

Unterhalts- und Betreuungsleistungen für Kinder in Italien

Eva Maria Hohnerlein

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	331
A. Gesellschaftliche Hintergründe und verfassungsrechtlicher Rahmen	335
I. Sozialstrukturelle Rahmenbedingungen	336
1. Demographische Daten	336
2. Familien- und Haushaltsstrukturen	337
3. Arbeitsmarktdaten	339
4. Öffentliche Aufwendungen für Familien mit Kindern, Kinderkosten und Kinderarmut	340
II. Verfassungsrechtliche und –politische Rahmenbedingungen	342
1. Kompetenz- und Haushaltsregelungen	342
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine kindbezogene Familienpolitik	345
a) Kindergrundrechte	345
b) Schutz der Familie	346
3. Internationales Recht	347
III. Wesentliche Merkmale sozialer Sicherung und kindorientierter Familienpolitik	349
1. Soziale Sicherung im Überblick	352
2. Entwicklungslinien der Familien- und Kindersozialpolitik	354
3. Bildungs- und schulpolitische Entwicklungen	360
IV. Die rechtliche Stellung des Kindes	363
1. Das Kind im Recht	363
2. Das Kind im Familienrecht	364
a) Familienrechtliche Zuordnung des Kindes	365
b) Grundsätze der elterlichen Verantwortung für Betreuung und Erziehung	366
c) Pflegekindschaft und Adoption	369
3. Prozessuale Garantien zur Sicherung von Kindesinteressen	371
4. Kinderbeauftragte	372
B. Materielle Existenzsicherung von Kindern	373
I. Private Unterhaltsleistungen für Kinder	373
1. Unterhaltungspflicht gegenüber minderjährigen Kindern	374
2. Besonderheiten beim Unterhalt für volljährige Kinder	376
3. Die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen	376
II. Beitragsabhängige Familienleistungen zum Ausgleich allgemeiner Kinderkosten	377
1. Familienleistungen – Kindergeld	377
a) Funktion und Voraussetzungen der ANF-Leistung	378

b) Die Höhe der ANF-Leistung	380
2. Zuschläge für Bezieher von Arbeitsunfallrenten	382
III. Beitragsunabhängige Sozialleistungen für bedürftige Familien mit Kindern	383
1. Prüfung der wirtschaftlichen Situation bei einkommensabhängigen Leistungen	383
2. Staatliche Kinderzulage für Mehrkindfamilien	385
3. Staatliche Mindestsicherung für Familien mit Neugeborenen und Kleinkindern	386
4. Maßnahmen zur Unterhaltssicherung von Kindern auf unterstaatlicher Ebene	388
a) Familiengeld der Region Südtirol	388
b) Unterhaltsvorschuss zum Schutz minderjähriger Kinder	389
IV. Leistungen und Maßnahmen für besondere Bedarfslagen	390
1. Sonderbedarf nach Geburt oder Adoption	390
2. Ausbildungsbedarf	391
a) Lernmittelfreiheit	392
b) Schulspeisung und Schülertransport	393
c) Unterstützung beim Besuch einer Privatschule	393
d) Studienförderung	394
3. Allgemeiner Wohnbedarf	394
a) Mietzuschuss	395
b) Zuweisung von Mietwohnungen	396
c) Förderung von Wohneigentum	396
4. Absicherung der Kinder bei Krankheit und Unfall	397
a) Sicherung im Krankheitsfall	397
b) Sicherung bei Schulunfällen	398
5. Mobilität, Freizeit und Erholung	398
V. Unterhaltssicherung von Waisen im Rahmen spezieller Solidargemeinschaften	399
1. Waisenrenten der Rentenversicherung	399
2. Waisenrenten der Unfallversicherung	401
3. Waisenunterstützung durch das Vorsorgesystem für Mediziner (ONAOSI)	402
VI. Unspezifische Mindestsicherung für bedürftige Familien mit Kindern	403
1. Das Existenzminimum für Kinder	403
2. Staatliche Ansätze einer allgemeinen Mindestsicherung	403
3. Regionalgesetzliche Regelungen	405
a) Autonome Provinz Bozen-Südtirol	405
b) Kampanien	406
VII. Entlastungen für Unterhaltsaufwendungen im Steuerrecht	406
1. Grundlagen der Einkommensbesteuerung	406

2. Kindbedingte Unterhaltslasten im Einkommensteuerrecht	407
a) Allgemeiner Unterhaltsbedarf von unterhaltsabhängigen Kindern	407
b) Steuerabzüge für spezifische Kinderkosten	409
c) Absetzbeträge für Wohnaufwand	410
d) Kindbezogene Abzüge vom Gesamteinkommen	411
3. Entlastungen im Abgaben- und Gebührenrecht	411
4. Steuerliche Entlastungen für Arbeitgeber	412
C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung	412
I. Unterstützung der Betreuung und Erziehung durch die Eltern	412
1. Zeitrechte für gemeinsame Eltern-Kind-Zeiten	412
a) Zeitrechte durch arbeitsrechtliche Freistellungsregeln	413
b) Familienfreundliche Arbeitszeiten und öffentliche Zeitpolitik	419
2. Unterhalt für betreuende Elternteile	422
a) Privater Unterhalt	422
b) Unterhaltsersatzleistungen der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung	423
3. Geldleistungen bei elterlicher Betreuung	424
a) Lohnersatzleistungen während Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternzeit	425
b) Kompensation für Ruhezeiten im ersten Lebensjahr	428
c) Staatliche Mindestunterstützung bei Mutterschaft nach versicherungspflichtiger Beschäftigung	428
d) Fürsorgeleistung bei Mutterschaft nicht erwerbstätiger Frauen	429
e) Geldleistungen der Gebietskörperschaften bei elterlicher Betreuung	430
4. Die rentenmäßige Absicherung von Phasen elterlicher Kindererziehung	431
a) Freiwillige Rentenversicherung für nicht erwerbsmäßige Erziehungsarbeit	431
b) Rentenrechtliche Berücksichtigung der Kindererziehung	432
c) Rentenmäßige Absicherung familiärer Erziehungsarbeit auf Regionalebene	434
5. Unfallversicherungsschutz nicht erwerbstätiger Eltern während der Kindererziehung	436
II. Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern außerhalb der Familie	436
1. Betreuungs- und Erziehungsangebote für Kleinkinder (servizi socio-educativi)	438
a) Angebotsstrukturen	438
b) Rechtsgrundlagen der Betreuungsangebote	440
c) Ausgestaltung und Qualitätsstandards der Betreuungsangebote	443
d) Finanzierung	445
e) Teilhabequote	447
2. Vorschulsystem	448

a) Rechtsgrundlagen und Angebotsinhalte	449
b) Organisation und Finanzierung	450
c) Teilhabequote	451
3. Förderung und Betreuung von Kindern im Schulalter	451
a) Struktur des Bildungssystems und ergänzender Betreuungsbedarf	451
b) Ganztagsklassen	452
c) Förderung von Kindern außerhalb der Unterrichtszeiten	453
III. Familienunterstützende soziale Dienste und Hilfen zur Erziehung	454
1. Allgemeine familienunterstützende Hilfen und Angebote	454
2. Sicherstellung der Betreuung und Erziehung bei Ausfall der Eltern	455
a) Familienähnliche Erziehungsformen	455
b) Heimerziehung	456
D. Abschließende Bemerkungen	456
Anhang: Tabellen	460
Literatur	463

Abkürzungsverzeichnis

AA.VV.	Autori varii
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ADL	Argomenti di Diritto del Lavoro
ANF	Assegno per il nucleo familiare
App.	Appello
Art., artt.	Articolo, articoli
a.s.	anno scolastico
ASL	Azienda Sanitaria Locale
Att.	Disposizioni di attuazione
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Buchst.	Buchstabe
c.c.	codice civile
C.M.	Circolare ministeriale
c.p.	codice penale
cap.	capitolo
Cass. S.U.	Cassazione Sezioni Unite
Cass.	Corte di Cassazione (Kassationsgerichtshof)
Cass.Civ.	Cassazione civile
CCNL	contratto collettivo nazionale di lavoro
CENSIS	Centro Studi Investimenti Sociali
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CIG	Cassa Integrazione Guadagni
CISF	Centro Internazionale Studi Famiglia
CNM	Consiglio Nazionale dei Minori
CNR	Consiglio nazionale delle ricerche
Corte cost.	Corte costituzionale
Cost.	Costituzione
CRC	Convention on the Rights of Children
D.	Decreto
DGR	Decreto della Giunta Regionale
D.L.	Decreto-Legge (Notverordnung)
D.Lgs.	Decreto legislativo (gesetzesvertretende Verordnung aufgrund eines Ermächtigungsgesetzes)
DLH	Dekret des Landeshauptmanns
D.M.	Decreto ministeriale
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica (Dekret des Präsidenten der Republik)
Ddl	Disegno di legge
Dir.fam.	Diritto e famiglia
Dir.lav.	Il diritto del lavoro
DLH	Dekret des Landeshauptmannes (Bozen)
D.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
EG	Europäische Gemeinschaft
ENAOLI	Ente Nazionale per l'Assistenza agli Orfani dei Lavoratori Italiani
ENEL	Ente Nazionale per l'Energia Elettrica
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi
ENPALS	Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo

ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
Eurispes	Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali
Eurostat	European Statistics
Fam. e dir.	Famiglia e diritto
FN	Fußnote
Foro it.	Foro italiano
FPLD	Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti
G.U.	Gazzetta ufficiale
GiurCost	Giurisprudenza Costituzionale
Giust. Cost.	Giustizia costituzionale
Giust.civ.	Giustizia civile
Giust.cost.	Giustizia costituzionale
ICI	Imposta comunale sugli immobili
i.d.F.	in der Fassung
IMU	Imposta Municipale Unica
INAIL	Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Nationaler Träger der Arbeitsunfallversicherung)
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
IRE	Imposta sul reddito
IRES	Istituto di Ricerche Economiche e Sociali
IRPEF	Imposta sul reddito delle persone fisiche
IRPPS	Istituto di ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali
ISE	Indicatore della situazione economica
ISEE	Indicatore della situazione economica equivalente
Istat	Istituto nazionale di statistica
IVA	Imposta sul valore aggiunto
IUC	Imposta Unica Comunale
i.V.m.	in Verbindung mit
L.	Legge
L.G./LG	Landesgesetz (einer autonomen Provinz)
L.P.	Legge provinciale
LD	Legge delega
LEA	Livelli essenziali di assistenza
LEP	Livelli essenziali delle prestazioni
Liveas	Livelli essenziali delle prestazioni sociali
LR	Legge Regionale
Mio.	Million(en)
MIUR	Ministerio dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Mrd.	Milliarde(n)
n., nn.	Numero, numeri
Nuov.Giur.Civ.Comm.	Nuova Giurisprudenza Civile Commentata
ONAOSI	Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani
ONMI	Opera Nazionale Maternità e Infanzia
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ord.	ordinanza
PSS	Prospettive sociali e sanitarie
R.D.	Regio decreto
RDL	Regio decreto-legge
RDSS	Rivista del diritto della sicurezza sociale
RGL	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
RIDL	Rivista italiana di diritto del lavoro

Riv.	Rivista
RMI	Reddito Minimo di Inserimento
RPS	Rivista di Politica Sociale
RSS	La Rivista di Servizio Sociale
Sez.	Sezione
S.o	serie ordinaria
SSN	Servizio Sanitario Nazionale (Nationaler Gesundheitsdienst)
T.U.	Testo Unico (Einheitstext)
Tab.	Tabelle
Trib. Min.	Tribunale per i minorenni
TUIR	Testo Unico delle imposte sui redditi
UN	United Nations
UNCRC	United Nations Convention on the Rights of the Child
UNICEF	United Nations Nations Children's Fund (zuvor United Nations International Children's Emergency Fund)
Urt.	Urteil

A. Gesellschaftliche Hintergründe und verfassungsrechtlicher Rahmen

Italien zählt traditionell zu den Ländern mit einer äußerst rudimentär entwickelten Sozialpolitik für Familien allgemein und speziell für Familien mit heranwachsenden Kindern.¹ Eine auffällige Ausnahme hierzu war der flächendeckende Ausbau eines Vorschulsystems für Kinder ab drei Jahren zu Beginn der 1970er Jahre. Die insgesamt eher spärlichen staatlichen Interventionen bezogen sich einerseits auf kategorielle Leistungssysteme vor allem für Arbeitnehmerfamilien, andererseits auf Schutzmaßnahmen für besonders hilfebedürftige und gefährdete Kinder und Jugendliche in einer als irregulär definierten Lebenssituation. Allgemeine soziale Dienstleistungen für Familien mit Kindern blieben weitgehend der Initiative einzelner Regionen oder Kommunen überlassen.

Seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert hat nunmehr – nach jahrzehntelanger Stagnation – ein Reformprozess mit diversen institutionellen Veränderungen eingesetzt. Verschiedene Leistungen für Eltern im Rahmen der sozialen Sicherheit wurden ausgeweitet. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre – nach der Ratifikation der UN-Kinderrechte-Konvention – entwickelte sich zudem erstmals eine Sozial- und Familienpolitik für alle Kinder und Jugendlichen. Im Gegensatz zu früher ging es dabei ausdrücklich um Rechte, Interessen und Befindlichkeiten der Kinder und Jugendlichen selbst. Die Entwicklung „kindzentrierter“ Maßnahmen für Kinder und Jugendlichen wurde begleitet durch neue Institutionen und Akteure wie die Kinderkommission des Parlaments, das nationale Observatorium für Kinder und Jugendliche oder das Dokumentationszentrum über Kinder und Jugendliche.²

Die wechselhaften Entwicklungen in der Ausrichtung einer kindbezogenen Familien- und Sozialpolitik sind im Lichte historischer Eigenheiten zu sehen: Italiens Geschichte ist geprägt durch eine streng katholische Tradition und eine vergleichsweise schwache Zentralregierung einerseits, und andererseits starke Regionalregierungen bei erheblichen regionalen Disparitäten zwischen dem entwickelten Norden und dem unterentwickelten Süden, dem Mezzogiorno³. Die sozialpolitische Entwicklung der letzten Jahre, vor allem auf dem Gebiet der nicht-monetären familienbezogenen sozialen Dienstleistungen, vollzieht sich im Kontext einer Föderalismusreform, durch die staatliche Verantwortung zunehmend auf die Regionen verlagert und die Autonomie auf lokaler Ebene gestärkt werden.

Traditionelle Familienstrukturen sind noch stark verbreitet. Innerfamiliäre Solidarität gilt weiterhin als die Hauptquelle für die Verteilung von Einkommen und von Betreu-

1 Vgl. *Lenti*, *L'intervento sociale pubblico per la famiglia: Note introduttive*, in: *Lenti* (Hrsg.), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, 2012, S. 677 ff.; *Saraceno*, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali della famiglia in Italia*, 2003.

2 Vgl. unten II.3.

3 Zum Mezzogiorno zählen die acht Regionen Abruzzen, Apulien, Basilikata, Kalabrien, Kampanien, Molise, Sardinien und Sizilien.

ungsleistungen.⁴ Frauen tragen die Hauptverantwortung für Kinder, sei es als Mütter oder als Großmütter. Die Ausbildungszeiten sind lang, und die erwachsenen Kinder verlassen sehr spät das Elternhaus. Zu den Besonderheiten der italienischen Rechtskultur zählt die relativ große Distanz der Bürger zum Staat und zu staatlichen Gesetzen. Die Implementierung neuer Gesetze erfolgt oft mit großen Verzögerungen, die Kluft zwischen Norm und Rechtswirklichkeit ist ausgeprägter als anderswo in Europa. In der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Klassifizierung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Modelle gilt Italien als typischer Vertreter des „mediterranen Modells“. Seine Hauptmerkmale sind die niedrige Erwerbsbeteiligung der Frauen, eine sehr niedrige Geburtenrate und ein unzureichendes Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen.

I. Sozialstrukturelle Rahmenbedingungen

1. Demographische Daten

Mit 59,685 Mio. Einwohnern⁵ gehört Italien – neben Deutschland, Frankreich und Großbritannien – zu den vier großen Ländern der Europäischen Union. Der leichte Bevölkerungszuwachs der letzten Jahre basierte überwiegend auf der Zuwanderung.⁶ In der Dekade 2001-2011 hat sich die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung nahezu verdreifacht. Der Ausländeranteil beträgt 2012 im landesweiten Durchschnitt 7,4% (2011: 6,5%), variiert indes zwischen den nördlichen und südlichen Regionen erheblich.⁷

Nach der letzten Volkszählung von 2011 lebt der überwiegende Teil der Bevölkerung in einer der vielen mittelgroßen Städte mit unter 100.000 Einwohnern. 45,8% der Bevölkerung lebt im Norden, 19,5% im Zentrum, 23,5% im Süden und 11,2% auf den Inseln. Die Alterung der Bevölkerung ist stark fortgeschritten. Die Fertilitätsrate stagnierte seit den 90er Jahren auf einem durchschnittlichen Wert von 1,2–1,3 Geburten je Frau und wird nun nach einem leichten Anstieg auf durchschnittlich 1,394 (2011) geschätzt.⁸ Die Kindersterblichkeit im ersten Lebensjahre ist im Zeitraum 2009-2011 im

4 Die Familie gehört zu den wichtigsten sozialen Stoßdämpfern gerade auch für die jüngeren Generationen. Zur Bedeutung der Solidarität innerhalb der Familie vgl. *Del Boca/Rosina*, Famiglie sole, 2009, S. 39 ff.

5 ISTAT, *Annuario statistico italiano* 2013, S. 31.

6 Im Jahr 2012 wurden rund 527.780 (2011: 541.000) Lebendgeburten registriert. Etwa 14% der in Italien geborenen Kinder haben nicht die italienische Staatsangehörigkeit. Zu den demographischen Entwicklungen vgl. ISTAT, *Annuario statistico italiano* 2013, S. 680, Tab. 26.10, sowie ISTAT, *Famiglia in Cifre*. 2010, S. 7 ff.

7 ISTAT, *Annuario statistico Italiano* 2013, S. 31.

8 ISTAT, *Annuario statistico italiano* 2013, S. 31. Der Tiefststand wurde 1995 mit einem Wert von 1,19 erreicht, vgl. *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, *Libro Bianco sul Welfare*, 2003, S.

Landesdurchschnitt von 3,6 auf 3,3 Todesfälle je 1000 Lebendgeburten zurückgegangen.⁹ Zugleich nimmt auch die Zahl der registrierten Schwangerschaftsabbrüche seit Jahren kontinuierlich ab.¹⁰

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren an der Bevölkerung beträgt im Zeitraum 2005-2012 kontinuierlich etwa 17% im Landesdurchschnitt, wobei es erhebliche regionale Unterschiede gibt.¹¹ Die absolute Zahl der Minderjährigen wird mit etwa 10,2 Millionen beziffert (2009-2012), wobei der Ausländeranteil bei 10% liegt. Die Zahl der Kinder (0-14 Jahre) betrug am 31.12.2011 knapp 8,3 Mio. (etwa 14% der Gesamtbevölkerung).¹² Die Zahl ausländischer Kinder und Jugendlicher ist im Zeitraum 2003 – 2010 von 413.000 auf 993.000 gestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt. 18,6% der Neugeborenen haben mindestens einen ausländischen Elternteil.¹³

Das Durchschnittsalter der Frauen bei Geburt eines Kindes liegt bereits seit 2003 über 30 Jahre.¹⁴ Der Anteil der nichtehelichen Geburten steigt kontinuierlich und ist zwischen 2006-2012 von 18,7 auf 28,36% angewachsen.¹⁵ Ein besonderes demographisches Merkmal zeigt sich in dem immer späteren Auszug aus dem Elternhaus.¹⁶

2. Familien- und Haushaltsstrukturen

Es gab 2011 etwa 6,76 Millionen Familienhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren, (2009: 5,93 Mio.)¹⁷ Insgesamt ist die Zahl dieser Familien rückläufig, während umgekehrt die Zahl der kinderlosen Paare steigt.¹⁸ 1,6 Millionen Familien (etwa 14% aller Familien) haben Kinder im Alter von unter drei Jahren. Zwischen 2008-2009 betrug die Zahl der Einelternfamilien mit Kindern unter 18 Jahren 783.000, wobei es sich in 88,6%

7 sowie Daten der Statistikbehörde Istat. Die höchsten Werte verzeichnen die nördlichen Regionen mit einer Geburtenrate von 1,48: Südtirol mit 1,63 (1,64 in der autonomen Provinz Trento, 1,61 in der autonomen Provinz Bozen), Aostatal (1,61), Lombardei (1,52), Emilia-Romagna (1,50) sowie Veneto (1,48); in den mittelmittelitalienischen Regionen beträgt die durchschnittliche Geburtenrate 1,38 und in Süditalien nur 1,35 (mit den Schlusslichtern Sardinien und Basilikata).

9 ISTAT, *Annuario statistico italiano* 2013, S. 64.

10 ISTAT, aaO, S. 62 f.

11 Am niedrigsten liegt der Anteil der Kinder in Ligurien (13,5%), am höchsten in Kampanien (21,2%), gefolgt von Sizilien (19,7%) und Trentino/Südtirol (19,2%). Zur Entwicklung der Zahlen im Zeitraum 2000-2007 vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), *Diritti in crescita*, 2009, S. 224 f.

12 ISTAT, *Annuario statistico italiano* 2013, S. 33.

13 Der Anteil der Geburten von Kindern mit zwei ausländischen Elternteilen ist im Zeitraum 2003-2011 von 6,2% auf 14% im Landesdurchschnitt gestiegen, vgl. ISTAT, Mitteilung vom 23.5.2012.

14 2011 betrug das durchschnittliche Geburtsalter 31,4 Jahre, vgl. ISTAT, *Annuario* 2013, S. 52.

15 ISTAT, *Annuario statistico italiano* 2013, S. 43, Tab. 2.9.

16 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, 2012, S. 24 f.

17 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, 2012, S. 89.

18 ISTAT, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 24; *CENSIS*, 44° Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese, 2010, S. 323, Tab. 25. Die statistischen Angaben zu den Familienhaushalten differenzieren häufig nicht zwischen minderjährigen und volljährigen Kindern.

der Fälle um Mutter-Kind-Familien handelte. Der Anteil von Kindern, die mit einem Elternteil aufwachsen, hat sich italienweit zwischen 1998-2011 aufgrund von Trennungen und Scheidungen von 6% auf 12% verdoppelt, wobei der Anteil zwischen 18,6% (Ligurien) und 5,5% (Umbrien) stark variiert. Die große Mehrheit der Kinder wird in einer bestehenden Ehe geboren (2012: 71,7%), und der größte Teil der Kinder unter 18 Jahren (90%) lebt auch bei seinen Eltern. Die Zahl der Kinder in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft hat indes seit 1998 deutlich zugenommen.

Zwischen 1998-2011 nahm der Anteil der Einzelkinder geringfügig von 23,8% auf 25,7% zu (vor allem in Süditalien), während der Anteil der Kinder mit einem Geschwisterkind im gleichen Zeitraum stabil blieb (bei 53,1%) und in allen Landesteilen die häufigste Konstellation darstellt. Immer weniger Kinder wachsen mit zwei oder mehr Geschwistern auf: Ihr Anteil ist landesweit von 23,1% auf 21,2% gesunken, wobei der besonders starke Rückgang im südlichen Italien durch einen leichten Anstieg in Nord- und Mittelitalien etwas abgemildert wird.¹⁹ Die Trennungs- und Scheidungsrate steigt kontinuierlich. Jährlich sind knapp 90.000 Kinder unter 18 Jahren betroffen.²⁰ Italienweit gibt es fast eine Million Trennungs- oder Scheidungskinder. Vor Einführung des gemeinsamen Sorgerechts als Regelfall nach Trennung oder Scheidung (Gesetz Nr. 54/2006) erhielt zumeist die Mutter das elterliche Sorgerecht. Seither hat die gemeinsame Sorge stark zugenommen. Die Mutter erhält das Alleinsorgerecht nur noch in 19,1% der Trennungsverfahren und in 34,7% der Scheidungsverfahren (2008). Unverändert bleibt jedoch der Vater fast immer (rund 94% der Fälle) allein verantwortlich für den Unterhalt des Kindes sowohl bei Trennung wie bei Scheidung.²¹

Pro Jahr werden etwa 1.200 Kinder gerichtlich für adoptierbar erklärt (2011: 1.251; 2010: 1.777 Kinder). Die Zahl der bewilligten Inlandsvolladoptionen (einschließlich der Adoptivpflege) betrug 2011 rund 2.000 (2010: ca. 1700), die Zahl der inländischen Adoption mit schwachen Wirkungen ca. 700; die Zahl der Auslandsadoptionen sank im Jahr 2012 auf 3.106 Fälle ab, was einem Rückgang von 22,8% gegenüber den Vorjahren entspricht (jeweils rund 4000 in den Jahren 2009-2011).²² Außerdem werden jährlich fast 4000 Kinder und Jugendliche durch Beschluss eines Vormundschafts- oder eines Jugendgerichts in einer Pflegefamilie oder in einem Heim untergebracht.²³

19 Zu den Entwicklungen vgl. *ISTAT*, *Infanzia e Vita Quotidiana*, Anno 2011, Statistikbericht vom 18.11.2011; *ISTAT*, *Rapporto "Infanzia"* 2008, 17.11.2008.

20 *ISTAT*, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 15, Tab. 4.1b, sowie *ISTAT*, *Sistema informativo territoriale sulla giustizia*, Nota informativa vom 23.6.2009, <http://giustiziaincifre.istat.it/>

21 Vgl. dazu *ISTAT*, *Sistema informativo territoriale sulla giustizia*, <http://giustiziaincifre.istat.it/>.

22 Vgl. Gruppo CRC, 6° Rapporto di aggiornamento 2012-2013, S. 69 ff. Italien gehörte lange Zeit zu den Hauptaufnahmeländern: Zwischen 2000 – Juni 2008 wurden weit über 21.000 Auslandsadoptionen registriert, vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), *Diritti in crescita*, 2009, S. 238 f.

23 *ISTAT*, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 33.

3. Arbeitsmarktdaten

Die Aussichten auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt waren für die jüngeren Generationen aufgrund einer überdurchschnittlich hohen Jugendarbeitslosigkeit seit jeher schwierig. Durch die seit 2008 anhaltende Wirtschaftskrise hat sich die Lage weiter verschärft: Zwischen 2007-2012 ist die Arbeitslosigkeit für Jugendliche unter 25 Jahren insgesamt um 15,2% gewachsen, sogar mit einem erfolgreichen Universitätsabschluss findet sich in 39,3% der Fälle kein Arbeitsplatz.²⁴

Die Frauenerwerbsquote hat in den letzten Jahren zugenommen, liegt aber immer noch unter dem europäischen Durchschnitt und ist außerdem durch starke regionale Unterschiede geprägt. Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der Frauen beträgt 47,1% (2012).²⁵ Die Zahl der Kinder mit zwei erwerbstätigen Eltern steigt beständig. Wie bereits in Norditalien hat die Müttererwerbstätigkeit unter Frauen im Alter zwischen 25-44 Jahren nun auch in Mittelitalien stetig zugenommen und liegt dort inzwischen bei knapp 60%.²⁶ Das traditionelle Erwerbsmuster von Frauen, nämlich die Beschäftigung nach der Geburt des ersten oder zweiten Kindes aufzugeben, hat sich deutlich verändert. Mütter zwischen 25 und 64 Jahren mit einem Kind haben eine Erwerbsquote von 59%, Mütter mit zwei Kindern von 54,1% (2009).²⁷ Die Notwendigkeit von zwei Haushaltseinkommen ergibt sich oft im Zusammenhang mit den Belastungen durch den Erwerb von Wohneigentum, das in Italien sehr verbreitet ist.²⁸ Mütter mit sehr kleinen Kindern tendieren dazu, so lange wie möglich im Arbeitsmarkt zu bleiben, ebenso allein erziehende Mütter von Kindern aller Altersstufen. Ihre Erwerbstätigkeit wird überwiegend durch verwandtschaftliche Hilfe der älteren Generation bei der Kinderbetreuung ermöglicht, vor allem der Großmütter: Im Jahr 2011 wurden 6,32 Mio. Kinder im Alter zwischen 0-13 regelmäßig durch die Großeltern betreut. In der Altersgruppe von 0 - 10 Jahre betrifft dies über 68% der Kinder.²⁹

24 *Save the Children* (Hrsg.), 3^e Atlante dell'Infanzia, 2012, S. 18 ff.

25 Im Landesdurchschnitt bezogen auf die Altersgruppe 15-64 Jahre, vgl. *ISTAT*, *Annuario statistico italiano*, 2013, S. 248.

26 Die Erwerbsquote dieser Mütter in Paarfamilien betrug 2009 im landesweiten Durchschnitt 52,9%, mit Spitzenwerten von 69,1% in Nordostitalien, und Tiefstwerten von 31,8% in Süditalien, vgl. *ISTAT*, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 44, Tab. 12b.

27 Selbst bei 3 Kindern liegt die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der Mütter noch bei 41,3%. Vgl. *EUROSTAT*, Pressemitteilung Nr. 36/2011 vom 4.3.2011. Allerdings gibt immer noch etwa eine Mutter von fünf ihre Erwerbstätigkeit mit der Geburt eines Kindes auf bzw. verliert ihre Arbeit, *ISTAT*, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 42.

28 Nahezu 70% der Familienhaushalte verfügt über Wohneigentum gegenüber 21,8% in einem Mietverhältnis.

29 Vgl. *ISTAT*, *Statistiche Anno 2011*, *Infanzia e vita quotidiana*, 18.11.2011. Nach einer Studie des Forschungsinstituts des italienischen Gewerkschaftsbundes (IRES-CGIL) betreuen 5,948 Mio. (von 6,911 Mio.) Großeltern ihre Enkel, wobei der wirtschaftliche Wert dieser zumeist unentgeltlichen Unterstützung auf 18 Mrd. € im Jahr (1,1% des BIP) geschätzt wird. Vgl. *Iezzi*, *Italia ultima nella spesa per le famiglie*, in: *La Repubblica*, 29.8.2010, S. 26.

Insgesamt wird die Nachfrage nach Betreuungsangeboten für Kleinkinder nur zu einem sehr geringen Teil durch öffentliche Strukturen abgedeckt. Vielfach stehen nur Angebote kommerzieller Anbieter zur Verfügung, die jedoch mit hohen Kosten verbunden sind.

Hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur weist Italien einige Besonderheiten auf. Zum einen sind informelle Beschäftigungsverhältnisse in der Schattenwirtschaft relativ stark verbreitet. Zum anderen zeigen statistische Erhebungen eine deutliche Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere durch quasi-selbständige Erwerbsverhältnisse. Nach Schätzungen werden 25-30% des Volkseinkommens im informellen Sektor erwirtschaftet. Da der informelle Sektor mehr Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung bietet als der „reguläre“ Arbeitsmarkt, sind Mütter mit kleinen Kindern häufig auf diese Form der Beschäftigung angewiesen. Die Teilzeitbeschäftigung liegt für Männer wie für Frauen immer noch leicht unter dem europäischen Durchschnitt, obwohl sie – vor allem für Frauen – in den letzten Jahren angestiegen ist. Etwa 31% der Arbeitnehmerinnen sind teilzeitbeschäftigt (gegenüber 7,2% der Arbeitnehmer). Allerdings ist Teilzeitarbeit in Italien häufig an prekäre Arbeitsbedingungen geknüpft, da sie meist nur im Rahmen befristeter oder quasi-selbständiger Beschäftigung angeboten wird.³⁰

4. Öffentliche Aufwendungen für Familien mit Kindern, Kinderkosten und Kinderarmut

Italien gab 2011 29,7% des BIP für soziale Sicherheit (ohne Bildung) aus (2009: 29,8%).³¹ Die Aufwendungen speziell für die Funktion „Familie und Mutterschaft“ liegen mit Werten von 1,4% des BIP weit unter dem europäischen Durchschnitt von 2,27% des BIP (2009). Relativ bescheiden fällt auch das Gewicht der monetären Familienleistungen am Sozialbudget aus. Ihr Anteil an den gesamten Sozialausgaben (4,7% im Jahr 2007) liegt ebenfalls deutlich unter dem europäischen Durchschnitt (8%).³² Seit der seit 2008 anhaltenden Wirtschaftskrise sind die Aufwendungen zudem rückläufig und auch die zuvor bereits erhöhte Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen hat sich weiter verschärft. Als ursächlich dafür gelten nicht zuletzt die stark fragmentierten Leistungen für Familien mit heranwachsenden Kindern, insbesondere die kon-

30 ISTAT, *Annuario statistico italiano*, 2013, S. 261 (Daten zu 2012). Zur Situation erwerbstätiger Mütter in Italien vgl. *Leira/Tobio/Trifiletti*, in: *Gerhard/Knijn/Weckwert* (Hrsg.), *Erwerbstätige Mütter.*, 2003, S. 141 ff.

31 EUROSTAT, *Expenditure on social protection*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics.

32 Im Jahr 2009 sanken die Kindergeldaufwendungen gegenüber dem Vorjahr um 4,3%. Der Aufwand (6,39 Mrd. €) lag sogar unter den Werten von 2005. Vgl. *Iezzi*, *Italia ultima nella spesa per le famiglie*, in: *La Repubblica*, 29.8.2010, S. 26. Zu einer Bestandsaufnahme der kinderbezogenen Aufwendungen (mit Bildung und Gesundheit) vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), *Diritti in crescita*, 2009, S. 4.

stante Kürzung der betreffenden Mittel im nationalen Sozialpolitikfonds von 1 Mrd. € auf 0,45 Mrd. € zwischen 2007-2013.³³ Der Anteil öffentlicher Aufwendungen für frühkindliche Betreuung und Bildung am Bruttoinlandsprodukt lag 2009 bei knapp über 0,6%, wobei lediglich knapp unter 0,2% auf die Altersgruppe 0 – 3 Jahre entfielen.³⁴ Die Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Maßnahmen und Dienste der Kommunen für den Bereich Familie und Kinder weisen erhebliche regionale Unterschiede auf, die sich durch den Prozess der Dezentralisierung noch verschärft haben. Während die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben 2008-2009 von 115 € auf 119 € gestiegen sind, gaben die führenden Regionen im Jahr 2009 über 260 € aus (Region Emilia-Romagna: 282 €, die Autonome Provinz Trentino 262 €); die niedrigsten Pro-Kopf-Aufwendungen finden sich in Süditalien: Kalabrien (25 €), in einigen der südlichen Regionen – Apulien, Molise und Abruzzen – sind die Aufwendungen im Zeitraum 2008-2009 sogar zurückgegangen.³⁵

Nach den Daten von Eurostat ist das Armutsrisiko unter Kindern nur noch in Rumänien und Bulgarien höher als in Italien.³⁶ Das Armutsrisiko betrifft vor allem die südlichen Regionen, wo fast jede vierte Familie in relativer Armut³⁷ lebt. Während 11,1% aller Familien von relativer Armut betroffen sind, steigt die Rate unter Familien mit minderjährigen Kindern auf 16,2% (oder knapp 1.1 Mio. Familien 2011). Wie das Kinderhilfswerk UNICEF bemängelt, sind Kinder in Italien zu 32,3% armutsgefährdet und damit im Vergleich zu allen Altersgruppen am wenigsten vor Armut geschützt. Überdurchschnittlich häufig betroffen sind neben kinderreichen Familien vor allem Kinder in Familien ohne Erwerbseinkommen, Kinder von Eltern mit einem niedrigen Ausbildungsniveau, Kinder in einer Einelternfamilie, Kinder aus Migrantenfamilien, zunehmend aber auch Kinder junger Eltern (unter 35 Jahre), was teilweise mit den geringen Einstiegsgehältern jüngerer Arbeitnehmer zusammenhängt, vor allem aber mit den insgesamt prekären Erwerbsbedingungen dieser Altersgruppe (insbes. Rückgang unbefristeter Arbeitsverhältnisse).³⁸ Die anhaltende Wirtschaftskrise hat den Anteil der Familien mit

33 Vgl. *Del Boca*, PSS n. 7/2012, S. 28 f.

34 OECD Family database, 2009, Indikator PF3.1.

35 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, S. 80.

36 *EUROSTAT*, Combating poverty and social exclusion, A statistical portrait of the European Union 2010, S. 45, Abb. 3.6.

37 Im Unterschied zur Methode von EUROSTAT berechnet das italienische Statistikamt ISTAT die relative Armut anhand der Erhebungen zu den durchschnittlichen monatlichen Konsumausgaben pro Person, wobei die Schwelle für einen Haushalt mit zwei Personen 2009 mit 983 € beziffert wurde, vgl. *ISTAT*, La povertà in Italia nel 2009, Pressemitteilung vom 15.7.2010. Die von ISTAT ermittelten Werte beziehen sich auf "Familien" bzw. "Haushalte" und müssen auf die Individuen umgerechnet werden. Nach Studien zur Einkommensverteilung in Italien lebt jedes dritte Kind unter 18 Jahren in einer armen Familie, vgl. *Baldini*, Le famiglie alla prova dei conti, 2006; *Guerzoni* (Hrsg.), Le politiche di sostegno alle famiglie con figli, 2007, S. 5. Zur Entwicklung der Armutsrisiken von Kindern in Italien im Zuge der Wirtschaftskrise seit 2009 vgl. *Strati*, Investing in children. Country report – Italy, 2014.

38 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'Infanzia, 2012, S. 91.

Kindern in absoluter Armut weiter ansteigen lassen, insbesondere in Süditalien: Im Zeitraum 2007 – 2012 hat sich die Anzahl der Minderjährigen in absoluter Armut von knapp 500.000 auf über eine Million verdoppelt. Besonders stark betroffen sind die Kinder im Mezzogiorno: Sizilien (19%), Apulien (15,5%), Kalabrien (12,9%) und Kampanien (11,7%), aber selbst in einigen nördlichen Regionen ist absolute Armut unter Kindern inzwischen keine Seltenheit (Lombardei: 9%; Piemont: 8,1%).³⁹

Über 1,82 Mio. Kinder (oder 17.6% der Minderjährigen) lebten 2011 in relativer Armut.⁴⁰ Etwa ein Drittel dieser Kinder (518.000) ist unter 6 Jahre alt, 417.000 ist zwischen 6 und 10 Jahre, 337.000 zwischen 11 und 13 Jahre und 441.000 zwischen 13 und 17 Jahre alt.⁴¹ 70% der armen Kinder leben in Süditalien. Das Risiko hierfür steigt mit der Anzahl der Kinder in der Familie sowie für Einelternefamilien.⁴² Damit einher geht auch ein hoher Grad an Bildungsarmut. Der Anteil der Jugendlichen, die frühzeitig aus dem Bildungssystem aussteigen (early school leavers) ist mit 18% fast doppelt so hoch wie die europäische Zielmarke von 10%.⁴³

Nach Surveydaten arbeiten ca. 5% der Kinder und Jugendlichen im Alter zwischen 7 bis 15 Jahren (etwa 260.000) – d.h. unterhalb des gesetzlichen Mindestalters von 16 Jahren, um das Familieneinkommen aufzubessern; davon sind etwa 30.000 Jugendliche zwischen 14 und 15 Jahren unter ausbeuterischen Konditionen mit negativen Folgen für ihre Gesundheit, Sicherheit und moralische Integrität beschäftigt. Der hohe Anteil der Minderjährigenbeschäftigung geht einher mit einem im europäischen Vergleich überdurchschnittlich häufigen vorzeitigen Schulabbruch.⁴⁴

II. Verfassungsrechtliche und –politische Rahmenbedingungen

1. Kompetenz- und Haushaltsregelungen

Die Gesetzgebungszuständigkeiten für sozialrechtliche Materien außerhalb der Sozialversicherung wurden durch eine Verfassungsreform von 2001 erheblich revidiert.⁴⁵

39 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 4° Atlante dell’Infanzia, 2013, S. 39 ff.; *Gruppo CRC*, 6° Rapporto di aggiornamento 2012-2013, S. 81 ff.

40 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell’Infanzia, 2012, S. 88.

41 *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale –2011, S. 29 ff.

42 *ISTAT*, La povertà in Italia nel 2009, S. 9; vgl. auch *Save the Children* (Hrsg.), *L’Isola dei tesori*, 2010, S. 73; *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante infanzia 2012, S. 86 ff.

43 Vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell’infanzia, 2012, S. 92 f.

44 Vgl. *Save the Children Italia* (Hrsg.), *Game over: Indagine sul lavoro minorile in Italia*, Juni 2013; zur Entwicklung allgemein *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), *Diritti in crescita*, 2009, S. 155 ff.

45 Verfassungsgesetz Nr. 3 vom 18.10.2001, „Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione“, das mit zweijähriger Verzögerung durch das „La Loggia“-Gesetz Nr. 131 vom 5.6.2003 umgesetzt wurde.

Diese Änderungen hängen mit der verfassungsrechtlichen Neustrukturierung der Staatsorganisation zusammen, die Regionen, Provinzen, Großstädte und Gemeinden nicht mehr nur als Bestandteile der Republik betrachtet, sondern als konstitutive Elemente des Staates (Art. 114 der Verfassung). Die Regionen sind an der staatlichen Gesetzgebung institutionell nicht beteiligt. Organe des kooperativen Regionalismus, wie die Staat-Regionen-Konferenz oder die Konferenz der Regionalpräsidenten funktionieren auf der Ebene der Exekutive.

Durch die Verfassungsreform kam es zu einer weitgehenden Verlagerung von Legislativ- und Vollzugskompetenzen auf die unterstaatlichen Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen und Kommunen) sowohl bei der Versorgung mit Gesundheitsleistungen als auch bei der Ausgestaltung der Sozialpolitik auf dem Gebiet von Fürsorgeleistungen und sozialen Diensten. Grundsätzlich besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Zentralstaates nur noch für die Sachgebiete, die ausschließlich dem Gesamtstaat vorbehalten sind. Nach Art. 117 Abs. 1 der Verfassung verbleibt dem Staat die ausschließliche Zuständigkeit u.a. für das staatliche Steuersystem und den Finanzausgleich (Buchst. e); für die Festlegung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten sind (Buchst. m)⁴⁶, sowie für die allgemeinen Normen über das Unterrichtswesen (Buchst. n) und für die soziale Vorsorge (Buchst. o).

Die Regionen haben die Gesetzgebungszuständigkeit für die Sachgebiete, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterfallen, ausgenommen die Festlegung der Grundprinzipien, die der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind. Zu den konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten gehören gem. Art. 117 Abs. 2 der Verfassung u.a. Schutz und Sicherheit der Arbeit; Bildungswesen, vorbehaltlich der Autonomie der Schulen und ausgenommen die berufliche Ausbildung (*istruzione e formazione professionale*), Schutz der Gesundheit; ergänzende Vorsorge (*previdenza complementare e integrativa*). Für die übrigen Felder der Sozialpolitik außerhalb der Sozialversicherungssysteme – d.h. auch für einen Großteil der Familienpolitik – besteht damit eine originäre Gesetzgebungszuständigkeit der Regionen, auf die der Staat nur durch seine Zuständigkeit zur landesweit einheitlichen Festlegung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte Einfluss nehmen kann. Allerdings ist der Staat auch zehn Jahre nach der Kompetenzverlagerung auf die Regionen seiner grundlegenden Verantwortung zur Festlegung einheitlicher gemeinsamer Mindeststandards für soziale Leistungen (*Livelli essenziali delle prestazioni sociali* = *Liveas*) nicht nachgekommen.

Die Verfassungsänderung von 2001 hat den Prozess der Dezentralisierung weiter verstärkt, durch den Regionen und autonome Provinzen bereits seit Ende der 1990er Jahre eine entscheidende Rolle in der Sozialpolitik insbesondere auch in Bezug auf

46 “*Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.*“ Zur Auslegung der Klausel über die ”livelli essenziali“ vgl. *Malzani*, in: *Riv. della previdenza ed assistenza pubblica e privata*, 2004, S. 911 ff.

Kinder und Jugendliche übernehmen. Die politische Koordinierung und Abstimmung auf interregionaler Ebene und zwischen Regionen und Zentralstaat wird durch die „Konferenz der Regionen und der Provinzen“ bewirkt. Da der Staat seine Garantiefunktionen im Bereich der Festlegung sozialpolitischer Mindeststandards nicht wahrnimmt, kommt es zu wachsenden Ungleichheiten beim Zugang zu sozialen Leistungen und Diensten.

Die Vollzugskompetenz in allen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind, liegt bei den Regionen, Provinzen und Gemeinden. Die Stärkung regionaler Autonomie zeigt sich auch im Wegfall der staatlichen Präventivkontrollen der Regionalgesetze (Art. 127 der Verfassung).⁴⁷

Die Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und die Regionen sind in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben finanziell autonom (Art. 119 Abs. 1 der Verfassung). Die genannten Gebietskörperschaften setzen ihre eigenen Steuern und Einnahmen fest und verfügen über den Anteil am staatlichen Steueraufkommen, der sich auf ihr Territorium bezieht. Von großer Bedeutung war die Einführung eines Finanzausgleichs ab dem Jahr 2001 zugunsten der Regionen mit Normalstatut, die zuvor von zweckgebundenen Transferleistungen des Staates abhingen (Art. 119 Abs. 3 der Verfassung)⁴⁸. Die neuen Rechtsgrundlagen einer verantwortlichen steuerrechtlichen Autonomie der unterstaatlichen Gebietskörperschaften durch das Ermächtigungsgesetz Nr. 42/2009 sehen bei der künftigen Ausgestaltung der unterstaatlichen Abgaben und Steuern ausdrücklich einen *favor familiae* vor, der es erlaubt, familiäre Unterhaltslasten steuerrechtlich anzuerkennen.⁴⁹

Durch eine Verfassungsreform von 2012 wurde eine so genannte Schuldenbremse in der Verfassung verankert, die den Staat und sämtliche öffentliche Verwaltungen zu einem ausgeglichenen Haushalt entsprechend den Vorgaben des europäischen Fiskalpakts verpflichtet. Die Reform wurde mit Wirkung ab 30.1.2013 umgesetzt und beschneidet die Möglichkeiten, Investitionen im Bereich der sozialen Dienste und Betreuungsleistungen vorzunehmen.⁵⁰

47 Eine verfassungsrechtliche Überprüfung ist nur noch durch eine Kompetenzstreitigkeitsklage vor dem Verfassungsgericht möglich. Umgekehrt können die Regionen die Verfassungsmäßigkeit staatlicher Gesetze prüfen lassen, wenn sie ihre Kompetenzen für verletzt halten.

48 Legge Nr. 133/99. 15 der 20 Regionen haben ein sog. Normalstatut, d.h. eine von der Regionalregierung verabschiedete regionale Verfassung. Fünf Regionen (Sizilien, Sardinien, Aostatal, Trentino-Südtirol sowie Friaul Julisch-Venetien) haben ein Sonderstatut, das ihnen größere Autonomie gewährt.

49 Art. 2 Abs. 2 Buchst. z, gg) Gesetz Nr. 42 vom 5.5.2009. Das neue Leitprinzip eines *favor familiae* bei der Gestaltung der regionalen Zuschläge zur Einkommensteuer zeigt sich bei den veränderten Finanzierungsregeln für den Gesundheitsdienst (Art. 6 Abs. 5 D.lgs. Nr. 68/2011), vgl. dazu *Antonini*, *Federalismo e welfare familiare*, in: *Donati* (a cura di), *La famiglia in Italia*, vol. I, 2012, S. 195 ff. (205 ff.).

50 Vgl. zur Schuldenbremse Art. 81 Abs. 6, 97, 117 und 119 i.d.F. durch Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 20.4.2012, i.V.m. dem Umsetzungsgesetz Nr. 243 vom 24.12.2012 (*attuazione del principio costitu-*

Unter den Voraussetzungen des Art. 120 Abs. 2 der Verfassung ist dem Staat die Ersatzvornahme von Maßnahmen gestattet. Darunter fällt insbesondere der Schutz der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, unabhängig von den territorialen Grenzen der örtlichen Verwaltungen.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine kindbezogene Familienpolitik

Die italienische Verfassung von 1947 befasst sich mit der Institution Familie explizit nur im Titel über ethisch-soziale Beziehungen (Art. 29 ff. der Verfassung). Der verfassungsrechtlich vorgegebene Familienbegriff beschränkt sich auf die Ehegattenfamilie: Rechte der Familie werden ausdrücklich nur für die auf der Ehe gegründeten natürlichen Gesellschaft anerkannt (Art. 29 Abs. 1 der Verfassung).⁵¹

Darüber hinaus enthält der Titel über wirtschaftliche Beziehungen, vor allem in den Grundnormen sozialer Sicherung (Art. 35 und 38 der Verfassung) zwar keinen ausdrücklichen Hinweis auf Familie. Soweit die Verfassung den „Arbeitern“ die ihren Lebensbedürfnissen angemessenen Mittel garantiert (Art. 38 Abs. 2 der Verfassung), sind damit auch die für die Sicherstellung der Bedürfnisse der Familienmitglieder notwendigen Mittel gemeint. Der materielle Schutz der Familie wird in erster Linie über die Arbeit vermittelt, die in allen ihren Formen und Anwendungen geschützt ist (Art. 35 der Verfassung). Im Fall bezahlter Erwerbsarbeit sollte die Entlohnung nicht nur dem Arbeiter selbst, sondern auch seiner Familie ein freies und würdiges Dasein sichern (Art. 35 der Verfassung).

a) Kindergrundrechte

Die italienische Verfassung bezieht sich auf Kinder vor allem unter dem Aspekt ihrer Schutzbedürftigkeit. Im Abschnitt über Rechte und Pflichten der Staatsbürger wird eine besondere Schutzverpflichtung des Staates außer im Fall der Mutterschaft ausdrücklich auch zugunsten von Kindern und Jugendlichen statuiert. Dabei wird der Staat verpflichtet, die zu diesem Zweck erforderlichen Einrichtungen zu begünstigen (Art. 31 Abs. 2 der Verfassung). Ursprünglich war ein zusätzlicher Artikel vorgeschlagen, der die Verpflichtungen des Staates genauer formulierte. Danach sollte der Staat für die physische Entwicklung der Kinder Sorge tragen und ihre materielle, moralische und kulturelle Erziehung fördern. Die Einrichtung entsprechender Organisationsstrukturen sollte durch Gesetz geregelt und die Bildung freier Jugendvereinigungen staatlich unterstützt werden. Es bestand Konsens, dass die verabschiedete Version von Art. 31 der Verfassung diesen Inhalt umfasste.⁵²

zionale del pareggio di bilancio). Zur Umsetzung der Schuldenbremse vgl. Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2013.

51 Zu dem sehr engen Familienbegriff der Verfassung vgl. *Giacobbe*, La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano, 2011, S. 39 ff.

52 Vgl. *Fadiga* (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 2008, S. 18.

Art. 30 der Verfassung statuiert eine Pflicht und ein Recht der Eltern, die Kinder zu unterhalten, zu unterrichten und zu erziehen, auch wenn sie nichtehelich geboren wurden. Die genannten Rechte werden als Rechte für das Kind angesehen, die dem Kind funktional für die die Entwicklung seiner Persönlichkeit zuzuordnen sind. Wenn die Elternfunktion ausfällt, ist der Staat wiederum verpflichtet, durch Gesetz für die Erfüllung der elterlichen Aufgaben, also für Unterhalt und Erziehung zu sorgen. Ein besonderer Schutzbedarf wird bei den nichtehelichen Kindern anerkannt, denen das Gesetz „jeden rechtlichen und sozialen Schutz“ zusichert, soweit er nicht mit den Rechten der Mitglieder der legitimen Familien kollidiert.

Darüber hinaus ergeben sich Rechte auf Bildung und Ausbildung aus Art. 33 der Verfassung, wobei das eigenständige Kindergrundrecht auf Bildung im Prozess der Verfassungsgebung besonders betont wurde.⁵³ Nach Art. 33 Abs. 2 der Verfassung errichtet der Staat staatliche Schulen aller Arten und Stufen und erlässt die allgemeinen Normen für den Unterricht. Das Bildungswesen wird somit als wesentliche Aufgabe des Staates verstanden. Durch Gesetz Nr. 53 vom 28.3.2003 wurde das Recht auf Bildung für die Dauer von 12 Jahren bzw. bis zum Alter von 18 Jahren etabliert.

Nach Art. 34 der Verfassung steht die Schule jedermann offen. Der Unterricht in den Grundschulen muss mindestens 8 Jahre⁵⁴ erteilt werden, ist obligatorisch und unentgeltlich. Die Unentgeltlichkeit der obligatorischen Grundschulzeit ist bindende staatliche Verpflichtung und dient der Durchsetzung der Schulpflicht.⁵⁵ Die Verfassung postuliert ein Recht der begabten Schüler auf Studienförderung durch Stipendien, Familienbeihilfen und sonstige Unterstützungen, die aufgrund von Ausscheidungswettbewerben zugesprochen werden (Art. 34 Abs. 2 S. 2 und S. 3 der Verfassung).

b) Schutz der Familie

Nach Art. 31 der Verfassung übernimmt es der Staat, durch wirtschaftliche und andere Maßnahmen die Gründung der Familie und die Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben zu erleichtern, wobei die Verfassung die kinderreichen Familien besonders erwähnt (Art. 31 Abs. 1 der Verfassung).

Die Verfassung weist die Erfüllung familiärer Aufgaben in erster Linie den Müttern zu. Dementsprechend formuliert Art. 37 der Verfassung, dass die Arbeitsbedingungen der arbeitenden Frau die Erfüllung ihrer wesentlichen Aufgaben in der Familie ermöglicht.

53 Vgl. die Nachweise bei *Fadiga* (Hrsg.), *Manuale di diritto minorile*, 2008, S. 20.

54 Einfachgesetzlich wurde die Dauer der Pflichtschulzeit ab 2007 von 8 auf 10 Jahre erhöht, vgl. Art. 1 Abs. 622 Gesetz Nr. 296/2006 (Steuergesetz für 2007).

55 Das Verfassungsgericht stellte 1967 fest, dass die Vorschrift nicht nur Programmcharakter hat, sondern eine verbindliche Rechtsnorm darstellt, vgl. *Corte cost.*, *Urt. Nr. 7* vom 4.2.1967, in: *Giust. cost.*, 1967, 56. Für die weiterführende Mittelschule wurde die Unentgeltlichkeit auf Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Familien beschränkt, vgl. Art. 9 Gesetz Nr. 1859 vom 31.12.1962.

chen und Mutter und Kind einen besonderen angemessenen Schutz gewähren sollen (Art. 37 Abs. 1 S. 2 der Verfassung).

3. Internationales Recht

Italien hat die wichtigsten internationalen Übereinkommen zum Schutz von Kinderrechten auf universeller wie auf regionaler Ebene ratifiziert, darunter insbesondere das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989,⁵⁶ dessen Umsetzung nicht zuletzt in der Praxis der sozialen Hilfe und Förderung als unzureichend kritisiert wird. Zu den von Italien ratifizierten weiteren kindspezifischen Übereinkommen gehören das Haager Übereinkommen über internationale Adoptionen von 1993, das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten vom 25.1.1996,⁵⁷ und jüngst das Europäische Abkommen Nr. 201 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von 2007⁵⁸.

Die UN-Kinderrechtskonvention trat für Italien am 5.10.1991 in Kraft. Sie hat Gesetzesrang, verdrängt jedoch entgegenstehende Bestimmungen. Ihre unmittelbare Anwendbarkeit wird wegen der oft allgemeinen Formulierungen von vielen italienischen Gerichten verneint. Das Verfassungsgericht hat jedoch im Zusammenhang mit kindschaftsrechtlichen Verfahren festgestellt, dass die internationalen Normen über die Interessenvertretung des Kindes und über sein Recht auf Anhörung die innerstaatlichen Normen ergänzen.⁵⁹ Punktuell hat die UN-Kinderrechtskonvention Spuren sowohl in der Gesetzgebung wie auch in Gerichtsentscheidungen hinterlassen, auch wenn insgesamt die Auswirkungen im innerstaatlichen Recht überschaubar geblieben sind. So regelte der Gesetzgeber als unmittelbare Folge der Ratifikation die Einführung verschiedener Einrichtungen zum besseren Schutz von Kinderrechten. Dazu gehören der besondere Kinderausschuss des Parlaments (*Commissione parlamentare per l'infanzia*), die Nationale Beobachtungsstelle für Kindheit und Jugend (*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*) sowie das Nationale Dokumentationszentrum zu Kindheit und Jugend (*Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*), das mit der Sammlung und Analyse statistischer Daten über Kinder und Jugendliche betraut ist.⁶⁰ Die Beobachtungsstelle dient der Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen staatlicher Verwaltung und anderen Organisationen und Vereini-

56 Die UN-Kinderrechtskonvention wurde durch Gesetz Nr. 176 vom 27.5.1991 ratifiziert. Zu ihren Wirkungen vgl. *Moro*, in: *Milanese* (Hrsg.), *Bambini, diritti e torti*, 2005, S. 51 ff. Das dritte Fakultativ-Protokoll zur Kinderrechtskonvention über ein Beschwerdeverfahren vom 19.12.2011 hat Italien unterzeichnet, jedoch bisher nicht ratifiziert (Stand: Juni 2014).

57 Legge Nr. 77 vom 20.3.2003 (Ratifikationsgesetz).

58 In Kraft seit 1.5.2013.

59 Corte cost. Nr. 1, 30.1.2002, *Famiglia e diritto* 2002, 229; Corte cost. Nr. 179, 12.6.2009.

60 Gesetz Nr. 451/1997. Die Funktionsweise der Nationalen Beobachtungsstelle und des Dokumentationszentrums sind durch D.P.R. Nr. 103 vom 14.5.2007 geregelt.

gungen, die sich mit der Situation von Kindern und Jugendlichen befassen.⁶¹ Es hat zudem die Aufgabe, offizielle Dokumente wie den Entwurf für die nationalen Aktionspläne zur Kinderpolitik⁶², die Berichte über die Situation der Kinder und über die Umsetzung ihrer Rechte in Italien sowie die Berichte über die Anwendung der UN-Kinderrechtskonvention in Italien auszuarbeiten.⁶³ Schließlich geht auch die Einführung einer zentralen Ombudsstelle zur allgemeinen Förderung und Unterstützung von Kinderrechten im Jahr 2011 auf die Kinderrechtskonvention zurück.

Abgesehen von diesen institutionellen Entwicklungen hat die Konvention auch die Gesetzgebung beeinflusst: Hervorzuheben sind dabei das Gesetz Nr. 285/1997 über Vorschriften zur Förderung der Rechte und Chancen von Kindern und Jugendlichen und das Ausländergesetz D.Lgs. Nr. 286/1998, die im Gesetzestext ausdrücklich auf die Konvention Bezug nehmen. Auch die kindschaftsrechtlichen Reformen zur Förderung des gemeinsamen Sorgerechts nach Scheidung (2006) sowie zur Gleichstellung aller Kindschaftsverhältnisse (2012/2013) waren wesentlich von der Kinderrechtskonvention inspiriert.

Sowohl der Oberste Gerichtshof wie auch der Verfassungsgerichtshof Italiens haben sich auf die Kinderrechtskonvention berufen. Vor allem in ausländerrechtlichen Fällen wurden wiederholt Entscheidungen der Behörden durch die Gerichte korrigiert, indem sie nationale Vorschriften im Lichte der Konvention interpretierten.⁶⁴ Eine wichtige Weiterentwicklung des italienischen Rechts durch Heranziehung der Konvention bewirkte das italienische Verfassungsgericht in der Frage der Anhörungs- und Beteiligungsrechte von Kindern in den sie betreffenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Danach hat jedes Kind, das sich eine eigene Meinung bilden kann, auch das Recht, seine Meinung zu äußern und angehört zu werden, auch wenn das nationale Recht eine Anhörung nicht zwingend vorschreibt.⁶⁵ Vereinzelt haben auch erstinstanzliche Gerichte innerstaatliche Vorschriften im Lichte der Konvention interpretiert: So wurde das

61 Die nationale Beobachtungsstelle besteht aus Vertretern des öffentlichen Systems und freier Träger sozialer Dienste. Zahlreiche Regionen regelten die Einführung regionaler Observatorien, allerdings wurden sie nur in sechs Regionen auch effektiv implementiert (Piemont, Venetien, Friaul – Julisch-Venetien, Emilia Romagna, Toskana und Marken). Zu den regionalen Erfahrungen vgl. *Belotti*, in: PSS, 2008, N. 20, S. 4-9.

62 Bisher wurden drei Nationale Kinderaktionspläne („*Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*“) verabschiedet, der letzte im Januar 2011 mit weitgehend programmatischen Inhalten (D.P.R. vom 21.1.2011).

63 Vgl. hierzu *UNICEF-Comitato sui diritti dell'infanzia*, Osservazioni conclusive 2003; zuletzt *UNICEF*, Committee on the Rights of the Child, CRC/C/ITA/CO/3-4, adopted on 6 october 2011.

64 Corte di Cass. Nr. 7472 vom 20.3.2008 (Visaerteilung durch italienisches Konsulat für Kinder, die ihren Adoptivpflegeeltern im Wege der *kafala* anvertraut worden waren); Corte d'Appello Roma, decreto 19.4.2004, in *Famiglia e diritto*, 2004, 492 (besondere Aufenthaltserlaubnis statt Ausweisung für den Vater von zwei Kleinkindern, deren Mutter sich mit den Kindern rechtmäßig in Italien aufhielt); weitere Rechtsprechungshinweise bei *Long*, *International Journal of Children's Rights* 17 (2009), S. 155 ff. (159 ff.).

65 Corte cost. Nr. 1, 30.1.2002, *Famiglia e diritto* 2002, 229.

Recht eines ausländischen Kindes auf Besuch der Vorschule ausdrücklich auf dessen individuelles Recht auf Bildung gestützt, das ihm auch bei unrechtmäßigem Aufenthalt seiner Eltern nicht verweigert werden dürfe.⁶⁶

Bisher ist die Kritik einer zu zögerlichen Umsetzung der Konvention in Italien nicht verstummt.⁶⁷ Ein grundsätzliches Defizit hängt mit dem geringen – und seit der Wirtschaftskrise stetig sinkenden – Umfang öffentlicher Aufwendungen zugunsten von Familien mit heranwachsenden Kindern zusammen, der sich an der Kürzung der kommunalen Sozialausgaben festmachen lässt.⁶⁸ Das Monitoring der internationalen Garantien wird zudem durch das Fehlen belastbarer statistischer Daten beeinträchtigt.

Als ein effektiveres Schutzsystem auch für Kinderrechte in Italien gilt die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950. Obgleich sie Kinderrechte nicht als gesonderte Kategorie schützt, nehmen sie teil am Schutz des Rechts auf Privat- und Familienleben gemäß Art. 8 EMRK, der Grenzen gegenüber staatlichen Eingriffen in die Eltern-Kind-Beziehung zieht, die insbesondere bei der gerichtlichen Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie mit dem Ziel der Adoption zu beachten sind.⁶⁹ Der Schutz kindbezogener Menschen- und Grundrechte wird in Italien außerdem über die Europäische Sozialcharta in ihrer revidierten Fassung verfolgt, zu der auch das von Italien ratifizierte Kollektivbeschwerdeverfahren beiträgt.⁷⁰

III. Wesentliche Merkmale sozialer Sicherung und kindorientierter Familienpolitik

Sowohl das italienische System sozialer Sicherung wie das Steuersystem haben die Situation von Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern lange Zeit systematisch vernachlässigt.

Das italienische System sozialer Sicherung zählt zu den typischen Vertretern südeuropäischer Sozialstaatlichkeit, die vor allem durch ein spezielles Muster bei der Vertei-

66 Trib. Milano, Nr. 2380 vom 11.2.2008, <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/febbraio/ord-trib-mi-asili.pdf>.

67 Zur schleppenden Umsetzung der Konvention vgl. *Gruppo CRC*, 2° Rapporto Supplementare 2009; 5° Rapporto di aggiornamento 2011-2012, 2012, 6° Rapporto di aggiornamento 2012-2013, 2013; die Mittelkürzung wird durch das Fehlen einer kinderpolitischen Gesamtvision zusätzlich verschärft, auf die die Schattenberichte zur Kinderrechtskonvention hinweisen, vgl. etwa *Gruppo CRC*, 7° Rapporto 2014, S. 16-20.

68 Vgl. *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2013, S. 9 ff., 13 ff.

69 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte im Verfahren *Zhou gegen Italien* (Beschwerde Nr. 33773/11) einstimmig eine Menschenrechtsverletzung durch die zwangsweise Fremdplatzierung fest, da die italienischen Behörden vor Einleitung des Adoptionsverfahrens versäumt hatten, das leibliche Mutter-Kind-Verhältnis durch konkrete Maßnahmen zu unterstützen, Urteil vom 21.1.2014.

70 Vgl. die Beschwerde Nr. 94/2013 der Kinderschutzorganisation „Association for the Protection of All Children“ gegen Italien, mit der ein Verstoß gegen Art. 17 ESC wegen der anhaltenden Akzeptanz körperlicher Strafen gegenüber Kindern gerügt wurde.

lung von Sozialleistungen und institutionelle Defizite in der öffentlichen Verwaltung charakterisiert ist. Es ist in die drei Bereiche Vorsorge (*previdenza*), Fürsorge (*assistenza*) und Gesundheit (*assistenza sanitaria*) untergliedert. Der größte Teil des Sozialbudgets wird für die Alterssicherung verwendet. Monetäre Familienleistungen zählen bis heute zu den marginalen Leistungen. Das Kindergeld ist als vom Einkommen abhängiges Vorsorgesystem für Arbeitnehmer ausgestaltet. Überschüsse aus diesem System fließen häufig in die chronisch defizitären Rentenkassen. Seit über einem Jahrzehnt befindet sich das italienische System sozialer Sicherung im Umbruch. Trotz grundlegender Strukturreformen im Renten- und im Gesundheitssystem ist der Prozess zur Redimensionierung, zur Rationalisierung und Modernisierung des Sozialstaats nicht abgeschlossen.

Der gesetzliche Rahmen zur Entwicklung einer kindorientierten Sozialpolitik hat sich seit 2001 grundlegend verändert: der Staat hat die Steuerung dieses Politikfeldes fast uneingeschränkt den Regionen überlassen und die Rolle der Kommunen in der Kinder- und Jugendpolitik ist gewachsen. Für die Planung und Finanzierung der Interventionen sind heute die Regionen und autonomen Provinzen verantwortlich.⁷¹ Seit 1989 haben nahezu alle Regionen Gesetze zur Förderung der Familienpolitik verabschiedet.⁷² Im Rahmen der regionalen Sozialplanung definieren sie Rahmen und Zielrichtung sowie die Finanzierung der Interventionen zum Schutz der Minderjährigen, sie fördern die Entwicklung und Durchführung der Betreuungs- und Erziehungsdienste für Kinder auf örtlicher Ebene (Krippen, Vorschulen etc.) und sie unterstützen die Rechte, das Wohlergehen und die Integration von Kindern und Jugendlichen. Die Regionen haben auch eine führende Funktion bei bildungspolitischen Maßnahmen, auch wenn der Staat hierbei die allgemeinen Normen und Prinzipien vorgibt. Die Umsetzung der regionalgesetzlichen Vorgaben ist Aufgabe der Kommunen, in Abstimmung mit der Region und den Provinzen. Bei der Realisierung eines örtlichen Netzes sozialer Dienste für die Kinder und Jugendlichen arbeiten die Kommunen auch mit den örtlichen Gesundheitsdiensten und mit Verbänden und Vereinigungen von Bürgern zusammen. Der auf Wohlfahrtsausgaben entfallende durchschnittliche Anteil am Kommunalhaushalt weist große regionale Unterschiede auf. Je nach Gemeinde und geographischer Lage unterscheiden sich im Übrigen auch die Aufwendungen, die in soziale Dienste für Kinder und Jugendliche investiert werden.⁷³

Bei der Suche nach einem neuen Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Systemen rückte in den letzten Jahren auch die Familie mehr ins Blickfeld. Sie stand im Zentrum des im Jahr 2003 vorgestellten Weißbuchs der Regierung Berlusconi zur künft-

71 Italien hat kein strategisches Instrument mit gesamtstaatlichen Leitlinien für eine Kinder- und Jugendpolitik, gemeinsame Mindeststandards zur Gewährleistung sozialer Grundrechte beim Zugang zu sozialen Leistungen und Diensten wurden noch nicht festgelegt. Jede Region legt damit die eigenen sozialpolitischen Prioritäten im Rahmen der jeweiligen Sozialplanung fest.

72 Donati, Quali politiche familiari in Italia?, in: Donati (a cura di), La famiglia in Italia, vol I, 2012, S. 23.

73 Vgl. zu den Disparitäten *Save the Children* (Hrsg.), L'isola dei tesori, S. 37 ff. (38 f.).

tigen sozialpolitischen Orientierung.⁷⁴ Die neue Aufmerksamkeit zeigte sich teils in Reformen des Sozialleistungsrechts, teils in Verbesserungen der steuerrechtlichen Behandlung von Familien sowie in Maßnahmen zur Unterstützung der Wohnbedürfnisse junger Familien. Die direkten Familienleistungen sind bis heute stark selektiv und vielfach an Einkommensgrenzen gebunden. Auffällig sind das Fehlen einer kohärenten und expliziten Politik zur Unterstützung und Förderung von Familien und die Tendenz zu sporadischen Ad-hoc-Leistungen ohne nachhaltige strukturelle Verankerung.⁷⁵ Auch das Weißbuch von 2009 enthielt nur sehr allgemein gehaltene Visionen zur Zukunft des italienischen Sozialmodells, ohne konkrete Strategien in Bezug auf die Situation von Familien mit heranwachsenden Kindern zu formulieren.⁷⁶ Ein Novum stellt insofern der am 7.6.2012 vom italienischen Ministerrat verabschiedete Nationale Plan für die Familie dar, der mit den Regionen und den autonomen örtlichen Gebietskörperschaften abgestimmt wurde. Der vorgelegte Plan enthält Vorschläge für mittel- und langfristige strukturelle Innovationen in der Familienpolitik, wobei Familien mit minderjährigen Kindern und insbesondere kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern an vorderster Stelle der Prioritätenliste stehen.⁷⁷ Innerhalb Italiens haben vor allem die Landesteile mit besonderem Autonomiestatut eigene familienpolitische Initiativen entwickelt. Auf eine längere Tradition blickt dabei die autonome Region Trentino-Südtirol zurück, deren autonome Provinzen Bozen und Trentino diverse familienpolitische Maßnahmen in speziellen Familienfördergesetzen gebündelt haben.⁷⁸

74 *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Libro Bianco sul Welfare, 2003, S. 13 ff.

75 Symptomatisch hierfür sind die Geburtsprämien in verschiedenen Finanzgesetzen. Zur ernüchternden Bestandsaufnahme der Legislaturperioden bis 2007 vgl. das Dokument des Sozialausschusses der italienischen Abgeordnetenkammer „Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia“, 2007.

76 Vgl. *Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali*, La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale, Roma 2009.

77 *Piano Nazionale per la Famiglia – L'alleanza italiana per la famiglia*. Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012. Der Plan, der auf Art. 1 Abs. 1251 Gesetz Nr. 296 vom 27.12.2006 (Finanzgesetz für 2007) zurückgeht, wurde durch die Nationale Beobachtungsstelle zur Familie vorbereitet.

78 Vgl. für die autonome Provinz Bozen zuletzt das Landesgesetz Nr. 8 vom 17.5.2013 zur Förderung und Unterstützung der Familien in Südtirol, das die Familie als den wichtigsten Erziehungs-, Bildungs- und Bezugsort für die Kinder und ihre unterstützende Funktion für die nachwachsenden Generationen sowie die besondere Bedeutung des Kindeswohls bei der Umsetzung des Gesetzes hervorhebt; für die autonome Provinz Trentino das Landesgesetz zum Wohlergehen der Familien, LP Nr. 1 vom 2.3.2011 (*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*). Weitere Beispiele finden sich im Aostatal (LR Nr. 23 vom 23.7.2010, *T.U. in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale*) und im Friaul (LR Nr. 11 vom 7.7.2006 (*Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*)).

1. Soziale Sicherung im Überblick

Im Mittelpunkt stehen erwerbsarbeitszentrierte soziale Vorsorgesysteme, vor allem die gesetzliche Rentenversicherung, die Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung in ihren unterschiedlichen Ausprägungen einschließlich der Lohnergänzung bei Kurzarbeit. Auch die Familienleistungen sind als Vorsorgesystem ausgestaltet. Der persönliche Geltungsbereich speziell der Rentenversicherung wurde immer wieder ausgeweitet und umfasst zunehmend auch Erwerbstätige ohne Normalarbeitsverhältnis sowie Personen, die Sorge- und Erziehungsarbeit leisten. Eine allgemeine Mindestsicherung mit landesweit einheitlichen Leistungskriterien fehlt bis heute. Das 1998 eingeleitete Experiment eines Eingliederungsmindesteinkommens (*reddito minimo di inserimento*, RMI)⁷⁹ wurde nicht in ein nationales Gesetz übernommen und 2002 aufgegeben.⁸⁰ Eine monetäre Mindestsicherung ist auf gesamtstaatlicher Ebene auf alte und erwerbsbehinderter Personen ohne zureichendes Einkommen beschränkt und wird durch Fürsorgeleistungen auf regionaler oder kommunaler Basis ergänzt. Weitere Formen der sozialen Einkommenssicherung finden sich im Rahmen von Entschädigungssystemen für unterschiedliche Kategorien, die sich an den Leistungen für Kriegsopfer orientieren. Insgesamt ist das System der Einkommenssicherung durch starke Differenzierungen und Disparitäten gekennzeichnet. Während einige Personengruppen über eine relativ gute soziale Sicherung verfügen, bleibt der Schutz v.a. für jene, die nicht fest in den Arbeitsmarkt integriert sind, in der Regel unzureichend.

Die Versorgung der Wohnbevölkerung mit Gesundheitsleistungen ist seit 1980 dem nationalen Gesundheitsdienst⁸¹ übertragen, der die individuelle Leistungserbringung mit einer Steuerung des gesamten gesellschaftlichen Leistungsbedarfs im Gesundheitswesen verbindet. Erfasst sind grundsätzlich alle italienischen Bürger mit Wohnsitz in Italien. Ein ursprünglich mit der Organisationsreform von 1992 verbundene Möglichkeit des „Opting-out“ aus der Pflichtmitgliedschaft im SSN wurde rasch wieder korrigiert. Die Leistungen werden nicht mehr durch Versicherungsbeiträge, sondern aus Steuermitteln sowie Zuzahlungen (tickets)⁸² der Patienten finanziert. Der Gesundheitsdienst verfolgt einen globalen Ansatz und garantiert Diagnose- und Behandlungsleis-

79 Gesetzesdekret Nr. 237/1998 i.V.m. Art. 59 Abs. 47 und 48 Gesetz Nr. 449/1997.

80 Einige Regionen (Emilia Romagna, Apulien, Piemont, Kampanien, Basilikata, Toskana, Sardinien, Friaul-Julisch Venetien) haben seit 2004 eigene Pilotprojekte zur Mindestsicherung eingeführt. Zur wechselvollen Geschichte der Einführung eines Mindesteinkommens in Italien vgl. *Ranci Ortigosa*, *Il reddito minimo di inserimento*, in: *Guerzoni* (Hrsg.), S. 441 ff.

81 Servizio Sanitario Nazionale, SSN, eingeführt durch Gesetz Nr. 833 vom 23.12.1978, in Kraft seit 1.1.1980.

82 Zu den Zuzahlungen vgl. Art. 6 Gesetz 438/1992; Gesetzesdekret Nr. 112 vom 29.4.1998 (*Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni*, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, Art. 84 Abs. 2 Buchst. a) Gesetz Nr. 388 vom 23.12.2000. Die Zuzahlungen werden immer wieder geändert; sie können auch durch regionale Normen modifiziert werden, Art. 13 Gesetzesdekret Nr. 502/1992.

tungen, aber auch Prävention und Rehabilitation. Der Staat legt diejenigen wesentlichen Leistungen fest, die einheitlich im gesamten Staatsgebiet zu garantieren sind (*livelli essenziali di assistenza*= LEA).⁸³ Soweit keine Zuzahlungen vorgesehen sind, tragen die Gesicherten keine Kosten. Durch die Reformen der letzten Jahre wurde die Organisation des Gesundheitsdienstes in die Zuständigkeit der Regionen verlagert, verstärkt durch die Verfassungsreform von 2001. Leistungsträger sind heute die als autonome Betriebe organisierten örtlichen Gesundheitseinrichtungen ASL, die den Regionen unterstellt sind, sowie die eigenständigen Krankenhausbetriebe (*aziende ospedaliere*).⁸⁴

Das System sozialer Dienste wird dem Bereich der Fürsorge (*assistenza*) zugerechnet und gilt als fragmentarisch entwickelt mit großen regionalen Disparitäten. Die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Fürsorge wurden 1977 vom Staat auf die Regionen übertragen (D.P.R. Nr. 616 vom 24.7.1977). In der Folgezeit erließen die Regionen Normen über die Organisation sozialer Dienste auf örtlicher Ebene, was zu einer großen Zersplitterung und unterschiedlichen Organisationsmodellen, aber auch unterschiedlichen Prioritäten für sektorspezifische Maßnahmen führte. Ein modernes Rahmengesetz für ein integriertes System sozialer Interventionen und sozialer Dienste wurde erst im November 2000 verabschiedet.⁸⁵ Das Gesetz 328/2000 berührt die sozialen Dienste für Kinder und Heranwachsende vor allem durch ihre Eingliederung in die örtliche Sozialplanung, wobei die Unterstützung von Minderjährigen in erster Linie über die Unterstützung der Herkunftsfamilie erfolgen soll. Das Gesetz sieht zwar die Festlegung einheitlich zu gewährleistender „wesentlicher Leistungen“ (*livelli essenziali delle prestazioni, sog. Liveas*) vor, in Bezug auf Minderjährige enthält es jedoch keine spezielle Typologie entsprechender Dienste und Leistungen für unterschiedliche Bedarfssituationen. Eine einheitliche Umsetzung des Rahmengesetzes ist seit der Verfassungsreform von 2001 deutlich erschwert, da die Regelungsmaterien in die Zuständigkeit der Regionen fallen und bislang keine einheitlichen Mindeststandards verabschiedet wurden.⁸⁶

83 Zur Definition der landesweit zu gewährleistenden LEA vgl. die Vereinbarung zwischen Regierung und Regionen für den Bereich Gesundheit vom 22.11.2001 und die Annahme der LEA durch D.p.c.m. vom 29.11.2001 zur Umsetzung von Art. 6 Gesetz 405/2001. Die garantierten Leistungsebenen sind in drei Anwendungsgebiete unterteilt: kollektive Gesundheitsversorgung in der Lebens- und Arbeitsumwelt; Versorgung auf Distriktebene mit sämtlichen Basisleistungen – d.h. mit Medikamenten, Facharztleistungen, ambulanter Diagnostik, Hilfsmitteln und Prothesen, häuslicher Krankenbetreuung, örtlichen Beratungsdiensten (inklusive Familienberatungsdiensten, Drogen- und Suchtberatung, psychiatrischen Diensten, etc); stationäre Gesundheitsversorgung. Die Regionen können in eigener finanzieller Verantwortung zusätzliche Leistungen bereitstellen.

84 Gesetzesdekrete Nr. 502 vom 30.12.1992; Nr. 517 vom 7.12.1993; Nr. 229 vom 19.6.1999; Nr. 230 vom 22.6.1999. Zu den gesundheitspolitischen Reformen in Italien seit Einführung des SSN vgl. Corcione, *Le politiche sanitarie*, in: Pugliese (Hrsg.), *Lo Stato sociale in Italia*. 2004, S. 131 ff.

85 Rahmengesetz Nr. 328 zur Realisierung des integrierten Systems sozialer Interventionen und Dienste (*Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) vom 8.11.2000.

86 Stand: Ende 2012. Zur allgemeinen Evaluierung des Gesetzes 328/2000 vgl. Ranci Ortigosa und Gori, in: PSS 2010, 2-9; speziell im Hinblick auf Minderjährige vgl. Fadiga (Hrsg.), *Manuale di di-*

Allein im Bereich der frühkindlichen Betreuungsdienste wurde mit Blick auf die süditalienischen Regionen ein Mindestversorgungsgrad von 6% in der Altersgruppe 0-2 Jahre als Zielgröße vereinbart, der jedoch Ende 2012 nicht gewährleistet war.

Die sozialen Dienste sind weitgehend dezentral organisiert und in einigen Regionen mit dem Gesundheitsdienst organisatorisch verbunden.⁸⁷ Auf gesamtstaatlicher Ebene finden sich einige sektorspezifische Gesetze, etwa zu Kinderkrippen, Familienberatungsstellen und zur Kinder- und Jugendhilfe. Im Übrigen definieren die Regionen den normativen und institutionellen Rahmen für soziale Dienste, die dann die Gemeinden nach eigenen Prioritäten bereitstellen. Angebote kirchlicher und karitativer Einrichtungen spielen immer noch eine wichtige Rolle bei der Versorgung mit sozialen Diensten und Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche.⁸⁸ Die Tätigkeiten dieser Einrichtungen werden teils durch steuerliche Vergünstigungen, teils durch direkte Zuwendungen staatlicher oder regionaler Steuermittel unterstützt.

2. Entwicklungslinien der Familien- und Kindersozialpolitik

In Italien entwickelten sich Ansätze einer expliziten Familienpolitik – sieht man von der Zeit des Faschismus ab – erst am Ende des 20. Jahrhunderts. Eine bewusste Ausrichtung der Sozial- und/oder Familienpolitik an den Interessen von Kindern und Jugendlichen erfolgte – mit wenigen Ausnahmen⁸⁹ – ebenfalls erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Insbesondere fehlte es bis 1997 an einem umfassenden gesetzlichen Rahmen für die Kinder- und Jugendhilfe, die wenigen gesetzgeberischen Maßnahmen waren fürsorgeorientiert und zielten auf Kinder in Randgruppenfamilien oder in besonderen Krisensituationen. Familienpolitik war zumeist Teil der Armen- oder der Arbei-

ritto minorile, 2008, S. 100 ff.; *Bollini*, Riflessioni per lo sviluppo di un nuovo welfare dei bambini in Italia, in: *Landuzzi/Corazza* (Hrsg.), *Minori in città*, 2005, S. 73 ff., 80 ff.

87 Die Dezentralisierung der sozialen Hilfen für Kinder und Jugendliche erfolgte durch das Präsidentialdekret D.P.R. Nr. 616 vom 24.7.1977, das viele Maßnahmen zugunsten von Minderjährigen, insbes. im Zusammenhang mit Maßnahmen der Jugendgerichte – den Gemeinden, Gemeindeverbänden, Berggemeinden und den Provinzverwaltungen übertrug. Hierdurch erlangten die Gemeinden eine zentrale Rolle bei der Organisation und Verwaltung der sozialen Dienste.

88 So wurde die Rolle kirchlicher Einrichtungen durch die Einbindung der sog. Oratorien (kirchliche Jugendzentren) in das integrierte System sozialer Dienste gestärkt, vgl. Gesetz Nr. 206 vom 1.8.2003 (Gesetz Volontè), „*Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari per la valorizzazione del loro ruolo*“. Zahlreiche Regionen hatten gesetzliche Regelungen bezüglich der Oratorien bereits vor dem gesamtstaatlichen Gesetz erlassen (darunter Lombardei, Abruzzen, Kalabrien, Piemont, Friaul Julisch Venetien, Latium, Molise, Veneto), andere Regionen folgten später (Apulien und Ligurien). Zu diesem Phänomen vgl. *Gracili* (Hrsg.), *Funzione educativa e sociale degli oratori nelle comunità locali*, 2005.

89 Vgl. etwa die schwierige Reform des Adoptions- und Pflegekindschaftsrechts durch Gesetz Nr. 184 vom 4.5.1984, die erstmals das Recht des Kindes auf eine Familie verankerte, anstelle des Rechtes der Eltern auf ein Kind, wie es die frühere Adoptionsgesetzgebung suggerierte. Die Fokussierung auf die Rechte der Kinder wurde durch die Reform des Adoptionsrechts durch Gesetz Nr. 149/2001 verstärkt.

terpolitik. Soweit eine spezielle staatliche Verantwortung formuliert wurde, konzentrierte sie sich in der Regel auf die Unterstützung der Mütter, Kinder und der Waisen. Frühe Formen der Kindertagesbetreuung (sog. *asili infantili*) wurden durch Wohlfahrtseinrichtungen betrieben. Wegen ihres doppelten Charakters – Fürsorge und Erziehung – unterlagen sie einerseits den Bestimmungen durch Gesetz 6972 vom 17.7.1890 und dem für Armen- und Fürsorgepolitik zuständigen Innenministerium, andererseits fielen sie auch in die Zuständigkeit des Ministeriums für öffentliche Bildung und Erziehung. In ihnen wurden Kinder zwischen 2 ½ und 6 Jahren größtenteils kostenlos betreut.

In der Periode von 1925-1943 verfolgte der italienische Staat mit allen Mitteln der Gesetzgebung – Zwangsehen, Besteuerung von Junggesellen, Rassengesetze, hohes Kindergeld – eine nationalistische, pronatalistische Familienpolitik mit dem Ziel, die Heirats- und Geburtenrate zu erhöhen.⁹⁰ In diese Zeit fiel die Schaffung verschiedener Fürsorgeeinrichtungen für Kinder wie das nationale Hilfswerk für Mutter und Kind (Opera Nazionale Maternità ed Infanzia = ONMI, 1925), das Hilfswerk für die Kriegswaisen ENAOLI⁹¹ und die Einrichtung des Jugendgerichts (Tribunale per i minorenni, 1934) sowie Hilfsmaßnahmen für nichteheliche Kinder und ledige Mütter. Unter pronatalistischen Vorzeichen stand auch die Verbesserung der medizinischen Versorgung für Kinder durch ein Netz ambulanter Geburtshilfe und durch Kinderärzte. Durch diese Vergangenheit stand Familienpolitik in Italien noch bis weit in die 1970er Jahre unter einem faschistischen Stigma.

Die Aufnahme der Rechte der Familie in die italienische Verfassung von 1947 markiert den Neubeginn der familienpolitischen Entwicklungen in der Nachkriegszeit, in der sich zwei Phasen unterscheiden lassen. Die erste Phase ist durch die Einführung neuer Sach- und Dienstleistungen und durch die großen Familienrechtsreformen von 1970/1975⁹² geprägt. Wichtige Etappen bildeten die medizinische Betreuung von Schulkindern (*medicina scolastica*), die Regelung der Kinderkrippen, die damals eine fürsorgeorientierte Funktion erfüllten (1971) und die Einführung der Familienberatungsstellen (*consultori familiari*) durch Gesetz Nr. 405 vom 29.7.1975.⁹³ Es fehlte aber an einer expliziten und kohärenten Konzeption für eine familien- und kindorientierten Sozialpolitik: Zwar betrafen zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen die Familien, aber sie waren nicht für Familien konzipiert, sondern verfolgten primär andere Regelungs-

90 Saraceno, Mutamenti della famiglia, 2003, S. 11.

91 Ente Nazionale per l'Assistenza agli Orfani dei Lavoratori Italiani, gegründet durch Gesetz vom 27.6.1941, nach Kriegsende reorganisiert durch D.Lgs. vom 23.3.1948. Nach der Abschaffung der Einrichtung durch Gesetz Nr. 641/1978 wurden ihre Aufgaben auf andere Körperschaften übertragen (Kommunen, Sozialversicherungsträger).

92 Vgl. Gesetz Nr. 898 vom 1.12.1970 zur Einführung der Scheidung; Gesetz Nr. 151 vom 19.5.1975 zur familienrechtlichen Gleichstellung der Ehegatten und der ehelichen und nichtehelichen Kinder. Durch Gesetz Nr. 39/1975 wurde auch das Volljährigkeitsalter auf 18 Jahre abgesenkt.

93 Die Aufgaben der Familienberatungsstellen wurden durch das Gesetz Nr. 194 vom 22.5.1978 zur Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs spezifiziert, insbes. im Hinblick auf die Unterstützung von Schwangeren.

zwecke (z.B. Schutz der abhängig Beschäftigten, Gleichstellung von Männern und Frauen; Schutz der Frauen und Kinder als abhängig Beschäftigte).⁹⁴

Die zweite Phase der – nach wie vor fragmentierten und stratifizierten – Familienpolitik beginnt etwa ab der Mitte der 1980er Jahre und lässt Ansätze einer stärkeren Kinderorientierung als zuvor erkennen. 1985 wurden kinderpolitische Initiativen erstmals landesweit durch die Errichtung eines Nationalen Rates für die Probleme von Minderjährigen gebündelt, der beim Innenministerium angesiedelt war und 1987 den ersten Bericht über die Situation von Kindern und Jugendlichen in Italien vorlegte.⁹⁵ Seither wird der rechtliche Rahmen einerseits durch die Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention geprägt, andererseits durch den fortschreitenden Prozess der Regionalisierung und Dezentralisierung, der zu einer Aufspaltung der Regelungsebenen führt. Während die Regionen ab etwa 1989 ihre eigenen familienpolitischen Maßnahmen entwickelten, wurden gleichzeitig auf gesamtstaatlicher Ebene Gesetze für Kinder und Jugendliche am Rande der Gesellschaft,⁹⁶ aber auch das erste organische Jugendhilfegesetz mit Vorschriften zum Schutz und zur Förderung der Chancengleichheit aller Kinder (Gesetz 285/1997)⁹⁷ verabschiedet. Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurde ein integriertes Netz an Angeboten für Kinder entwickelt, vor allem durch neue Formen zur Betreuung und „Sozialisierung“ von Kindern. Das Gesetz sah außerdem die Bildung eines Nationalen Kinder- und Jugendfonds vor, der Projekte zur Förderung der Rechte, der Lebensqualität und der Entwicklung von Kindern auf nationaler und lokaler Ebene finanzieren sollte.⁹⁸ Die Zielsetzungen der neuen Dienste reichen von der Vorbereitung und der Unterstützung der Eltern-Kind-Beziehung, über die Unterstützung von Familien

94 Das Regierungsbündnis um die Democrazia Cristiana übernahm den Schutz der arbeitenden Mutter und beschränkte sich im übrigen auf Geldleistungen, während es den Aufbau eines öffentlichen Systems familienergänzender sozialer Dienste – v.a. zur Kinderbetreuung – vehement ablehnte.

95 *Consiglio Nazionale dei Minori* (Hrsg.), *I minori in Italia*. 1989. Dieser Rat war Vorläufer der 1997 gegründeten Nationalen Beobachtungsstelle für Kindheit und Jugend.

96 Durch ein neues Jugendstrafrecht (Gesetz Nr. 89/1988) und Interventionen zur Drogenbekämpfung (D.P.R. Nr. 309/1990) und für kriminalitätsgefährdete Kinder und Jugendliche (Gesetz Nr. 216/1991).

97 Gesetz Nr. 285 vom 28.8.1997 über die Förderung der Rechte und Chancen für Kinder und Jugendliche (*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*). Zu dem innovativen Charakter dieses Gesetzes, das nicht nur Rechte formuliert, sondern Instrumente zum effektiven Schutz dieser Rechte vorsieht, vgl. *Giannino/Avallone*, *I servizi di assistenza ai minori*, 2000, S. 161 ff.

98 Über den Fonds wurden sozio-kulturelle Maßnahmen, allgemeine Jugendarbeit, Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien, aber auch alternative Maßnahmen der Kinderbetreuung, Spielzentren u.a. finanziert. Er war für die ersten drei Jahre mit einem Investitionsvolumen von 800 Mrd. Lire ausgestattet, allerdings nach 2000 größtenteils (zu 70%) in den Nationalen Fonds für Sozialpolitiken integriert. Die Mittel werden derzeit durch das jährliche Steuergesetz (bzw. ab 2010 durch das Stabilitätsgesetz) festgelegt, so dass sich der ursprünglich vorgesehene Planungshorizont von 3 Jahren auf ein Jahr verkürzt hat. Im Gegensatz zu anderen Sozialpolitikfonds wurden die jährlichen Finanzmittel für diesen Fonds zwischen 2008-2013 nur wenig (von 43,9 auf 40,0 Mio. €) reduziert, vgl. *Gruppo CRC*, 5° Rapporto 2012, S. 16.

mit behinderten Kindern, Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Gewalt in den Familien, die Realisierung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Kleinkinder (*servizi socio-educativi per la prima infanzia*) bis hin zu Freizeiteinrichtungen für Kinder und Jugendliche und umfassen auch Alternativen zur Heimerziehung von Kindern und Jugendlichen.⁹⁹

Seit dieser Zeit änderte sich auch die Perspektive bei der Organisation sozialer Dienste für Minderjährige, die erstmals als Träger (subjektiver) sozialer Rechte angesehen wurden. Mit der Verabschiedung des Rahmengesetzes über integrierte soziale Dienste (Gesetz 328/2000) verlagerte sich der Fokus von der Förderung der Rechte de facto allerdings wieder auf Sozialleistungen, vor allem für Kinder in sozial schwierigen Situationen.¹⁰⁰

Zugleich widmete sich der Gesetzgeber verstärkt familienpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung elterlicher Verantwortung, u.a. durch neue Leistungen, durch den Ausbau steuerlicher Entlastungen und der Elternzeitvorschriften, die durch institutionelle Neuerungen flankiert wurden: 2006 wurde erstmals ein Familienministerium als eigenes Fachressort ohne Portefeuille eingeführt, das nach dem Regierungswechsel 2008 wieder verschwand. Das ebenfalls 2006 eingeführte Ministerium für Jugendfragen – ohne Portefeuille beim Präsidium des Ministerrats angesiedelt – besteht bis heute und ist u.a. für die Verwaltung des Nationalen Fonds für Jugendpolitik zuständig.¹⁰¹

Obwohl die neuen Instrumente und Maßnahmen teilweise experimentellen Charakter hatten, so zeigt sich der Perspektivenwechsel v.a. bei der Ausweitung des Adressatenkreises: Gerade bei den Betreuungsangeboten für Kleinkinder stehen nicht mehr die primär fürsorgeorientierten Funktionen für Kinder in einer kritischen Lebenssituation im Vordergrund, sondern das Recht des Kindes auf Bildung und Förderung. Der Bildungsauftrag der frühkindlichen Betreuungsangebote wird durch spätere Maßnahmen erneuert, etwa bei der Förderung betrieblicher Krippen¹⁰² durch das Finanzgesetz für

99 Zu den nach Gesetz 285/1997 finanzierten Projekten vgl. *Menniti*, Famiglie e politiche familiari, in: *Pugliese, E.* (Hrsg.), *Lo stato sociale in Italia*. 2004, S. 98. Entsprechende Pilotprojekte wurden in den Regionen Toskana, Veneto, Piemont und Lombardei durchgeführt; spezielle Projekte zur Kleinkindbetreuung haben die Regionen Marken, Umbrien und Aostatal verabschiedet. Allgemein zur sozialrechtlichen Gesetzgebung zur Unterstützung von Familien vgl. *Tomasone*, *La legislazione sociale per la famiglia in Italia*, in: *Donati* (a cura di), *La famiglia in Italia*, vol. I, S. 31 ff.

100 Der ursprüngliche Ansatz von Gesetz 285/1997 wird noch in 15 ausgewählten Kommunen (sog. *città riservatarie*) verfolgt. Vgl. *Gruppo CRC*, *Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2° Rapporto Supplementare, 2009, S. 13 f. Die Umsetzung der Projekte in den ausgewählten Kommunen wird regelmäßig evaluiert, vgl. zuletzt *Campioni/Ciampa/Schenna* (Hrsg.), *I progetti nel 2009. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie*, 2012.

101 Die Mittel für den Fonds für Jugendpolitiken wurden ebenfalls drastisch reduziert, von 79,8 Mio. € 2009 auf 13,432 Mio. € 2011, CRC, 5° Rapporto 2012, S. 16.

102 Zur Debatte um die betrieblichen Kinderkrippen vgl. *Borini*, *La prima infanzia nell'azione legislativa*, in: *Vicarelli* (Hrsg.), *Il malessere del welfare*, 2005, S. 161 ff. (169 ff.).

2002. Auch das Verfassungsgericht folgt dieser Sichtweise, indem es diese Dienste der konkurrierenden Gesetzgebung zuordnet.¹⁰³

In die gleiche Richtung weist der außerordentliche Dreijahresplan zur Entwicklung der Betreuungsdienste für Kleinkinder von 2007-2009, dessen Refinanzierung im Jahr 2011 eingestellt und 2012 in reduziertem Umfang und unter Einbindung von Mitteln aus den europäischen Strukturfonds zur Regionalentwicklung im Rahmen des Aktions- und Kohäsionsplans fortgeführt wurde.¹⁰⁴ Der außerordentliche Dreijahresplan sollte den Prozess zur Festlegung der wesentlichen Leistungen zur Kinderbetreuung für die Altersgruppe 0 – 2 Jahre in Gang bringen, neue Plätze schaffen, den laufenden Betrieb bestehender Plätze unterstützen und zu einer qualitativen Verbesserung des Angebots beitragen. Weitere staatliche Mittel flossen in Pilotprojekte wie die „Frühlingsgruppen“, die auf Initiative des Bildungsministeriums zusätzliche Betreuungsplätze für Krippenkinder an den Vorschulen zur Verfügung stellten, sowie in die Schaffung betrieblicher Krippen in der öffentlichen Verwaltung und beim Verteidigungsministerium. Teilweise wurde der Ausbau der Kinderkrippen auch durch private gemeinnützige Initiativen unterstützt.¹⁰⁵ Seit 2012 konzentriert sich die Förderung auf die süditalienischen Regionen (vor allem die vier Regionen Kalabrien, Kampanien, Apulien und Sizilien) und die auf europäischer Ebene abgestimmten Ziele des Nationalen Strategierahmens.

Daneben zeigen sich kinderpolitische Akzente in der Wahrnehmung des staatlichen Schutzauftrags zugunsten von Kindern in besonders schutzbedürftigen Situationen. Ein Beispiel hierfür ist die Reform der Minderjährigenadoption und der Pflegekindschaft durch Gesetz 149/2001.¹⁰⁶ Durch die Reform wurden nicht nur die Adoptionsvoraussetzungen und –verfahren geändert, sondern auch wirtschaftliche Hilfen für bedürftige Familien vorgesehen. Armut der Eltern soll das Recht der Kinder, in der eigenen Familie aufzuwachsen und erzogen zu werden, nicht behindern (Art. 1). In diesem Zusammenhang wurde erneut die Absicht bekräftigt, die Heimerziehung bis Ende 2006 abzuschaffen und durch Familienpflege oder familienähnliche Gemeinschaften zu ersetzen (Art. 2).¹⁰⁷ Dieser Prozess wird unterstützt durch verschiedene Neuerungen im Rahmen

103 Corte cost. Nr. 379/2003. Damit verbleibt dem Staat ausschließlich die Bestimmung der Mindeststandards für die Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte mit landesweiter Geltung, die Festlegung der grundlegenden Prinzipien und der allgemeinen Normen.

104 Zu diesem “Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia” von 2007 und seiner bisherigen Umsetzung vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, Monitoraggio, Rapporto al 31 dicembre 2011*, S. 11 ff.; *Mari*, in: RSS n.1/2011, S. 3 ff.

105 Bezahlbare Krippenplätze für alle Kinder ist das Ziel der Stiftung „Aiutare i bambini“ mit ihrer 2006 initiierten Kampagne „Eine Krippe für jedes Kind“, die eine Kofinanzierung für ausgewählte Projekte anbietet. Vgl. *Volpi/Pirra*, in: PSS Nr. 6/2010, S. 10ff.

106 Gesetz Nr. 149 vom 28.3.2001 – *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante “Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori”, nonché al titolo VIII del primo libro del codice civile.*

des integrierten Systems sozialer Dienste und Maßnahmen, in dem auch Armutsbekämpfung und Unterstützung finanziell schwacher Familien eine zentrale Rolle spielen sollen.¹⁰⁸

Ein weiteres Beispiel für die neue Fokussierung auf die Grundrechte von Kindern liefert die Reform des Strafvollzugsrechts von 2001, die bei der Verurteilung schwangerer Frauen und von Eltern mit Betreuungs- und Erziehungsaufgaben – insbes. der Mutter eines Kindes unter 10 Jahren – Haftverschonung und andere Maßnahmen zum Schutz der Beziehung zwischen weiblichen Häftlingen und ihren minderjährigen Kindern regelt.¹⁰⁹ Die Verbüßung einer Freiheitsstrafe wird im Fall der Schwangerschaft und bei Müttern eines Kindes unter 12 Monaten obligatorisch ausgesetzt. Für Mütter eines Kindes unter drei Jahren ist eine Haftverschonung fakultativ vorgesehen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Verbüßung der Freiheitsstrafe für die Mutter eines Kindes unter 10 Jahren als Hausarrest möglich.¹¹⁰ Auch Väter haben subsidiär Zugang zu den genannten Maßnahmen, sofern die Mutter verstorben ist oder aus anderen Gründen die Elternaufgaben nicht wahrnehmen kann.¹¹¹

In den letzten Jahren zeichnet sich eine gewisse Rückverlagerung des zentralen Bezugspunkts vom „Kind“ und dem Schutz seiner Grundrechte auf die Familie als Kollektiv ab.¹¹² Dabei zielen verschiedene Maßnahmen und Interventionen auf Familien mit heranwachsenden Kindern, teils auf kinderreiche Familien, teils auf Familien mit Kleinkindern. Insofern bilden die Kinder auch hier den Anlass für eine Leistung oder eine Entlastung. Eine nachhaltige Anerkennung dieser Maßnahmen als staatlicher Aufgabe ist jedoch oft zweifelhaft, zumindest solange und soweit es sich um temporäre Ad-hoc-Maßnahmen zur kurzfristigen finanziellen Entlastung der Familien handelt, deren

107 Die Heimunterbringung konzentrierte sich vor allem auf die drei südlichen Regionen Sizilien, Kalabrien, Apulien und Kampanien mit insgesamt 215 Heimeinrichtungen, in denen 2633 Kinder untergebracht waren. Früher erfolgte ein Großteil der Heimunterbringung wegen der Einkommensschwäche der Eltern.

108 Zu den integrierten sozialpolitischen Ansätzen vgl. *Bruni/Ferraro*, Tra due famiglie, S. 75 ff. Art. 1 Abs. 3 Gesetz Nr. 149/2001 schreibt den zuständigen Gebietskörperschaften vor, dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Elternrolle unterstützen sollen, indem sie finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Allgemein zu Initiativen zur Unterstützung frisch gebackener Eltern auf regionaler Ebene vgl. *Rossi*, Servizi e interventi sociali per le famiglie e con le famiglie lungo il ciclo di vita, Beitrag für die nationale Familienkonferenz, 8-10. November 2010, S. 13 ff.

109 Gesetz Nr. 40 vom 8.3.2001 „*Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*“.

110 Vgl. zuletzt die Neuregelung durch Gesetz Nr. 62 vom 21.4.2011. Es gibt etwa 3.400 Kinder, deren Mutter im Gefängnis ist. Vgl. zu den verschiedenen Ansätzen zum Schutz der Eltern-Kind-Beziehung und zum Recht des Kindes auf Erziehung und Aufwachsen in „normalen“ Lebensverhältnissen *Fadiga* (Hrsg.), *Manuale del diritto minorile*, 2008, S. 61 ff., *Gruppo CRC*, *I diritti dell'infanzia*, 2009, S. 61 ff.

111 Die gesetzliche Regelung folgt insoweit einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs, Corte cost. 4.4.1990, Nr. 215.

112 *Ricci*, Politiche integrate per l'infanzia e l'adolescenza, in: *Vicarelli* (Hrsg.), *Il Malessere del Welfare*, 2005, S. 139 ff. (154).

Fortbestand über das laufende Haushaltsjahr hinaus ungewiss bleibt. In dem am 7.6.2012 erstmals verabschiedeten Nationalen Plan für Familienpolitik sind Familien mit minderjährigen Kindern, insbesondere kinderreiche Familien eines von drei zentralen Interventionsfeldern.

Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Rezession ist der Einsatz öffentlicher Mittel für kindbezogene soziale Dienste oder gar für den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder oftmals keine Priorität. Dies zeigen die drastischen Kürzungen der Mittel für die zentralen Sozialpolitikfonds seit dem Jahr 2008. Die Einsparungen betreffen v.a. die sozialen Dienste und Maßnahmen sozialer Unterstützung auf kommunaler Ebene, auf die kein individueller Rechtsanspruch besteht. So wurde die Finanzausstattung des wichtigsten nationalen Sozialpolitikfonds im Zeitraum 2008-2011 von 929,3 Mio. € auf 275 Mio. € reduziert; der Fonds für Familienpolitiken schrumpfte von 346,5 Mio. € auf ca. 25 Mio. € (2013: 21 Mio. €), der Fonds für Jugendpolitiken (*politiche giovanili*) von 137,4 auf 12,8 Mio. €, der Sozialfonds für Mietbeihilfen (*Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*) von 205,6 Mio. auf 33,5 Mio., und der Staatliche Fonds für Kinder und Heranwachsende von 43,9 auf 39,2 Mio. €. Weitere Kürzungen des Staatlichen Kinderfonds durch das Stabilitätsgesetz für 2014 zeigen, dass Kindern und Familien keine Priorität zukommt. Auch der Fonds, der zum Ausbau der Kleinkindbetreuung gegründet worden war, erhält seit dem Jahr 2010 keine staatliche Mittelzuweisung mehr.¹¹³ Der weitere Krippenausbau muss daher aus anderen Fonds oder durch örtliche Mittel finanziert werden. Inwieweit die Kommunen, die im Zuge des Finanzföderalismus künftig eigene Steuern erheben können, die verschiedenen sozialen Dienste aus eigener Kraft finanzieren können, bleibt ungewiss.¹¹⁴

3. Bildungs- und schulpolitische Entwicklungen

Italien führte schon früh eine der Pflichtschulzeit vorgeschaltete freiwillige Vorschule als Teil des Bildungssystems ein¹¹⁵. Bereits das erste Grundschulgesetz vom 5.12.1928 enthielt Vorschriften für Vorschulen, die durch die Gemeinden, öffentliche Körperschaften und private Organisationen betrieben wurden. Diese Vorschulen galten als erste Stufe der Primarbildung für Kinder im Alter von 3 - 6 Jahren. Demgegenüber war die Betreuung für jüngere Kinder unter drei Jahren durch Pflege und Spielaktivitäten ohne expliziten Bildungsauftrag bestimmt. Im Jahr 1933 wurden über 60% der Vorschulen durch kirchliche Orden betrieben, zwei Drittel des Personals bestand aus Non-

113 Vgl. *Pasquinelli*, I tagli che non fanno rumore, Lavoce.info, 10.2.2011. Zu den gravierenden Einschnitten im Zuge der Haushaltssanierung vgl. auch *Grión*, Addio welfare comunale, tagli dell'80%, La Repubblica, 22.2.2011, S. 29; *Ranci Ortigosa/Ste*, in: PSS n.6/2011, S. 1 ff.

114 Vgl. zum Finanzföderalismus der Kommunen D.Lgs. Nr. 292/2011 i.V.m. Gesetz Nr. 42/2009, in der vom Parlament gebilligten Fassung vom 3.2.2011.

115 Die Schulreform von Gentile im Jahr 1923 (Gesetz Nr. 3126 vom 31.12.1923) legte zum ersten Mal Bestimmungen des staatlichen Bildungssystems einschließlich der Vorschulerziehung fest.

nen. Seit den 1960er Jahren verstärkten sich die Forderungen nach einer direkten staatlichen Beteiligung an der Bildung und Erziehung in der Primärstufe, die 1968 zur Einführung eines staatlichen Vorschulsystems führten.¹¹⁶ Die Aufgaben der neuen staatlichen Vorschulen waren die Entwicklung, Betreuung, Erziehung und die Vorbereitung auf den Besuch der obligatorischen Grundschule. Neben der Verankerung des Bildungsauftrags sah das Gesetz auch eine finanzielle Förderung für bestimmte nicht staatliche, autonom geführte Vorschulen vor.

Die zehnjährige Pflichtschulzeit beginnt im Allgemeinen im Alter von 6 Jahren. Ausnahmsweise besteht die Möglichkeit einer vorgezogenen Einschulung in die Grundschule für Kinder, die bis zum 30. April des laufenden Schuljahres das sechste Lebensjahr vollenden.¹¹⁷ Die Schulpflicht kann unter besonderen Voraussetzungen durch häuslichen Unterricht erfüllt werden. Der erste obligatorische Bildungszyklus von insgesamt 8 Jahren umfasst derzeit fünf Jahre in der Grundschule (*scuola primaria*) und drei Jahre in der ersten Stufe der Sekundarschule (*scuola secondaria di primo grado*). Dieser Bildungszyklus endet mit einer staatlichen Prüfung. Der zweite Zyklus (*scuola secondaria di secondo grado* und System der beruflichen Bildung) sieht eine Ausbildungsdauer von drei, vier oder fünf Jahren vor. Die Pflichtschulzeit von 10 Jahren umfasst seit dem Schuljahr 2007/2008 den ersten Bildungszyklus und die ersten beiden Jahre des zweiten Bildungszyklus und endet mit dem Alter von 16 Jahren. Allerdings besteht ein Recht auf Bildung und Ausbildung für mindestens 12 Jahre, jedenfalls bis zum Erreichen eines schulischen oder beruflichen Abschlusses innerhalb des 18. Lebensjahres.¹¹⁸

Die Schulorganisation basierte traditionell auf der Halbtagschule. Zur Verbesserung der Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien wurde zunächst der Zugang zur Mittelschule gefördert und eine Nachmittagsbetreuung während der

116 Gesetz Nr. 444 vom 18.3.1968. Bis dahin bestanden keine einheitlichen staatlichen Regelungen, der Betrieb von Kindergärten war Sache von privaten Initiativen, Genossenschaften, Gemeinden, vor allem Sache der Religionsgemeinschaften. Zur Entstehungsgeschichte vgl. *Hohnerlein*, The paradox of public preschools in a familist welfare regime: the Italian case, in: *Scheiwe/Willekens* (Hrsg.), *Child Care and Preschool Development in Europe*, 2009, S. 88 ff.

117 D.Lgs. Nr. 59 vom 19.2.2004 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53). Die Einschulung in die Grundschule konnte dadurch bereits mit 5 Jahren und 4 Monaten erfolgen. Zugleich wurde auch die Einschreibung in die freiwillige Vorschule bereits ab dem Alter von 28 Monaten (zuvor: 36 Monate) gestattet.

118 Zu den Stufen des Bildungssystems vgl. *ISTAT*, *Annuario statistico italiano* 2013, S. 175 f. Die Rechtsgrundlagen des schulischen Bildungssystems wurden zwischen 2003 und 2009 mehrfach revidiert, vgl. die erste (nur teilweise umgesetzte) Reform durch Gesetz Nr. 53 vom 28.3.2003 – Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale i.V.m. D.Lgs. Nr. 59 vom 19.2.2004 betr. die allgemeinen Bestimmungen über die Vorschule und den ersten Bildungszyklus (sog. Moratti-Reform). Unter der Bildungsministerin Gelmini folgten 2008/2009 weitere Reformen, zunächst im Rahmen des Haushaltskonsolidierungsgesetzes Nr. 133/2008, dann durch Gesetz Nr. 169/2008. Die sog. Gelmini-Reform trat mit dem Schuljahr 2009/2010 in Kraft.

Mittelschulzeit vorgesehen. Hieraus entwickelten sich die ersten Ansätze einer Ganztagsschule als integrierte Schule mit eigenem pädagogischem Profil.¹¹⁹ Eine Ausweitung dieses innovativen Ansatzes brachte das Gesetz Nr. 820/1971, das den Vollzeitbetrieb mit einer 40-Stunden-Woche auf die Grundschule übertrug und zugleich die Klassenstärke auf höchstens 25 Schüler begrenzte.¹²⁰ In der Mittelschule wurden 1983 die Nachmittagsbetreuung und die Ganztagsangebote durch das Modell der verlängerten Unterrichtszeit (*tempo prolungato*) mit bis zu 40 Wochenstunden ersetzt. Der Ausbau der Schulautonomie hat seit 1997 zu einer organisatorischen Diversifizierung der Schulen und zu einem Ausbau von Ganztagsangeboten geführt, wenngleich mit großen regionalen Disparitäten.

Die seit 2003 verabschiedeten Schulreformen unter den Ministerinnen Moratti (2003/2004) und Gelmini (2008/2009) haben jedoch die Rahmenbedingungen für die Organisation eines ganztägigen Schulbetriebs in öffentlichen Schulen erschwert.¹²¹ Dies hängt vor allem mit der Verringerung des Lehrpersonals und des sonstigen Schulpersonals zusammen: Anstelle eines Teams von 3 Lehrkräften für jeweils zwei Klassen wurde die Figur des Einzelklassenlehrers (*maestro unico*) in der Grundschule eingeführt. Noch einschneidender dürfte sich die Verringerung der Klassen und vor allem der Schulstunden in den Vorschulen wie in den Grundschulen auswirken. Auch in der Sekundarstufe I (frühere Mittelschulen) wurden rund 14.000 Lehrerstellen gestrichen.

Im Gegensatz zu den öffentlichen Schulen bieten die (überwiegend konfessionellen) Privatschulen seit einiger Zeit verstärkt Klassen mit Ganztagsunterricht an und reagieren damit auf eine wachsende Nachfrage der Familien. Die Gleichstellung staatlich anerkannter Privatschulen wurde durch Gesetz Nr. 62/2000 neu geregelt. Privatschulen stellen etwa 20% aller schulischen Einrichtungen. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und betrug im Schuljahr 2007/2008 ca. 12%. Privatschulen erhalten staatliche, teilweise auch regionale Finanzmittel. Die starke Nachfrage nach diesem Schulangebot hängt mit den verschlechterten Rahmenbedingungen der öffentlichen Schulen zusammen (hoher Ausländeranteil in Vorschule und Grundschule; Stellenkürzungen für Unterrichtende

119 Zum sozialreformerischen Hintergrund der Ganztagsschulbewegung und der Rolle der Mittelschule für die Bildungsexpansion in Italien vgl. *Dei*, 2007, S. 66 ff. Zur Entwicklung der Modellversuche für die Mittelschule *Bettoni*, *La scuola media unica attraverso la „sperimentazione“*, in: *Damiano* (Hrsg.), *Idee di scuola a confronto*, 2003, S. 80 ff.

120 Die „Scuola a tempo pieno, prolungato oder integrato“ wurde in Gestalt der „integrierten Aktivitäten“ als Modellversuch eingeführt, um das Grundrecht auf Ausbildung zu garantieren. Vgl. zur Entwicklung der Modellversuche für die Grundschule *Todeschini*, *La pedagogia delle norme. L’esperienza del Tempo Pieno nella scuola elementare*, in: *Damiano* (Hrsg.), *Idee di scuola a confronto*, 2003, S.80 ff; zur Diskussion um die Ganztagsschule vgl. die Beiträge in *Catarsi* (Hrsg.), *La scuola a tempo pieno in Italia: una grande utopia?*, 2004; allgemein zu den Bildungsreformen der 1970er Jahre *Catarsi*, *Gli „Anni Settanta“*, in: *Damiano* (Hrsg.), 2003, S. 34 ff.

121 Dies gilt vor allem für die Gelmini-Reform von 2008, die Teil eines Programms zur Haushaltskonsolidierung gemäß Art. 64 und 66 Gesetz Nr. 133 vom 6.8.2008 war. Vgl. dazu *Farinelli*, in: *RPS* 1/2009, S.79-90.

und sonstiges Schulpersonal), teilweise auch mit reduzierten Leistungsanforderungen an privaten Einrichtungen zusammen.¹²²

Ein schulpolitisch höchst brisantes Thema ist der hohe Anteil an Schulabbrechern und Schulverweigerern, insbesondere wiederum in den südlichen Regionen, wo die öffentlichen Aufwendungen je Schüler durchweg unter dem nationalen Durchschnitt liegen.¹²³

IV. Die rechtliche Stellung des Kindes

1. Das Kind im Recht

Die allgemeine Rechtsstellung des Kindes ist geprägt durch die fehlende Geschäftsfähigkeit (*incapacità di agire*) hinsichtlich seiner persönlichen und vermögensrechtlichen Beziehungen. Zwar ist das Kind ab der Geburt rechtsfähig, die volle rechtliche Handlungsfähigkeit wird jedoch erst mit der Volljährigkeit (18 Jahre) erreicht. Das Zivilrecht erkennt bereits vor dem Erreichen der Volljährigkeit abgestufte Formen der Handlungsfähigkeit und Beteiligungsrechte für wichtige Entscheidungen im Leben des Kindes an: ab 16 Jahre wird das Kind angehört, wenn ein Elternteil ein anderes Kind legitimieren will, es muss einer Veränderung seiner eigenen kindschaftsrechtlichen Zuordnung zustimmen, es kann das eigene nichteheliche Kind anerkennen und es kann mit Genehmigung des Gerichts die Ehe schließen. Ab dem Alter von 14 Jahren hat das Kind ein Anhörungsrecht bei Streitigkeiten über die Ausübung der elterlichen Sorge; ab 12 Jahren muss es in seine Adoption selbst einwilligen. Ab dem Alter von 10 Jahren wird ein Kind in erzieherischen Fragen angehört, wenn es unter Vormundschaft gestellt ist. Über die gesetzlich normierten Beteiligungsrechte hinaus entschied das Verfassungsgericht im Jahr 2002, dass sich aus der UN-Kinderrechtskonvention für jedes Kind, das seine Meinung äußern kann, ein Recht auf Anhörung in sämtlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren besteht, die das Leben des Kindes berühren, auch wenn das nationale Recht bisher eine Anhörung nicht vorschreibt.¹²⁴

Das Interesse des Kindes ist inzwischen eine gesetzgeberische Konstante in der italienischen Familienrechtsgesetzgebung sowie in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.¹²⁵

122 Vgl. *Eurispes*, 22° Rapporto Italia 2010, S. 383 ff. (388 f.).

123 *Benvenuto/Sposetti* (Hrsg.), *Contrastare la dispersione scolastica*, 2005, S. 15 ff.; *Colombo*, *Dispersione scolastica e politiche per il successo formativo*, 2010, S. 81 ff.

