

tionen, insbes. Alleinerziehende mit Kindern keine vergleichbar wirksame Entlastungsmöglichkeit haben.³²⁰

C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung

I. Unterstützung elterlicher Betreuung und Erziehung

1. Arbeitsrechtliche Unterstützung durch Zeitrechte für Eltern

Für die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Betreuungspflichten spielen Zeitrechte für Eltern eine wichtige Rolle. Die Bedeutung der Familienzeitpolitik unterstrich auch der 8. Familienbericht, der Fragen der Zeitsouveränität, der Zeitsynchronisation und der Zeitumverteilung behandelte.³²¹ Zur Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt versucht der Staat, Unternehmen auf freiwilliger Basis für die Entwicklung familienverträglicher Beschäftigungsmodelle zu gewinnen. Dazu gehören neben flexiblen Arbeitszeiten und moderner Arbeitsorganisation auch Beurlaubungsmodelle mit Rückkehrgarantie, die Eltern eine Auszeit zur Kinderbetreuung ermöglichen. Neben diesen betrieblichen Maßnahmen gibt es auch gesetzlich verankerte Ansprüche zur Freistellung von der Arbeitspflicht bei Fortdauer des Arbeitsverhältnisses. Nach dem Schutzzweck der einzelnen Freistellungsansprüche lassen sich drei „kindbedingte“ Zeitrechte unterscheiden: Freistellung für Mütter ab der Geburt während obligatorischer Beschäftigungsverbote; Freistellung im Rahmen der Elternzeit und Freistellung zur Betreuung eines kranken Kindes.

a) Betreuungszeit im Rahmen des nachgeburtlichen Mutterschutzes

Die Freistellung aufgrund des Beschäftigungsverbots während der obligatorischen Mutterschutzfristen nach der Geburt verfolgt neben dem Schutz der Mutter auch den Zweck, „es der Mutter in der ersten Lebensphase des Kindes zu ermöglichen, dieses ungehindert durch Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis zu pflegen, Kontakt zu dem Kind herzustellen und zu vertiefen“.³²² Das absolute Beschäftigungsverbot nach § 6 Abs. 1 MuSchG dauert bis zum Ablauf von 8 Wochen, bei Früh- und Mehrlingsgeburten bis zum Ablauf von zwölf Wochen nach der Geburt. Dieser Zeitraum verlängert sich

320 Zur Problematik und den Wirkungen des Ehegattensplittings vgl. *Spangenberg*, Mittelbare Diskriminierung im Steuerrecht, S. 109 ff.

321 *BMFSFJ* (Hrsg.), *Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik* (Achter Familienbericht), Berlin, Mai 2012.

322 Vgl. BAG, Urt. vom 16.6.2005, BAGE 115, 113, *Buchner*, § 6 Mutterschutzgesetz, in: *Buchner/Becker*, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngesetz und Elternzeitgesetz, 8. Aufl. 2008, S. 270 f., Rz. 1, 3.

bei vorzeitigen Entbindungen zusätzlich um nicht verbrauchte vorgeburtliche Schutzfristen nach § 3 Abs. 2 MuSchG. Bei Tod des Kindes kann die Zeit des absoluten Beschäftigungsverbot mit ärztlichem Attest verkürzt werden (§ 6 Abs. 1 S. 3 MuSchG). Diese Regelung bestätigt den kindbezogenen Schutzzweck der arbeitsrechtlichen Freistellung. Die Dauer der Freistellung kann sich während der Stillzeit durch individuelle Beschäftigungsverbote (§ 6 Abs. 3 MuSchG) verlängern.

b) Elternzeit nach dem BEEG

Erweiterte Zeitrechte zur Entwicklung und Vertiefung der Eltern-Kind-Beziehung in der ersten Lebensphase werden durch die Elternzeit nach §§ 15 ff. BEEG³²³ gewährt. Bei der Elternzeit handelt es sich um eine Ausweitung der arbeitsrechtlichen Freistellungen, die 1979 mit dem Mutterschaftsurlaub eingeführt und 1985 mit dem Elternurlaub ausgebaut worden waren. Rechtsgrundlage ist seit 2007 das Bundeselterngesetz, das an die Stelle des früheren Bundeserziehungsgeldgesetzes trat.³²⁴

Anspruchsberechtigt sind nicht nur personensorgeberechtigte Elternteile, sondern auch nichteheliche Väter ohne Sorgerecht mit Zustimmung der sorgeberechtigten Mutter. Auf Elternzeit besteht Anspruch auch zur Betreuung der Kinder des Ehepartners (Stiefkinder) oder des Lebenspartners, Kinder, die in Adoptionspflege aufgenommen wurden, bei schwerer Krankheit, Schwerbehinderung oder Tod der Eltern auch zur Betreuung von Geschwistern, Nichten und Neffen sowie Enkelkindern. Großeltern können Elternzeit für die Betreuung eines Enkelkindes außerdem beantragen, wenn der Elternteil des Kindes minderjährig ist oder sich in der Ausbildung befindet, die vor dem 18. Lebensjahr begonnen wurde, und keiner der Elternteile selbst Elternzeit beansprucht (§ 15 Abs. 1a BEEG).³²⁵ Elternzeit setzt voraus, dass die Berechtigten mit dem Kind zusammen leben und überwiegend selbst betreuen und erziehen, wobei eine Erwerbstätigkeit bis zu 30 Wochenstunden unschädlich ist. Der Anspruch auf Elternzeit kann vertraglich nicht ausgeschlossen oder eingeschränkt werden (§ 15 Abs. 2 S. 6 BEEG).

Der Anspruch auf Elternzeit beträgt grundsätzlich drei Jahre ab Geburt, im Fall einer Adoption, der Adoptionspflege oder der Vollzeitpflege bis zu drei Jahre ab der Aufnahme des Kindes. Mit Zustimmung des Arbeitsgebers kann ein Anteil von bis zu zwölf Monaten in der Zeit bis zur Vollendung des achten Lebensjahres in Anspruch genommen werden (§ 15 Abs. 2 BEEG). Die Verschiebung des Zeitraums soll den Eltern die Möglichkeit geben, ihr Kind beim Schuleintritt und im ersten Schuljahr intensiv be-

323 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit vom 5.12.2006, BGBl. I, S. 2748, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.2.2013, BGBl. I, S. 254. Die Elternzeit für Beamte, Richter und Soldaten richtet sich abweichend von den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen nach den Elternzeitverordnungen des Bundes und der Länder.

324 Gesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.2.2004, BGBl. I, S. 206. Ursprünglich war der Erziehungsurlaub an den Bezug des Erziehungsgeldes geknüpft.

325 Zur Kritik an der Großelternzeit, die nicht mit einem Anspruch auf Elterngeld flankiert ist, vgl. *Genenger*, ZRP 2008, 180 ff.

treuen zu können.³²⁶ Bei mehreren Kindern besteht der Freistellungsanspruch für jedes Kind.

Bei vollständiger Freistellung während der Elternzeit ruht das Arbeitsverhältnis. Eine teilzeitige Beschäftigung bis zu 30 Wochenstunden ist gestattet. Der Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit ist jedoch an Voraussetzungen gebunden: Es muss eine bestimmte Betriebsgröße vorliegen (mehr als 15 Beschäftigte)³²⁷, das Arbeitsverhältnis muss mindestens sechs Monate bestanden haben und es dürfen keine dringenden betrieblichen Gründe entgegenstehen (§ 15 Abs. 7 BEEG).³²⁸ Die Gerichte legen bei der Überprüfung solcher dringender betrieblicher Gründe in der Regel einen strengen Maßstab an die von den Arbeitgebern verlangten Nachweispflichten an. Insbesondere ist es den Arbeitgebern nicht möglich, sich auf eine grundsätzliche unternehmerische Entscheidung gegen eine Teilzeitbeschäftigung oder auf den finanziellen Aufwand aufgrund der Teilung eines Arbeitsplatzes zu berufen.³²⁹

Während der Elternzeit besteht Kündigungsschutz nach § 18 BEEG. Das Arbeitsverhältnis kann erst zum Ende der Elternzeit und unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist (§ 19 BEEG) gelöst werden. Befristete Verträge verlängern sich durch die Elternzeit grundsätzlich nicht.³³⁰ Die soziale Absicherung ist während der Elternzeit gewährleistet.³³¹

Mütter und Väter nehmen Elternzeit in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch, Mütter zu 95%, Väter zuletzt zu 27,3%. Insgesamt ist die Beteiligung der Väter an der Elternzeit, die im Jahr 2001 bei nur 1,5% lag, seit der Novelle von 2007 deutlich angestiegen. Nach der amtlichen Statistik nutzen Mütter die mögliche Elternzeit von einem Jahr fast voll aus (11,7 Monate), während Väter im Durchschnitt nur für 3,3 Monate Elternzeit nehmen.³³² 2010 haben mehr als die Hälfte der Paare (60%) das Elterngeld zeitweise gemeinsam bezogen.

326 Vgl. BT-Drs. 14/3553, S. 21; *Becker*, § 15 BEEG, Rz. 15, in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 8. Aufl. 2008.

327 Aufgrund dieser Kleinbetriebsregelung sind etwa 68% der Betriebe von der Regelung ausgenommen.

328 Zudem sind bestimmte Mitteilungspflichten zu beachten.

329 Zur Entscheidungspraxis der Arbeitsgerichte vgl. insbes. *Kohte*, §§ 15 und 16 im Spiegel der arbeitsgerichtlichen Praxis, in: BMFSFJ, Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 des Bundeserziehungsgeldgesetzes, 2004, S. 107-132. Akzeptiert wird die Ablehnung von Teilzeitarbeit im Allgemeinen, wenn eine Ersatzkraft fehlt und eine Besetzung nicht möglich ist bzw. eine Umorganisation innerhalb des Betriebs nicht in Betracht kommt, z.B. bei umfassendem Personalabbau.

330 Ausnahmen bestehen bei Verträgen wissenschaftlicher Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

331 Vgl. *Becker*, Vor §§ 15-21 BEEG, Rz. 49 ff., in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 8. Aufl. 2008, S. 933 ff.

332 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 406 vom 22.11.2012; zur Ausweitung der von Vätern in Anspruch genommenen Elternzeit vgl. *BMFSFJ*, Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, S. 18, Schaubild 6; *BMFSFJ/DIW*, Elterngeld-Monitor 2012.

c) Freistellung zur Betreuung erkrankter Kinder

Nach § 616 S. 1 BGB hat ein Arbeitnehmer gegen seinen Arbeitgeber Anspruch auf bezahlte Freistellung von der Arbeit, wenn er unverschuldet für eine verhältnismäßig nicht erhebliche Zeit durch einen in seiner Person liegenden Grund an der Arbeitsleistung verhindert ist. Diese Voraussetzungen sind auch erfüllt, wenn der Arbeitnehmer nach ärztlichem Zeugnis ein krankes Kind betreuen muss und die Betreuung durch eine andere Person nicht möglich oder nicht zumutbar ist.³³³ Ein Anspruch auf bezahlte Freistellung kann sich auch ergeben, wenn ein Arztbesuch oder eine Heilbehandlung des Kindes eine Begleitung erfordern oder das Kind, ohne erkrankt zu sein, infolge besonderer Umstände lediglich beaufsichtigt werden muss. Als verhältnismäßig nicht erheblich wird von der Rechtsprechung ein Zeitraum bis zu fünf Arbeitstage für die Betreuung eines erkrankten Kindes angesehen. Im Einzelfall ist auch ein längerer Anspruch denkbar. Der Anspruch entsteht bei wiederholten Erkrankungen für jeden Verhinderungsfall neu. Für das Alter des Kindes gibt es keine gesetzlich oder von der Rechtsprechung ausdrücklich festgelegte Grenze. Das Bundesarbeitsgericht hat bisher nur Fälle von Kindern bis zu acht Jahren entschieden.

§ 616 S. 1 BGB kann durch spezialgesetzliche Vorschriften für einzelne Dienstverhältnisse verdrängt und durch Tarif- oder Arbeitsvertrag vollständig abbedungen werden.³³⁴

Die Frage des Vergütungsanspruches während der Freistellung richtet sich nach § 616 S. 1 BGB bzw. nach Tarif- oder Arbeitsvertrag.³³⁵ Bei Fehlen eines arbeitsrechtlichen Vergütungsanspruches kommt eine sozialrechtliche Absicherung nach § 45 SGB V gegen die Krankenversicherung in Betracht.³³⁶ Den Beschäftigten steht, auch wenn sie nicht gesetzlich krankenversichert sind, ein unmittelbar gegen ihren Arbeitgeber gerichteter arbeitsrechtlicher Freistellungsanspruch zu, sofern sie nicht auf einer anderen Rechtsgrundlage Anspruch auf bezahlte Freistellung haben (§ 45 Abs. 3, 5 SGB V).

