernisierung des Hinterbliebenenrechts, die in einem integrierten Ansatz die Leistungssysteme nach den konkreten Ergebnissen für das einzelne Kind bewertet und modifiziert, kann abgesehen von Schweden nicht die Rede sein.

12. Eine punktuelle Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme zeigt sich in der Absicherung erziehender Elternteile durch unterschiedliche Formen der rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehung, Einbeziehung in die gesetzliche Unfallversicherung etc., indem diese Regelungen neben den Belangen der erziehenden Elternteile auch zum Ausdruck bringen, dass Kinder ein Recht auf Pflege und Betreuung , d.h. ein Recht haben, Zeit mit ihren Eltern zu verbringen, die dann nicht für Erwerbsarbeit zur Verfügung steht.

13. Für spezielle biographische Übergänge – bei Ankunft eines Kindes in der Familie oder Aufnahme eines Adoptivkindes – haben alle Vergleichsländer besonders geschützte Zeitrechte geschaffen. Auch sie bringen die Anerkennung des Rechts des Kindes auf elterliche Betreuung zum Ausdruck. Dem entspricht umgekehrt das Recht beider Elternteile, ihr Kind während eines bestimmten Zeitraums selbst zu betreuen. Das Recht umfasst Freistellungsansprüche gegenüber dem Arbeitgeber, die durch sozialrechtliche Leistungen flankiert sind. Dass diese geschützten Zeiten nicht nur ein Anspruch des jeweiligen Elternteils sind, sondern im vorrangigen Interesse des Kindes gewährt werden, hat besonders die italienische Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitet.

14. Die unterschiedliche Dauer eines finanziell angemessen gesicherten Zeitraums in der frühen Kindheit bedeutet, dass einzelne Vergleichsländer (Italien; Frankreich jedenfalls beim ersten Kind) den Eltern in dieser Phase stärker die primäre Verantwortung zuweisen. Die Anerkennung der elterlichen Primärverantwortung spielt auch eine Rolle bei Maßnahmen, die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Betreuungsoptionen unterstützen sollen.

15. Familienrechtliche Reformen wie die Liberalisierung des Scheidungsrechts und die Verkürzung nachehelicher Unterhaltsansprüche für die Elternteile mit der Hauptsorgeverantwortung erfordern eine sozialrechtliche Flankierung auf unterschiedlichen Ebenen und mit integrierten Ansätzen. Schweden und Frankreich haben hierzu differenzierte Lösungen sowohl durch die Regelungen zum Unterhaltsvorschuss, als auch durch Betreuungsangebote entwickelt, durch die Alleinerzieherfamilien gezielt unterstützt und entlastet werden. In Deutschland gibt es für diese Familien bislang keine befriedigenden

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Konzepte, in Italien ist für Alleinerziehende nur eine Entlastung im Rahmen des selektiven Kindergeldsystems vorgesehen, das nicht alle Kinder erreicht.

16. Ein Bündel an Begründungen begleitet den Ausbau institutioneller Formen der Kindertagesbetreuung. Dieser stützt sich in den Vergleichsländern noch vornehmlich auf wirtschafts-, familien- und gleichstellungspolitische Begründungen, bei denen Aspekte der Aktivierung von Müttern und der investiven Sozialpolitik eine zentrale Rolle spielen. Die Kindesperspektive, die vor allem mit der qualitativen Ausgestaltung der Angebote zusammenhängt, wurde in den Vergleichsländern erst in der jüngeren Vergangenheit thematisiert. In allen Vergleichsländern fehlt es bislang an der Definition landesweit einheitlicher Qualitätsstandards für die verschiedenen Angebotsformen der Kindertagesbetreuung, ohne die das Recht aller Kinder auf Verwirklichung personaler Entwicklungs- und Entfaltungschancen unabhängig vom Elternhaus ein frommer Wunsch bleibt.

17. In Deutschland und Frankreich ist der Zugang zu Betreuungs- und Bildungsangeboten für Kinder ab dem 3. Geburtstag mit einem Rechtsanspruch des Kindes verknüpft worden, während in Schweden das gleiche Ergebnis durch eine kommunale Leistungsverpflichtung erreicht wird. Obwohl als Rechtsanspruch des Kindes definiert, richtet sich der Umfang des Betreuungsbedarfs weniger nach den Bedürfnissen der Kinder, als nach den Erfordernissen des Arbeitsmarktes. Während in Deutschland die Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz grundsätzlich mit Besuchsgebühren verbunden ist, und auch in Schweden jenseits eines dreistündigen Vorschulbesuchs Gebühren anfallen, besteht in Frankreich und Italien grundsätzlich Kostenfreiheit für die Teilhabe am vorschulischen Bildungsangebot.

18. Frankreich ist entgegen der öffentlichen Wahrnehmung nicht das Land der Kinderkrippen, da immerhin fast 2/3 der Kinder unter drei Jahren überwiegend von den Eltern betreut werden. Wenn die Eltern wie in Frankreich üblich die Betreuungspersonen selbst einstellen, tragen sie einen großen Teil der Verantwortung für Organisation und Überprüfung der Qualität.

19. Von allen vier Ländern bleibt Schweden das Land, in dem die Idee einer kindbezogenen Politik als eigentlicher Kern der Familienpolitik am frühesten und wirkungsvollsten verankert wurde. Durch die Entkoppelung von Ehe- und Familienschutz –kann Schweden zudem eine gleichberechtigte Unterstützung und Förderung aller Familienformen, in denen Kinder aufwachsen, besser als die übrigen Länder gewährleisten. Eine finanzielle Entlastung der Eltern bei einer Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung oder der Vorschule ist jedoch auch in Schweden nicht so weit fortgeschritten, dass von einer weitgehenden Vergesellschaftung der Kindheit die Rede sein kann.

20. Alle vier Vergleichsländer unterstützen die Wahlfreiheit der Familien mit Kindern bei der internen Arbeitsteilung und stellen sozialrechtliche Leistungen für unterschiedliche Familienmodelle bereit. Gleichwohl liegt das Augenmerk in Schweden stärker als in den übrigen drei Ländern auf der Unterstützung der Zweiverdienerfamilie mit Kindern. Öffentliche Verantwortung in Schweden spiegelt insoweit den bereits eingetre-

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tenen gesellschaftlichen Wandel und begleitet ihn. Das Modell der Familie mit einem Alleinernährer findet nur noch begrenzt für bestimmte Übergänge im Lebensverlauf öffentliche Unterstützung, im Übrigen bleibt die Wahl dieses Modells in der privaten Verantwortung. Frankreich wie auch Deutschland beharren demgegenüber stärker auf der Wahlfreiheit und der Unterstützung der Familien in der jeweils gewählten Form. In Italien fehlt eine explizite Familienpolitik, die finanzielle Verantwortung des Staates ist nicht auf ein bestimmtes Familienmodell fixiert. Allerdings bleiben auch die Ansätze zur Unterstützung von Zweiverdienerfamilien bescheiden und finden sich vor allem im Rahmen des Bildungswesens.

https://doi.org/10.5771/9783845257587 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY