

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 Eheleiche 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.

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 Geschichte¹⁵⁶ 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.

einem Freibetrag für Betreuung und Erziehung ausgeweitet.¹⁵⁸ Damit umfasst der Kinderfreibetrag 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 Bundeskindergeldgesetz¹⁶⁰, 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 Versicherungsverpflichtungsverhältnisses zur Bundesanstalt für Arbeit).

163 BVerfGE 82, 60; BVerfGE 87, 153, BVerfGE 91, 93.

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. EStG¹⁶⁵ 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 Leistungen¹⁶⁶ ein absoluter Ausschlussgrund, teilweise wird ein Differenzbetrag als Teilkindergeld¹⁶⁷ 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

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 Jahren¹⁷⁰ 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. 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.

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 Zählkinds 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.

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.

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.

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.

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.

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 unterhaltsberechtignte 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. Verheiratenzuschlag. 2007 entfielen rd. 57% des Gesamtvolumens auf Kinderzuschläge.

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.

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 Unterhaltsvorschussgesetz (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 Unterhaltungspflichten 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 entlastet 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.

terhaltsanspruch oder einem Unterhaltersatzanspruch (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 Unterhaltungspflicht des anderen Elternteils) oder als Ausfallleistung (bei fehlender Unterhaltungspflicht 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 diene 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. *Schirmacher*, Öffentliche Unter-

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.

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 AFBG²²³ 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.

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.

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-

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.

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.

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.

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 Eigenbeteiligungen²⁴⁴ 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 Mietrechts²⁴⁷ und der Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus²⁴⁸ 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.

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.

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 regelmäßig 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.

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 Kindestverhältnis 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.

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.

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 beitragsfreie 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 15.12.2004²⁶³ 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.

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.

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 eingeführt²⁶⁷. 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 Schulunfälle²⁷⁰ 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.

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.

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.

der Waisenrenten ist rückläufig, im Zeitraum 2000-2012 sanken die Waisenrenten im Rentenbestand von 20.292 auf 12.364.²⁸¹

c) Sonstige Unterhaltersatzleistungen

Waisenrenten finden sich auch in den Systemen sozialer Versorgung,²⁸² insbes. in der Kriegsopferversorgung, im Opferentschädigungsrecht sowie im Beamtenbesoldungsrecht²⁸³.

Die Absicherung ist in beiden Systemen günstiger als im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Versorgung der Waisen durch die sozialen Entschädigungssysteme umfasst eine pauschale Grundrente²⁸⁴ 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.

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.

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“ Existenzminimum²⁸⁹ 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 Mehrbedarfzuschlag (§ 21 Abs. 3 SGB II). Voraussetzung ist die alleinige Pflege und Erziehung eines minderjährigen Kindes. Die Höhe des Mehrbedarfzuschlags 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 Erstausrüstung 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.

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.

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.

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 steuernden 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 war³⁰² 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.

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 unten V.3.) verstanden.

307 *Schürmann*, RdJB 4/2011, 491.

308 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 2.

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.

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.

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 Familienkonstellationen

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.

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 Steuerrecht, 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.