Für Bundesbeamte und Landesbeamte gelten wie auch bei der Elternzeit eigene Rechtsvorschriften über Sonderurlaub zur Betreuung eines kranken Kindes unter 13 Jahren. Sonderurlaub unter Weitergewährung der Bezüge soll bei schwerer Erkrankung eines Kindes gewährt werden, soweit eine andere Person zur Pflege und Betreuung nicht zur Verfügung steht und die Notwendigkeit der Anwesenheit der Beamtin/des Beamten zur Pflege ärztlich bescheinigt wird. Die regelmäßige Höchstdauer dieses Sonderurlaubs variiert zwischen 4 Tagen (nach Bundesrecht) und 10 Tagen, bei Alleinerziehung verlängert sich der mögliche Sonderurlaub.³³⁷

333 BAG, Urt. vom 20.6.1979, NJW 1980, 903.

334 Bordet, Familienfreundliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen und Instrumente, 2009, 104 f.

335 Z.B. § 29 TVöD: 4 Tage für ein Kind unter 13 Jahren.

336 Grundsätzlich ist der Arbeitgeber vorrangig vor der Krankenkasse zur Entgeltfortzahlung nach § 616 S. 1 BGB verpflichtet.

337 Vgl. § 12 Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamtinnen, Bundesbeamte, Richterinnen und Richter des Bundes (23.2.2006); für Niedersachsen § 9a der niedersächsischen Sonderurlaubsver-

d) Sonderurlaub zur Betreuung von Kindern

Ein Rechtsanspruch auf unbezahlten Sonderurlaub außerhalb einer Elternzeit kann sich aus gesetzlichen Regelungen, Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen ergeben.³³⁸ Gesetzliche Regelungen bestehen im Rahmen des Beamtenrechts (§ 72 a Abs. 4 BBG).³³⁹ Sektorale tarifvertragliche Vereinbarungen zur Gewährung von Sonderbeurlaubung für Eltern bestehen z.B. auch im Einzelhandel, Groß- und Außenhandel, in der Metallindustrie, in der Eisen- und Stahlindustrie sowie im privaten Versicherungs- und Bankgewerbe. Auch einige Großunternehmen sehen erweiterten „Elternurlaub“ durch Firmentarifverträge oder Betriebsvereinbarungen vor.

e) Arbeitszeitgestaltung und -organisation

Familienfreundliche Regelungen von Arbeitszeit und Arbeitsorganisation sind für erwerbstätige Eltern von essentieller Bedeutung, um ihre Erziehungs- und Betreuungspflichten gegenüber ihren Kindern neben ihren beruflichen Aufgaben verantwortlich wahrnehmen zu können. An erster Stelle der betrieblichen Maßnahmen steht die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Arbeitsabläufen. Die wichtigsten rechtlichen Instrumente zur simultanen Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind zum einen Verkürzung der Arbeitszeit (Teilzeit), zum anderen Formen der Arbeitszeitflexibilisierung durch Gleitzeit in Verbindung mit unterschiedlichen betrieblichen Arbeitszeitkontenmodellen.

aa) Teilzeit

Rechtlicher Rahmen und Voraussetzungen des Anspruchs auf eine teilzeitige Beschäftigung sind im Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21.12.2000 geregelt. Der Teilzeitananspruch nach § 8 TzBfG gibt erwerbstätigen Eltern die Möglichkeit, ihre vereinbarte Arbeitszeit und die Verteilung der Arbeitszeit ihren familiären Bedürfnissen entsprechend zu verringern, wobei auch eine unwesentliche Arbeitszeitverkürzung denkbar ist.

Für den allgemeinen Teilzeitananspruch nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz gelten teilweise andere Regeln als bei der Teilzeit während der Elternzeit nach § 15 Abs. 7 BEEG.³⁴⁰ Wie bei der Elternzeit muss das Arbeitsverhältnis länger als sechs Monate bestehen und der Arbeitgeber muss regelmäßig mehr als 15 Arbeitnehmer – einschließ-

ordnung in der Fassung vom 16.1.2006 (Sonderurlaub bei Kinderkrankenpflege Alleinerziehender bis zu 16 Arbeitstagen im Jahr); Baden-Württemberg, Verordnung vom 29.11.2005, § 29 idF von 2011: 7 Arbeitstage pro Kind im Jahr, für Alleinerziehende bis zu 14 Arbeitstage pro Kind (maximal 36 Tage).

338 Vgl. § 28 TVöD. Zu Modellen zur Regelung von Elternurlaub per Tarifvertrag *Bordet*, Familienfreundliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen und Instrumente, 2009, S. 107.

339 Einem Beamten ist unbezahlter Sonderurlaub zur Betreuung eines Kindes unter 18 Jahren für eine Dauer von bis zu 12 Jahren zu gewähren, soweit keine zwingenden dienstlichen Belange entgegenstehen.