124 Cort cost. Nr. 1 vom 30.1.2002. Auf die Anhörung kann nur verzichtet werden, wenn sie den Interessen des Kindes zuwiderläuft.

125 Vgl. *Cividali*, *Riflessioni sulla storia della tutela giudiziaria del minore negli ultimi decenni in Italia*, in: *Campanato/Rossi, V./Rossi, S.*, *La tutela giuridica del minore*, 2005, S. 11 ff.; zum Schutz der Interessen des Kindes als Prinzip der Verfassungsrechtsprechung vgl. die Leitentscheidungen Corte cost. 20.7.1990, Nr. 341; Corte cost. 24.7.1996, Nr. 303; Urt. Nr. 1349 vom 28.9.1998.

Die Anerkennung autonomer Rechtspositionen für Kinder und Heranwachsende, unabhängig von den Eltern, ist eine neuere Entwicklung. So haben Jugendliche ein eigenes Recht auf Zugang zu empfängnisverhütenden Medikamenten und Maßnahmen zur Geburtenkontrolle einschließlich eines Schwangerschaftsabbruchs (Gesetz 194/1978). Erst seit den 1990er Jahren, mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention, zeigen sich Ansätze einer mehr kindorientierten Sozialpolitik, in der die Kinder und Jugendlichen mehr als früher als eigenständige Rechtssubjekte wahrgenommen werden und ihre Interessen nicht mehr in der „Familie“ aufgehen. Kennzeichnend für die veränderte Rechtskultur im Umgang mit Kindern und Jugendlichen ist darüber hinaus, dass die staatlichen Maßnahmen nicht mehr auf pathologische Situationen beschränkt sind, sondern sich an alle Kinder und Jugendlichen in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen richten.¹²⁶

2. Das Kind im Familienrecht

Das italienische Familienrecht ist zusammen mit dem Personenrecht im Ersten Buch des Codice Civile (c.c.) vom 16.3.1942 enthalten. Die Ehescheidung wurde erst 1970 zugelassen. Durch das Familienrechtsreformgesetz Nr. 151 vom 19.5.1975 wurden die Unterschiede zwischen ehelicher und nicht ehelicher Abstammung eingeebnet. Sowohl die Reform von 1975 wie die Reformen des Scheidungsrechts enthalten bedeutsame Regelungen, die den Schutz für die Kinder und den schwächeren Ehepartner verstärken. Die Ausgestaltung der Eltern-Kind-Beziehungen ist weitgehend unabhängig davon, ob die Eltern durch eine Ehe verbunden sind oder nicht. Die Gleichstellung ehelicher und nicht ehelicher Kinder wurde 2006 auf die Regelung der gemeinsamen elterlichen Sorge nach Auflösung der elterlichen Lebensgemeinschaft ausgeweitet.¹²⁷ Eine weitere Gleichstellung im Statusrecht brachte die Reform des Kindschaftsrechts durch Gesetz Nr. 219/2012¹²⁸. Sie erleichtert die Anerkennung nicht ehelicher Kinder ab 1.1.2013, beseitigt die terminologische Unterscheidung zwischen ehelichen und nicht ehelichen Kindern und eliminiert diverse Ungleichbehandlungen: So wird nach Art. 74 C.C. n.F. ein Verwandtschaftsverhältnis für und bei allen Kindern begründet, die von derselben Person abstammen, ausgenommen sind nur die bereits als Volljährige adoptierten Kinder. Anders als bisher wirkt die Anerkennung damit nicht mehr nur im Verhältnis zu dem anerkennenden Elternteil, sondern auch im Verhältnis zu dessen Angehörigen.

126 Milione, Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, in: Pugliese (Hrsg.), Lo stato sociale in Italia, 2004, S. 195 ff.

127 Gesetz Nr. 54/2006 (*Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*), Art. 4 Abs. 2.

128 Gesetz Nr. 219 vom 10.12.2012 (*Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*) in Verbindung mit D.Lgs. Nr. 154 vom 28.12.2013, dessen Vorschriften zum 7.2.2014 in Kraft traten. Zum Inhalt der Reform von 2012 vgl. Cubeddu Wiedemann, FamRZ 2012, S. 1442 ff.

Eine Gesamtrevision des Kindschaftsrechts, zu der die Reform von 2012 die Regierung ermächtigte, wurde mit D.Lgs. Nr. 154 vom 28.12.2013 verabschiedet. Diese Revision verankerte das Prinzip des einheitlichen kindschaftsrechtlichen Status für alle Kinder, erstreckte die Gleichstellung bei den erbrechtlichen Wirkungen eines Kindschaftsverhältnisses auf sämtliche Verwandte und ersetzte den Begriff der „elterlichen Gewalt“ durch den modernen Begriff der „elterlichen Verantwortung“ (Art. 316 c.c. n.F.). Die Großeltern eines Kindes erhalten nun erstmals ein eigenständiges Recht, ihre Beziehung zu den minderjährigen Enkelkindern aufrechtzuerhalten. Es kann nur im ausschließlichen Interesse des Kindes abgelehnt werden (Art. 317-*bis* c.c.).

Daneben enthielt die Gesamtrevision des Kindschaftsrechts von 2013 auch Vorschriften zur Kurzzeitfamilienpflege (Art. 337-*ter* Abs. 2 c.c.) sowie zur Stärkung des Rechts des Kindes auf seine eigene Familie in Fällen der Einkommensarmut. Danach müssen die Minderjährigengerichte die Gemeinden über bedürftige Familien mit Unterstützungsbedarf informieren, damit das Kind möglichst in seiner eigenen Familie erzogen werden kann (Art. 79-*bis* Gesetz Nr. 184/1983).

a) Familienrechtliche Zuordnung des Kindes

Der kindschaftsrechtliche Status wird unterschiedlich begründet, je nachdem, ob die Eltern zur Zeit der Geburt miteinander verheiratet waren oder nicht. Der Inhalt eines Eltern-Kind-Verhältnisses – insbesondere hinsichtlich der elterlichen Sorge und den damit verbundenen Rechten und Pflichten – ist jedoch für alle Kindschaftsverhältnisse gleich.

Sind die Eltern bei der Geburt miteinander verheiratet, wird durch die Geburt in der Regel die Abstammung zu beiden Elternteilen begründet (Art. 232 c.c.). Allerdings hat das Verfassungsgericht das Recht auf anonyme Geburt – ohne Begründung eines Abstammungsverhältnisses – ausdrücklich auch für verheiratete Mütter anerkannt.¹²⁹ Dies soll zum Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind eine Geburt in den Einrichtungen des Gesundheitsdienstes erleichtern, auch wenn die Mutter die Geburt bzw. die Abstammung verheimlichen will, und danach die zügige Einleitung eines Adoptionsverfahrens fördern.¹³⁰ Die Abstammung ehelicher Kinder vom Vater ist in Art. 231 c.c. geregelt. Das Abstammungsverhältnis und die damit verbundenen Pflichten können durch Anfechtung der Ehelichkeit gemäß Art. 235 c.c.¹³¹ beseitigt werden. Die Ab-

129 Corte cost. Nr. 171, 5.5.1994, in: *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994, 1174.

130 Soziale und finanzielle Hilfen für Mütter in einer Konfliktsituation sollten gemäß Gesetz 2823/1928 durch die Provinzen bereitgestellt werden, sofern die Regionen diese Aufgabe nicht den Kommunen oder anderen öffentlichen Einrichtungen übertragen haben, vgl. Art. 8 Abs. 5 Gesetz 328/2000. Die Regionalregierung von Piemont hat bereits in zwei Legislaturperioden Gesetzentwürfe vorgelegt, um die notwendigen sozialen Hilfen landesweit unter einheitlichen Voraussetzungen zu gewährleisten. Zur Praxis der anonymen Geburten vgl. *Gruppo CRC* (Hrsg.), *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2° Rapporto Supplementare, 2009, S. 49 ff.

131 *Disconoscimento di paternità*. Die Vaterschaftsanfechtungsklage kann seit der Familienrechtsreform von 1975 nicht mehr nur durch den Vater, sondern auch durch die Mutter, und – mit Erreichen

stammung kann auch durch sog. Statusbesitz bewiesen werden, wenn der behauptete Status eines Kindschaftsverhältnisses mit der Geburtsurkunde übereinstimmt (Art. 236 ff. c.c.)

Die Abstammung „nicht ehelicher“ Kinder vom Vater wie von der Mutter erfolgt auch nach der Novelle von 2012 nicht automatisch durch die Geburt, sondern erfordert bis heute einen Anerkennungsakt (Art. 250 ff. c.c. n.F.). Ein nicht in einer bestehenden Ehe geborenes Kind kann vom Vater und auch von der Mutter in der Geburtsurkunde oder mit einer besonderen Erklärung anerkannt werden (Art. 254 c.c.). Die Mutter kann im Fall einer nicht ehelichen Geburt der Eintragung als Mutter im Zivilstandsregister widersprechen.¹³² Die Anerkennung ist unwiderruflich. Sie kann gemeinsam oder durch jeden Elternteil gesondert erfolgen. Im Übrigen kann die nicht eheliche Abstammung vom Vater und von der Mutter gerichtlich festgestellt werden (Art. 269 ff. c.c.). Die Anerkennung wie auch die gerichtliche Feststellung der Abstammung bewirkt für den Elternteil die Übernahme aller Rechte und Pflichten, die gegenüber ehelichen Kindern bestehen (Art. 315-342 c.c.).

Die Teilreform des Kindschaftsrechts durch Gesetz 219/2012 strebte eine erleichterte Anerkennung eines Abstammungsverhältnisses an. So wurde etwa das Mindestalter zur Anerkennung durch minderjährige Eltern von 16 auf 14 Jahre abgesenkt. Außerdem entfällt das Verbot der Anerkennung sog. „Inzestkinder“.¹³³ Seit 2013 ist die Anerkennung dieser Kinder an eine gerichtliche Genehmigung gebunden, bei der das Kindeswohl geprüft wird (Art. 251 c.c. n.F.).

b) Grundsätze der elterlichen Verantwortung für Betreuung und Erziehung

Das italienische Recht erkennt das grundlegende Recht des Kindes an, in der eigenen Familie aufzuwachsen.¹³⁴

der Volljährigkeit – auch durch das Kind selbst erhoben werden. Ab dem 16. Lebensjahr kann ein Kind die Vaterschaft mithilfe eines besonderen, gerichtlich bestellten Pflegers (*curatore speciale*) anfechten (Art. 244 c.c.), davor kann die Anfechtungsklage nur durch den Staatsanwalt (*pubblico ministero*) im Namen des Minderjährigen erhoben werden, Art. 81 Gesetz Nr. 184 vom 4.5.1984. Demgegenüber hat der leibliche Vater nicht die Möglichkeit, die Vaterschaft anzuerkennen, solange ein rechtlich wirksames eheliches Kindschaftsverhältnis besteht.

132 Art. 30 D.P.R. Nr. 396/2000 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, della legge 15.5.1997, n. 127). Wenn die Mutter ihre Absicht bekundet, die Begründung eines Kindschaftsverhältnisses zu vermeiden und ihre Anonymität zu wahren, und kein Vaterschaftsanerkennnis vorliegt, wird das Kind im Zivilstandsregister als „Kind unbekannter Eltern“ (*figli di ignoti*) eingetragen und das Jugendgericht kann ohne weitere Feststellungen die Adoptierbedürftigkeit des Kindes erklären.

133 Art. 251, 253, 278 c.c. Das Verfassungsgericht hatte schon 2002 das Verbot hinsichtlich der Nachforschung der Vaterschaft für verfassungswidrig erklärt: Corte cost., Urt. vom 20. – 28.9.2002, Nr. 494, Dir. fam., 2002, 622. Auch in Fällen, in denen eine Klage auf gerichtliche Feststellung der Vaterschaft oder Mutterschaft nicht erhoben werden konnte, hatte das Kind einen einklagbaren Anspruch auf Unterhalt, Ausbildung und Erziehung.

134 Art. 1 Gesetz 184/1983 i.d.F. durch Gesetz 149 vom 28.3.2001.

Bei den Rechten gegenüber den Eltern unterscheidet Art. 147 c.c. explizit zwischen den Dimensionen Unterhalt (*mantenimento*), Bildung (*istruzione*), Erziehung (*educazione*) sowie seelischer Beistand (*assistenza morale*), wobei die Fähigkeiten, natürlichen Neigungen und Bestrebungen des Kindes sowie sein Recht, gehört zu werden, zu beachten sind. Diese Rechte, die verfassungsrechtlichen Rang haben, folgen bereits aus der faktischen (biologischen) Abstammung, auch wenn keine förmliche Anerkennung erfolgt ist.¹³⁵ Eine Ausdifferenzierung der Rechte und Pflichten der Kinder findet sich in dem durch die kindschaftsrechtliche Novelle von 2012 neu eingeführten Art. 315-bis c.c.

Die Kinder unterstehen bis zur Volljährigkeit der elterlichen Verantwortung (Art. 316 Abs. 1 c.c.). Sie umfasst insbesondere die Sorge für die Person, die Unterstützung, die Beaufsichtigung und rechtliche Vertretung, sowie die Vermögenssorge. Ein Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung ist im Familienrecht nicht explizit verankert, die Anwendung degradierender Erziehungsmaßnahmen wird jedoch zunehmend durch die Strafgerichtsbarkeit geahndet.¹³⁶

Die elterliche Verantwortung wird von beiden Eltern im gegenseitigen Einvernehmen ausgeübt. Bei Meinungsverschiedenheiten schlägt der Richter die Entscheidung vor, die er im Interesse des Kindes und der Familieneinheit am zweckmäßigsten erachtet. Bei fehlender Einigung entscheidet jedoch nicht der Richter, sondern er weist die Entscheidungsbefugnis dem Elternteil zu, der im konkreten Fall am besten geeignet erscheint, die Interessen des Kindes zu wahren. Allerdings hat der Vater das Recht, im Dringlichkeitsfall unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen, sofern für das Kind ein unmittelbarer schwerer Nachteil droht. Bei Abwesenheit oder anderer Verhinderung eines Elternteils wird die elterliche Verantwortung ausschließlich von dem anderen Elternteil ausgeübt (Art. 317 Abs. 1 c.c.). Die Ausübung des Elternrechts steht grundsätzlich beiden Elternteilen zu. Dies gilt seit 1975 auch für nicht miteinander verheiratete Elternteile, sofern sie zusammenleben und beide das Kind anerkannt haben.

Mit der Einführung der gerichtlichen Scheidung durch Gesetz Nr. 898/1970 wurde erstmals der Vorrang der Kindesinteressen bei der Entscheidung des Richters über die tatsächliche Ausübung der elterlichen Sorge im Zuge einer „Anvertrauung“ (*affidamento*) der Kinder an einen Elternteil festgelegt (Art. 6 Gesetz 898/1979).

Mit der Scheidungsrechtsreform von 1987 wurde ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, beiden Elternteilen die Ausübung des Sorgerechts nach einer Scheidung gemeinsam zuzuerkennen, und zwar entweder als gemeinsame elterliche Sorge oder als alternierende Sorge. Die praktische Bedeutung dieser Regelungen war sehr gering. In einigen gerichtlichen Trennungen mit hohem Konfliktpotential zwischen den Eltern verfügten die Gerichte, die Ausübung der elterlichen Sorge der Gemeinde anzuvertrauen.

135 Art. 279 c.c., vgl. *Fadiga* (Hrsg.) *Manuale di diritto minorile*, 2008, S. 185.

136 Zu körperlicher und/oder psychischer Gewalt gegen Kinder als „Missbrauch von Erziehungsmitteln“ (Art. 571 c.p.) vgl. Cass. Urteil Nr. 4904/1996; Cass. Urt. Nr. 16491/2005; st. Rechtsprechung.

en (*affidamento al Comune*). Der Kassationsgerichtshof billigte diese Lösung der vorübergehenden Sorgeausübung durch die kommunalen Sozialdienste ausdrücklich.¹³⁷

Seit 16.3.2006 sieht das italienische Recht die gemeinsame Ausübung der elterlichen Verantwortung durch beide Elternteile ausdrücklich auch im Zusammenhang mit einer gerichtlichen Trennung der Eltern vor.¹³⁸ Die gemeinsame elterliche Sorge wird in diesen Fällen stets mit einer richterlichen Kindeswohlprüfung verbunden, auch wenn eine elterliche Einigung vorliegt (Art. 337-*octies* c.c.). Wichtige Entscheidungen betreffend die Bildung, Erziehung und die Gesundheit eines Kindes werden in gemeinsamer Absprache getroffen. Bei fehlender Einigung entscheidet der Richter. Dieser kann auch festlegen, dass die Eltern Fragen der „gewöhnlichen Geschäftsführung“ getrennt entscheiden können. Ein ausschließliches Sorgerecht eines Elternteils nach Trennung ist zwar möglich. Allerdings muss in diesem Fall explizit begründet werden, dass die Ausübung des Sorgerechts durch den anderen Elternteil dem Kindesinteresse widerspricht (Art. 337-*quater* c.c.).

Bei Verstoß gegen die elterlichen Pflichten oder bei Missbrauch der elterlichen Befugnisse zum schweren Nachteil des Kindes kann das Gericht die Verwirkung der elterlichen Sorge feststellen.¹³⁹ Die Verwirkung lässt jedoch die Unterhaltspflicht unberührt. Der automatische Verlust der elterlichen Sorge als akzessorische strafrechtliche Sanktion bei Unterlassung der Geburtsanzeige gegenüber dem Personenstandsregister wurde als verfassungswidrig festgestellt, soweit eine Einzelfallprüfung der Kindesinteressen ausgeschlossen war.¹⁴⁰

Fehlt es an der elterlichen Obhut und befindet sich ein Kind in unmittelbarer Gefahr für Leben oder Gesundheit, so trifft die zuständige Jugendschutzbehörde die notwendigen Eilmaßnahmen zur vorübergehenden Inobhutnahme bis zur Entscheidung des Jugendgerichts über eine definitive Schutzmaßnahme.¹⁴¹

137 Cass. Civ., Sez. I, Urt. vom 8.5.2003, Nr. 6970, bestätigt durch Cass. Civ. Sez. I, Nr. 14042, Urteil vom 28.5.2008. Kritisch hierzu *Marino*, *Separazione e Divorzio*, 2005, S. 49 f.

138 Die Möglichkeit einer gemeinsamen elterlichen Sorge nach der Trennung wurde durch Gesetz Nr. 54 vom 8.2.2006 („*Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*“) im Familienrecht verankert. Sie ist mit 89,8% inzwischen ganz überwiegende Praxis (2010), *Il Fatto Quotidiano*, 17.7.2012.

139 Art. 330; Art. 333 c.c. Zu den Schutzmaßnahmen gehört insbesondere die gerichtlich verfügte Entfernung des Kindes aus der Familienwohnung bzw. umgekehrt die Entfernung eines gewalttätigen Elternteils, die durch Gesetz Nr. 149/2001 vorgesehen wurde, aber bis heute selten praktiziert wird.

140 Vgl. zuletzt Corte cost., Urteil Nr. 7 vom 14.1.2013 (betr. Art. 569 Strafgesetzbuch) unter Hinweis auf Verstöße gegen Art. 3 der Verfassung und Art. 117 Abs. 1 der Verf. in Verbindung mit Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention und Art. 6 des Europäischen Übereinkommens über die Ausübung der Kinderrechte.

