

c) Verflechtung der Verantwortungsebenen öffentlicher Infrastruktur

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

D. Wesentliche Ergebnisse

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

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

che Kinder, Italien anerkennt außerdem eine besondere Schutzbedürftigkeit der Kinder erwerbstätiger Mütter.

3. Die Ratifikation der UN-KRK hat die Wahrnehmung des Kindes als Träger eigener Rechte, die Anerkennung der Kinderförderung und der vorrangigen Beachtung der Kindesinteressen und der Kinderperspektive als eigenständiges Ziel der Familien- und Sozialpolitik in allen Vergleichsländern gestärkt und zu entsprechenden Reaktionen in Rechtsprechung und Gesetzgebung geführt. Kinderförderung umfasst nach der UN-KRK auch die Förderung der Familien, in denen Kinder aufwachsen bzw. der Mütter und Väter, die Kinder großziehen.

4. Die arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für erwerbstätige Mütter und Väter, ihre Sorgeaufgaben im Interesse des Kindes wahrzunehmen, sind in unterschiedlichem Maße kinderfreundlich. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Eltern orientieren sich in Deutschland, Frankreich und insbesondere in Italien primär an den Bedürfnissen der Wirtschaft, während Kindeswohl und Kindesinteressen nicht die gebührende Beachtung finden. Bisher sind es in allen Vergleichsländern primär die Mütter, die ihre Erwerbstätigkeit an die Bedürfnisse der Kinder anpassen und die Kosten dafür tragen.

5. Neben grundsätzlich gleichlaufenden Reformentwicklungen auf der Basis europäischer Vorgaben wie im Bereich Elternurlaub zeigen sich trotz übereinstimmender Zielsetzungen nicht selten erhebliche Unterschiede in der Definition der Anspruchsberechtigten und der Leistungskriterien (Bindung an Einkommensgrenzen, Bindung an persönliche Voraussetzungen der Eltern wie Eheschließung oder registrierte Gemeinschaft; Erwerbstätigkeit) sowie im Leistungsumfang. In der Regel sind sie Ausdruck institutioneller und kultureller Traditionen und Präferenzen der Länder. Als gemeinsame Tendenz wird öffentliche Verantwortung verstärkt auf die Phase der frühen Kindheit konzentriert. Die Altersgrenzen für diese Phase sind je nach Sozialleistung unterschiedlich gesetzt. Eine systematische Abstimmung mit der Altersgrenze von acht Jahren, die aus Sicht der UN-Kinderrechtekonvention die Übergangsphase in das obligatorische Schulsystem abschließt, ist nicht erkennbar.

6. Zum Kernbereich öffentlicher Verantwortung in den vier Vergleichsländern gehört bis heute das Kindergeld, das allein der Minderung allgemeiner kindbedingter Unterhaltskosten dient und keine weiteren Regelungszwecke verfolgt. Drei Länder – Schweden, Frankreich und Deutschland – gewähren den Eltern universelle Leistungen, nur Italien verwendet ein mehrfach selektives Sozialversicherungssystem, das dennoch besonders arme Familien ohne Erwerbsanbindung nicht erreicht.

7. Die zeitliche Dauer der öffentlichen Entlastung der Eltern beim Unterhaltsaufwand durch Kindergeld ist in Deutschland am längsten, während Italien die Eltern volljähriger Kinder nur noch in Ausnahmefällen unterstützt. Einen Sonderweg der Entlastung hat Schweden eingeschlagen, indem es wirtschaftlich unselbständigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in einer weiterführenden Ausbildung oder beim Studium eine eigene, elternunabhängige Ausbildungsbeihilfe zuerkennt, die das Kindergeld substituiert.

Das Kindergeld wird in allen Ländern durch weitere monetäre Entlastungen für Familien mit Kindern ergänzt, die auf spezifische Bedarfe abgestimmt und an Einkommensgrenzen gebunden sind. Verzichtet der Gesetzgeber wie in Schweden, Deutschland und Italien auf eine regelmäßige Anpassung des Kindergelds, wird die Bedeutung dieser Leistung im Zeitablauf relativiert und die öffentliche Verantwortung zurückgenommen.

8. Im Zusammenspiel zwischen Familienleistungen und allgemeiner Grundsicherung bewirkt Frankreich von allen Vergleichsländern die stärkste Unterstützung und Förderung einkommensschwacher Familien durch Familienleistungen. In Deutschland wird Kindergeld bei langzeitig arbeitslosen Eltern auf die Grundsicherungsleistungen ange rechnet, sodass Kindergeld seine Entlastungsfunktion nicht erfüllen kann. Demgegenüber unterstützt Frankreich diese Familien durch selektive Familienleistungen, die der Grundsicherung vorgeschaltet sind, wie etwa die Leistungen zum Schuljahresbeginn von Schulkindern.

9. Die steuerliche Berücksichtigung kindbedingter Aufwendungen findet sich teils in Form von Abzügen vom steuerpflichtigen Einkommen (Deutschland, Frankreich), teils in Form von Abzügen von der Steuerschuld (Frankreich, Italien). In beiden Fällen werden die ärmsten Familien ausgeschlossen, soweit nicht die Auszahlung einer negativen Steuerschuld (Frankreich) vorgesehen ist. Auch das französische Familiensplitting schließt die ärmeren Familien aus; um die regressiven Umverteilungseffekte zu vermindern, hat Frankreich die maximale Steuervergünstigung je Kind gedeckelt. Um die Umverteilung zulasten der ärmeren Familien zu vermeiden hat Schweden jede Art von steuerlicher Berücksichtigung von Kinderkosten abgeschafft und stützt die Entlastung primär auf universelle Familienleistungen. Entgegen diesem Ansatz hat Schweden nun doch die steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen gestattet, was vor allem besser verdienenden Zweiverdienerfamilien nützt, unabhängig von der Präsenz von Kindern.

10. Auch wenn die Unterstützung der Eltern beim Kindesunterhalt im Interesse des Kindes erfolgt und das Kind Nutznießer der Entlastungen ist, so erwirbt es – ausgenommen beim Unterhaltsvorschuss und bei Waisenrenten – oftmals keinen persönlichen bzw. nur einen abgeleiteten Leistungsanspruch. Bei Unterhaltsersatzleistungen in Form von Waisenrenten oder analogen Leistungen bei Tod eines unterhaltpflichtigen Elternteils folgen die Vergleichsländer unterschiedlichen Konzepten. Frankreich hat Waisenrenten abgeschafft, Schweden hat sie – trotz Abschaffung der traditionellen Hinterbliebenensicherung – ebenso wie Deutschland und Italien beibehalten. Darüber hinaus hat Schweden im Gegensatz zu Deutschland ein Mindestniveau gewährleistet. Italien gewährt unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls eine Absicherung auf einem garantierten Mindestrentenniveau, für Vollwaisen ist die Ersatzquote höher als in Deutschland.

11. Eine starke Ehezentrierung sozialrechtlicher Leistungssysteme gefährdet die Rechte von Kindern in nichtehelichen Erziehungsgemeinschaften und steht damit im Widerspruch zur gebotenen Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder. Unter

den Vergleichsländern hat bislang nur Schweden die Leistungssysteme der Hinterbliebenensicherung an den veränderten Sicherungsbedarf zugunsten nichtehelicher Kinder angepasst. In Italien suchte die Rechtsprechung nach Anpassungen im Fall der Waisenrenten aus der Unfallversicherung für nichteheliche Kinder. Frankreich hat zwar einerseits die Waisensicherung aus der Rentenversicherung ausgegliedert und durch eine einheitliche Leistung bei Alleinerziehung ersetzt. Die indirekte Absicherung der Kinder über den hinterbliebenen Elternteil setzt jedoch weiter eine Eheschließung voraus, ein Schutz ist selbst in den Fällen eines bürgerlich-rechtlichen Solidarpaktes nicht gewährleistet. Von einer Tendenz zur Erneuerung und Modernisierung des Hinterbliebenenrechts, die in einem integrierten Ansatz die Leistungssysteme nach den konkreten Ergebnissen für das einzelne Kind bewertet und modifiziert, kann abgesehen von Schweden nicht die Rede sein.

12. Eine punktuelle Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme zeigt sich in der Absicherung erziehender Elternteile durch unterschiedliche Formen der rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehung, Einbeziehung in die gesetzliche Unfallversicherung etc., indem diese Regelungen neben den Belangen der erziehenden Elternteile auch zum Ausdruck bringen, dass Kinder ein Recht auf Pflege und Betreuung, d.h. ein Recht haben, Zeit mit ihren Eltern zu verbringen, die dann nicht für Erwerbsarbeit zur Verfügung steht.

13. Für spezielle biographische Übergänge – bei Ankunft eines Kindes in der Familie oder Aufnahme eines Adoptivkindes – haben alle Vergleichsländer besonders geschützte Zeitrechte geschaffen. Auch sie bringen die Anerkennung des Rechts des Kindes auf elterliche Betreuung zum Ausdruck. Dem entspricht umgekehrt das Recht beider Elternteile, ihr Kind während eines bestimmten Zeitraums selbst zu betreuen. Das Recht umfasst Freistellungsansprüche gegenüber dem Arbeitgeber, die durch sozialrechtliche Leistungen flankiert sind. Dass diese geschützten Zeiten nicht nur ein Anspruch des jeweiligen Elternteils sind, sondern im vorrangigen Interesse des Kindes gewährt werden, hat besonders die italienische Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitet.

14. Die unterschiedliche Dauer eines finanziell angemessen gesicherten Zeitraums in der frühen Kindheit bedeutet, dass einzelne Vergleichsländer (Italien; Frankreich jedenfalls beim ersten Kind) den Eltern in dieser Phase stärker die primäre Verantwortung zuweisen. Die Anerkennung der elterlichen Primärverantwortung spielt auch eine Rolle bei Maßnahmen, die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Betreuungsoptionen unterstützen sollen.