141 Rechtsgrundlage der vorübergehenden Inobhutnahme als Eilmaßnahme ohne richterlichen Beschluss ist Art. 403 c.c. Zur Auslegung dieser Norm, deren Fortgeltung durch die Entscheidung des Kassationsgerichts Nr. 17648/2007 bestätigt wurde, vgl. *Ardesi*, in: PSS Nr. 21/2010, S. 18 f. sowie *Lenti/Long*, *Diritto di famiglia e servizi sociali*, 2011, S. 273 ff.

c) Pflegekindschaft und Adoption

Obwohl Italien das Recht des Kindes auf Aufwachsen in der eigenen Familie ausdrücklich anerkennt, sind in bestimmten Fällen andere Lösungen erforderlich, um eine gesunde Entwicklung zu gewährleisten. Sowohl die Pflegekindschaft wie auch die Adoption Minderjähriger wurden aus dem Zivilgesetzbuch ausgegliedert und sind seit 1983 sondergesetzlich geregelt.¹⁴² Zentrales Anliegen dieser Normierung war es, die Kinder aus den Heimen zu holen.¹⁴³ Die Befürworter des Gesetzes sahen in der Pflegekindschaft die Möglichkeit, Kinder aus Familien in schwerer wirtschaftlicher Not vorübergehend in einem familienähnlichen Ambiente unterzubringen. Die Schattenseiten dieser Hilfsmaßnahme hängen mit den psychologischen und wirtschaftlichen Aspekten der Pflegekindschaft zusammen, die bei der Neuregelung von 1984 unterschätzt wurden. So gab es unter den Interessenten für die Aufnahme eines Pflegekindes nicht selten Paare, die hierdurch einen eigenen Notstand beheben bzw. Einkünfte erzielen wollten, da die Pflegeeltern in der Regel wirtschaftliche Unterstützung der Gemeinde erhalten.¹⁴⁴

Die Gesetzesnovelle Nr. 149/2001 rückte das Recht des Kindes auf eine Familie in den Vordergrund. Die veränderte Perspektive – auf die Interessen des Kindes – schlug sich auch in der neuen Bezeichnung des Gesetzes nieder.¹⁴⁵ Die Neuregelung stellte klar, dass die Bedürftigkeit der Eltern der Ausübung der elterlichen Sorge nicht entgegensteht. Vielmehr müssen zugunsten solcher Familien geeignete Maßnahmen zur Unterstützung und Hilfe bereitgestellt werden. Alle staatlichen Ebenen haben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich einkommensschwache Familien zu unterstützen, um dem Verlassenwerden von Kindern vorzubeugen und die Erziehung in der Herkunftsfamilie zu ermöglichen. Mit der Revision des Kindschaftsrechts von 2012/2013 wurden die Kommunen ausdrücklich verpflichtet, armutsgefährdete Familien mit minderjährigen Kindern zu unterstützen (Art. 79-*bis* Gesetz Nr. 184/1983).

Falls das Kind nicht in der Herkunftsfamilie bleiben kann, wird das Recht des Kindes auf eine Familie durch die Institutionen der Adoption und der Pflegekindschaft gewährleistet. Im Fall von Kindern unter sechs Jahren ist eine Heimunterbringung außerhalb eines akuten Notfalls untersagt, im Übrigen wurde seit 2001 ein Prozess zur Schließung der Kinderheime eingeleitet. Eine Pflegekindschaft kommt somit nur in Frage, wenn

142 Legge 4 maggio 1983, n. 184, in der Fassung durch Gesetz Nr. 149 vom 28.3.2001 (Diritto del minore ad una famiglia).

143 Die frühere Regelung zur Volladoption, die durch Gesetz Nr. 431/1967 im Zivilgesetzbuch verankert worden war, hatte nicht dazu geführt, die Zahl der Heimkinder zu reduzieren.

144 *Bruni/Ferraro*, Tra due famiglie, 2006, S. 68.

145 Die ursprüngliche Bezeichnung des Gesetzes („Regelung der Adoption und der Pflegeanvertrauung von Kindern“) wurde ersetzt durch „Recht des Kindes auf eine Familie“. Zu diesem Perspektivenwechsel vgl. *Ruscello* (Hrsg.), Diritto alla famiglia e minori senza famiglia, 2005.

familienunterstützende Maßnahmen und Hilfen nicht erfolgreich waren.¹⁴⁶ Die Inpflegung (Anvertrauung) kann unterschiedlich gestaltet sein, um den verschiedenen Situationen in der Herkunftsfamilie Rechnung zu tragen. Das Kind kann entweder vollzeitig oder teilweise bei einer anderen Familie leben. Ziel dieser Kinderschutzmaßnahme ist es, den Kindern ein familiäres Umfeld zu geben, in dem sie angemessene Sozialisierungs- und Beziehungsangebote erhalten, um Erfahrungen und etwaige Defizite in den verschiedenen Entwicklungsbereichen aufzuarbeiten. Die Beziehungen zur Herkunftsfamilie bleiben aufrechterhalten, so dass das Kind im Regelfall nach Stabilisierung der Herkunftsfamilie in diese zurückkehrt.¹⁴⁷ Die Hilfemaßnahme wird vom Sozialdienst geplant, begleitet und organisiert, entweder im Einvernehmen mit den leiblichen Eltern, oft aber auch im Auftrag des Jugendgerichts. 90% der Pflegeeltern erhalten ein monatliches Pflegegeld, das im landesweiten Durchschnitt 404 € monatlich beträgt und zwischen den Regionen erheblich divergiert.¹⁴⁸

Können die Schwierigkeiten in der Herkunftsfamilie definitiv nicht beseitigt werden, so kommt als ultima ratio eine Adoption in Betracht.¹⁴⁹ Die Feststellung der Verlassenheit (*abbandono*), d.h. das Fehlen moralischer und materieller Unterstützung durch die Eltern oder sonstiger Verwandter,¹⁵⁰ erfolgt in einem gesonderten Verfahren und ist die Voraussetzung dafür, dass ein Kind für adoptionsbedürftig erklärt wird.

Die Minderjährigenadoption nach italienischem Recht zielt auf die vollständige Eingliederung eines Kindes in eine neue Familie, die seine (seelischen und materiellen) Lebensbedürfnisse sicherstellen kann. Die gegenüber der Pflegekindschaft erhöhte Schutzfunktion zeigt sich vor allem darin, dass die Minderjährigenadoption grundsätzlich als Volladoption ausgestaltet ist. Dadurch erlangen Adoptivkinder einen umfassend rechtlich geschützten Status in der neuen Familie; im Gegensatz zu vielen anderen Ländern ist eine Volladoption nur verheirateten Paaren gestattet. Einzeladoptionen sind zwar in besonderen Fällen möglich, allerdings nur in der Form einer widerrufbaren

146 Zu Voraussetzungen, Funktionen und Ausgestaltung der Pflegekindschaft vgl. Long, L'affidamento familiare, in: Lenti (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 303 ff.; Fadiga (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 2008, S. 209 ff.

147 Im Regelfall soll ein Pflegekindverhältnis nicht über 24 Monate dauern. Ausnahmsweise sind längere Unterbringungen in einer Pflegefamilie durch begründete Verfügung des Jugendgerichts möglich, Art. 4 Abs. 4 Gesetz 149/2001. Zur unbefristeten Pflege (*affidamento sine die*) als Sonderfall und als Alternative zur „offenen Adoption“ vgl. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 79 f.

148 Guidi/Palmieri/Miraglia, Mai più un bambino, 2013, S. 104 f. Die Unterbringung in einer Kinderhilfeeinrichtung kostet durchschnittlich 79 € pro Tag und ist damit erheblich teurer.

149 Zur Adoption weiterführend Sesta, 2005, S. 594 ff.; Fadiga (Hrsg.), Manuale di diritto minorile, 2008, S. 245 ff.; Dogliotti, Adozione dei minori: presupposti oggettivi e soggettivi, in: Ruscello (Hrsg.), Diritto alla famiglia e minori senza famiglia, 2005, S. 69-79.

150 Die Verpflichtung reicht bis zu Verwandten des vierten Grades, Art. 9 Abs. 4 und 5 Gesetz 184/1983. Zur Feststellung der Verlassenheit (*stato di abbandono*) und ihren Voraussetzungen vgl. Galluzzo, Famiglia e Minori, 2010, S. 351 ff. mit Hinweisen zur Rechtsprechung.

schwachen Adoption mit begrenzten Wirkungen.¹⁵¹ Auch bei im Ausland erfolgten Einzeladoptionen hat die höchstrichterliche Rechtsprechung unter Berufung auf den italienischen *ordre public* jeweils nur die Wirkungen einer schwachen Adoption anerkannt, auch wenn dem ausländischen Adoptionsbeschluss eine Volladoption zugrunde lag.¹⁵² Diese Rechtsprechung ist im Hinblick auf den Schutz der Kindesinteressen problematisch, da sie den betroffenen Kindern einen bereits erworbenen Status aberkennt und ihnen Unterhaltsrechte und erbrechtliche Ansprüche gegenüber den Verwandten des Adoptierenden vorenthält.

Zur Förderung der Adoption von schwer vermittelbaren Kindern wurde die Möglichkeit finanzieller Unterstützung für Eltern vorgesehen, die ein Kind über 12 Jahre oder ein behindertes Kind adoptieren.¹⁵³

Im Jahr 2010 wurden 1.177 Kinder für adoptionsbedürftig erklärt (2007: 1.344), im gleichen Jahr fanden knapp 4.900 Minderjährigenadoptionen statt, wobei 2/3 der Fälle ausländische Kinder betraf.¹⁵⁴ Im Juni 2013 war die Zahl der für eine Adoption vorgemerkten Kinder auf knapp 1500 angestiegen, denen etwa 11.900 Bewerberpaare gegenüberstanden. Die Zahl der internationalen Adoptionen ist trotz der damit verbundenen Kosten für die Durchführung des Vermittlungsverfahrens immer noch sehr hoch; die Kinder sind bei der Einreise durchschnittlich bereits 6 Jahre alt und weisen zu über 15% eine leichte Behinderung oder besondere Bedürfnisse aufgrund einer Schwerbehinderung auf.¹⁵⁵

3. Prozessuale Garantien zur Sicherung von Kindesinteressen

Die Stärkung und Verselbständigung der Kindesinteressen im Familienrecht vollzieht sich auch auf prozessualer Ebene, vor allem durch die Anerkennung eigenständiger Anhörungs- und Zustimmungsrechte sowie bei der gesetzlichen Vertretung von Kindern. Die richterrechtliche Ausweitung der kindlichen Anhörungsrechte wurde durch die Kindschaftsrechtsreform von 2013 kodifiziert.¹⁵⁶

151 Art. 44 Gesetz 184/1983. Nur unter sehr eng gefassten Voraussetzungen kann gem. Art. 25 Gesetz 184/1983 ein einzelner Elternteil adoptieren, etwa bei Tod des anderen Elternteils während des Adoptionsverfahrens.

152 Vgl. Cass., Urteil Nr. 6078 vom 18.3.2006; erstinstanzliche Gerichte haben teilweise Einzeladoptionen auch als Volladoption anerkannt, vgl. etwa Trib. Min. Bologna, Beschluss vom 27.4.2007; Trib. Min. Brescia, Beschluss vom 27.4.2007, zitiert nach *Galluzzo*, *Famiglia e Minori*, S. 386 ff.

153 Art. 6 Abs. 8 Gesetz 184/1983 in der Fassung durch Gesetz 149/2001.

154 Zu den Daten vgl. *ISTAT*, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 33, S. 35;

155 Vgl. zur Entwicklung der Auslandsadoptionen *CEA* (Coordinamento Enti Autorizzati), *Secondo Rapporto Cea sulle adozioni internazionali in Italia*, 2011.

156 Vgl. die Grundsatznorm in Art. 336-bis Abs. 1 c.c. i.d.F. durch D.Lgs. Nr. 154/2013. Zur richterrechtlichen Entwicklung vgl. zuvor Corte di Cass., S.U., Nr. 22.238 vom 21.10.2009, unter Hinweis auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts, Corte cost. Nr. 1 vom 30.1.2002. Zur Bedeutung der Ermittlung des Willens von Minderjährigen vgl. *Galluzzo*, *Famiglia e Minori*, S. 71 ff. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung. Zu den anhaltenden Schwierigkeiten, einen effektiven Schutz der Kin-

In Adoptionsverfahren gilt eine generelle Pflicht zur Anhörung des Kindes unabhängig vom Alter¹⁵⁷ und die Altersgrenze für die persönliche Einwilligung des Kindes wurde von 14 auf 12 Jahre herabgesetzt.¹⁵⁸ Auch bei Sorgerechtsentscheidungen im Fall der Trennung oder Scheidung der Eltern sind die Richter ausdrücklich zur Anhörung der Kinder ab 12 Jahre oder auch jüngerer Kinder entsprechend ihrem Urteilsvermögen verpflichtet.

Durch die Adoptionsrechtsreform von 2001 (Gesetz Nr. 149 vom 28.3.2001) wurde die Pflicht begründet, in Verfahren zur Begrenzung und zum Entzug der elterlichen Sorge sowie in Verfahren zur Erklärung der Adoptionsbedürftigkeit eines Kindes von Amts wegen einen Rechtsbeistand für das Kind zu bestellen, obwohl das Kind selbst keine Parteistellung im jeweiligen Verfahren innehat. Zuvor lag es im Ermessen des Richters, bei Interessenkonflikten zwischen Kind und Eltern einen Verfahrenspfleger zu berufen. Hintergrund dieser Neuerung ist das verfassungsrechtlich geschützte Recht auch des Kindes auf ein faires Verfahren.

4. Kinderbeauftragte

Traditionell wurden Kindesinteressen außerhalb des Elternhauses v.a. durch die Minderjährigengerichte¹⁵⁹ sowie durch die Figur des Staatsanwalts (*pubblico ministero*) mit seinen besonderen Funktionen im italienischen Gerichtssystem – etwa in Verfahren zur Begrenzung oder zum Entzug der elterlichen Sorge oder zur Einleitung eines Adoptionsverfahrens – wahrgenommen. In den letzten Jahren haben jedoch die meisten Regionen und die autonomen Provinzen Gesetze zur Einführung unabhängiger Kinderbeauftragten (*garante per l'infanzia e l'adolescenza*) für ihr Territorium erlassen.¹⁶⁰ Ihre

desrechte auch institutionell zu gewährleisten vgl. *Di Francia/Dallagiacoma*, I diritti dei minorenni nella giurisprudenza, 2008.

157 Zuvor bestand eine Verpflichtung zur Anhörung erst bei Kindern ab 12 Jahren, bei jüngeren Kindern lag die Anhörung im Ermessen des Gerichts (Adoptionsverfahren) bzw. der Behörden (Pflegeanvertrauung).

158 Art. 9 Abs. 2 Gesetz 184/1983.

159 Die 1934 eingeführten *Tribunali per i minorenni* sind zuständig für den zivilrechtlichen Schutz von Kindern und Heranwachsenden, haben jedoch auch die Funktion von Jugendstraferichten und der Jugendgerichtshilfe, wobei sie auch Maßnahmen zur Umerziehung von straffälligen bzw. verhaltensauffälligen Jugendlichen verhängen können. Es handelte sich ursprünglich um ein spezialisiertes Fürsorgesystem für Minderjährige, das eng mit sozialer Kontrolle und der Prävention von Jugendkriminalität verknüpft war. Zu den Funktionen der Minderjährigengerichte, insbes. auch den erzieherischen Funktionen vgl. *Sergio*, La Giustizia Minorile, in: *Lenti* (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 26 ff.

160 Im Frühjahr 2014 gab es italienweit zehn aktive regionale Kinderombudsleute sowie zwei Ombudspersonen der beiden autonomen Provinzen Trient und Bozen. Als Ombudsperson für Kinder fungieren je nach Region entweder eigenständige Garanten wie in Venetien (LR Nr. 42 vom 9.8.1988), Friaul (LR Nr. 49/1993; LR Nr. 7 vom 24.5.2010), Marken (LR Nr. 18 vom 15.10.2002 i.d.F. durch LR Nr. 23/2008), Latium (LR Nr. 38 vom 28.10.2002), Molise (LR Nr. 32 vom 2.10.2006), Kampanien (LR Nr. 17 vom 24.7.2006), Apulien (Art. 30 LR Nr. 30/2006), Lombardei (LR Nr. 6 vom

Aufgabe ist es, die Umsetzung der anerkannten Rechte und Interessen von Kindern in der Region sicherzustellen. Sie kümmern sich u.a. um die Prävention von Kindesmissbrauch, von Kinderarbeit und von Schulabbruch.

Seit November 2011 verfügt Italien über einen nationalen Kinderbeauftragten bzw. eine Ombudsperson für Kinder und Jugendliche, der dem Parlament jährlich Bericht erstattet.¹⁶¹ In seinem dritten Bericht vom Juni 2013 hob der Kinderbeauftragte die begrenzte öffentliche Aufmerksamkeit für die Bedürfnisse und Rechte von Kindern hervor und bemängelte nicht nur fehlende staatliche Investitionen in diesem Bereich, sondern auch die fehlenden Qualitätsstandards in sozialen Diensten und Betreuungseinrichtungen für Kinder sowie die Fragmentierung institutioneller Zuständigkeiten, die die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen für die benötigten Betreuungsdienste vermindern.

B. Materielle Existenzsicherung von Kindern

I. Private Unterhaltsleistungen für Kinder

Das italienische Recht kennt zwei unterschiedliche Unterhaltsansprüche (*alimenti* und *mantenimento*), deren Regelungen sich im Hinblick auf Voraussetzungen, Umfang und Zielsetzung wesentlich voneinander unterscheiden. Die gesetzliche Unterhaltspflicht der *alimenti*, die den sog. eingeschränkten Unterhalt unter Verwandten betrifft, ist in Art. 433 – 448 c.c. geregelt. Demgegenüber ist der besondere Unterhaltsanspruch des minderjährigen wie des volljährigen Kindes gegenüber seinen Eltern seit der Kindschaftsreform von 2013 als Teil der Rechte und Pflichten des Kindes in Art. 315-*bis* c.c. geregelt.¹⁶²

Ziel des beschränkten Unterhalts auf *alimenti* ist es, die Bedürftigkeit des Berechtigten abzudecken und das Mindestmaß des Lebensnotwendigen zu garantieren. Demge-

30.3.2009), Umbrien (LR Nr. 18 vom 29.7.2009), Piemont (LR Nr. 31 vom 9.12.2009), Toskana (LR Nr. 26 vom 1.3.2010) und Sardinien (LR Nr. 8 vom 7.2.2011) oder die Wahrnehmung der Aufgabe wurde auf die Ombudsperson für Bürgerrechte (*Difensore Civico*) wie in Ligurien (LR Nr. 9 vom 16.3.2007), den autonomen Provinzen Trento (LP Nr. 1 vom 11.2.2009) und Bolzano (LP Nr. 3 vom 26.6.2009) und in der Emilia-Romagna (LR Nr. 9 vom 17.2.2005) oder direkt an UNICEF übertragen (Abruzzien und Basilikata).

161 Gesetz Nr. 112 vom 12.7.2011. Am 30.11.2011 wurde der frühere UNICEF-Präsident für Italien Spadafora von beiden Kammern des Parlaments zum nationalen Garanten für Kinder und Jugendliche ernannt, vgl. *Gruppo CRC*, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 5° Rapporto di aggiornamento 2011-2012, S. 25; *Strumendo/De Stefani*, Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza, in: *Lenti* (Hrsg.), Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia, 2012, S. 257 ff.

162 In der Fassung durch Gesetz Nr. 219/2012. Vor der Reform waren die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen je nach kindschaftsrechtlichem Status systematisch getrennt. Zur Entwicklung und Systematik der verschiedenen Unterhaltsansprüche vgl. *Wodok*, Familiäre Solidarität – Der Verwandtenunterhalt im italienischen Recht, 2002, S. 31 ff.