15. Familienrechtliche Reformen wie die Liberalisierung des Scheidungsrechts und die Verkürzung nachehelicher Unterhaltsansprüche für die Elternteile mit der Hauptsorteverantwortung erfordern eine sozialrechtliche Flankierung auf unterschiedlichen Ebenen und mit integrierten Ansätzen. Schweden und Frankreich haben hierzu differenzierte Lösungen sowohl durch die Regelungen zum Unterhaltsvorschuss, als auch durch Betreuungsangebote entwickelt, durch die Alleinerzieherfamilien gezielt unterstützt und entlastet werden. In Deutschland gibt es für diese Familien bislang keine befriedigenden

Konzepte, in Italien ist für Alleinerziehende nur eine Entlastung im Rahmen des selektiven Kindergeldsystems vorgesehen, das nicht alle Kinder erreicht.

16. Ein Bündel an Begründungen begleitet den Ausbau institutioneller Formen der Kindertagesbetreuung. Dieser stützt sich in den Vergleichsländern noch vornehmlich auf wirtschafts-, familien- und gleichstellungspolitische Begründungen, bei denen Aspekte der Aktivierung von Müttern und der investiven Sozialpolitik eine zentrale Rolle spielen. Die Kindesperspektive, die vor allem mit der qualitativen Ausgestaltung der Angebote zusammenhängt, wurde in den Vergleichsländern erst in der jüngeren Vergangenheit thematisiert. In allen Vergleichsländern fehlt es bislang an der Definition landesweit einheitlicher Qualitätsstandards für die verschiedenen Angebotsformen der Kindertagesbetreuung, ohne die das Recht aller Kinder auf Verwirklichung personaler Entwicklungs- und Entfaltungschancen unabhängig vom Elternhaus ein frommer Wunsch bleibt.

17. In Deutschland und Frankreich ist der Zugang zu Betreuungs- und Bildungsangeboten für Kinder ab dem 3. Geburtstag mit einem Rechtsanspruch des Kindes verknüpft worden, während in Schweden das gleiche Ergebnis durch eine kommunale Leistungsverpflichtung erreicht wird. Obwohl als Rechtsanspruch des Kindes definiert, richtet sich der Umfang des Betreuungsbedarfs weniger nach den Bedürfnissen der Kinder, als nach den Erfordernissen des Arbeitsmarktes. Während in Deutschland die Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz grundsätzlich mit Besuchsgebühren verbunden ist, und auch in Schweden jenseits eines dreistündigen Vorschulbesuchs Gebühren anfallen, besteht in Frankreich und Italien grundsätzlich Kostenfreiheit für die Teilhabe am vorschulischen Bildungsangebot.

18. Frankreich ist entgegen der öffentlichen Wahrnehmung nicht das Land der Kinderkrippen, da immerhin fast 2/3 der Kinder unter drei Jahren überwiegend von den Eltern betreut werden. Wenn die Eltern wie in Frankreich üblich die Betreuungspersonen selbst einstellen, tragen sie einen großen Teil der Verantwortung für Organisation und Überprüfung der Qualität.

19. Von allen vier Ländern bleibt Schweden das Land, in dem die Idee einer kindbezogenen Politik als eigentlicher Kern der Familienpolitik am frühesten und wirkungsvollsten verankert wurde. Durch die Entkoppelung von Ehe- und Familienschutz – kann Schweden zudem eine gleichberechtigte Unterstützung und Förderung aller Familienformen, in denen Kinder aufwachsen, besser als die übrigen Länder gewährleisten. Eine finanzielle Entlastung der Eltern bei einer Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung oder der Vorschule ist jedoch auch in Schweden nicht so weit fortgeschritten, dass von einer weitgehenden Vergesellschaftung der Kindheit die Rede sein kann.

20. Alle vier Vergleichsländer unterstützen die Wahlfreiheit der Familien mit Kindern bei der internen Arbeitsteilung und stellen sozialrechtliche Leistungen für unterschiedliche Familienmodelle bereit. Gleichwohl liegt das Augenmerk in Schweden stärker als in den übrigen drei Ländern auf der Unterstützung der Zweiverdienerfamilie mit Kindern. Öffentliche Verantwortung in Schweden spiegelt insoweit den bereits eingetretenen

tenen gesellschaftlichen Wandel und begleitet ihn. Das Modell der Familie mit einem Alleinernährer findet nur noch begrenzt für bestimmte Übergänge im Lebensverlauf öffentliche Unterstützung, im Übrigen bleibt die Wahl dieses Modells in der privaten Verantwortung. Frankreich wie auch Deutschland beharren demgegenüber stärker auf der Wahlfreiheit und der Unterstützung der Familien in der jeweils gewählten Form. In Italien fehlt eine explizite Familienpolitik, die finanzielle Verantwortung des Staates ist nicht auf ein bestimmtes Familienmodell fixiert. Allerdings bleiben auch die Ansätze zur Unterstützung von Zweiverdienerfamilien bescheiden und finden sich vor allem im Rahmen des Bildungswesens.