340 Zu den Unterschieden und ihre Bedeutung für die Unterstützung von Familien vgl. *Hannawald*, NZA 2002, 1385.

lich der Teilzeitkräfte (auch geringfügig Beschäftigte) – beschäftigen.³⁴¹ Der Arbeitnehmer muss die Verringerung der Arbeitszeit und deren Umfang jedoch mit einem größeren Vorlauf, nämlich spätestens drei Monate vor ihrem Beginn, geltend machen. Anders als bei der Elternzeit kann der Arbeitgeber die Teilzeitbeschäftigung aus betrieblichen Gründen ablehnen (§ 8 Abs. 4 S. 1 TzBfG). Solche Gründe liegen vor, wenn die Verringerung der Arbeitszeit die Organisation, den Arbeitsablauf oder die Sicherheit im Betrieb wesentlich beeinträchtigt oder unverhältnismäßige Kosten verursacht. Die Gerichte verlangen von den Arbeitgebern bei einer Verweigerung von Teilzeitarbeit aus betrieblichen Gründen stimmige, plausible und nachvollziehbare Gründe. Eine allgemeine Organisationsentscheidung aufgrund der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit, bestimmte Arbeitsbereiche nicht für Teilzeitarbeit zuzulassen, genügt nicht dem gesetzlichen Begründungsgebot.³⁴² Im Einzelnen können die Ablehnungsgründe auch tarifvertraglich festgelegt werden.³⁴³ Nach der Gesetzesbegründung dürfen keine unzumutbaren Anforderungen an die Ablehnung durch den Arbeitgeber gestellt werden. Rational nachvollziehbare Gründe sollen genügen.³⁴⁴

Eine befristete Arbeitszeitverringerung ist – anders als nach § 15 BEEG – nicht vorgesehen. Es handelt sich daher grundsätzlich um eine dauerhafte Maßnahme ohne Anspruch auf Rückkehr auf einen vollzeitigen Arbeitsplatz. Gem. § 9 TzBfG hat der Arbeitgeber allerdings einen teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer bei der Besetzung eines entsprechenden freien Arbeitsplatzes bei gleicher Eignung bevorzugt zu berücksichtigen, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe oder aber Arbeitszeitwünsche anderer teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer entgegenstehen.³⁴⁵ Die Rückkehroption ist deutlich schwächer als im Fall der Elternzeit. Im Beamtenrecht gelten eigene Regelungen zur Förderung der Teilzeitarbeit (§ 72 a BBG).³⁴⁶

Auch zahlreiche Tarifverträge enthalten Regelungen über einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit neben dem allgemeinen gesetzlichen Teilzeitanpruch.³⁴⁷

341 Durch die Kleinunternehmerklausel in § 8 Abs. 7 TzBfG sind ca. 87% der Betriebe und ca. 25% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen, vgl. *Bordet*, 2009, S. 228.

342 Vgl. BAG, Urt. vom 30.9.2003, DB 2004, 709; LAG Köln, Urt. vom 9.4.2003, Az. 3 Sa 975/02, MDR 2004, 102 f.

343 BAG, Urt. vom 18.2.2003, NJW 2004, 386.

344 Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/4374, S. 17.

345 Tatsächlich ist die spätere Rückkehr auf einen Vollzeitarbeitsplatz oder, auf eine Erhöhung der Arbeitszeit oft schwer zu realisieren. Insbesondere in Ostdeutschland ist die Ablehnungsquote hoch. Vgl. IAB-Kurzbericht, Nr. 18-2012.2004.

346 Einem Beamten ist auf Antrag, soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen, Teilzeitbeschäftigung ohne zeitliche Begrenzung hinsichtlich der Dauer bis zu Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit zu bewilligen, § 72 a Abs. 1 BBG. Eine Teilzeitbeschäftigung von weniger als 50% der regelmäßigen Arbeitszeit kann aus familiären Gründen bis zur Dauer von insgesamt 12 Jahren bewilligt werden, soweit zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen (§ 72 a Abs. 5 iVm Abs. 4 BBG).

347 Zu den Gestaltungsoptionen und der Regelungspraxis vgl. *Bordet*, 2009, S. 200 ff.

bb) Flexibilisierung der Arbeitszeit

Eine der wenigen ausdrücklichen Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmern mit Erziehungspflichten findet sich in § 6 Abs. 4 ArbZG³⁴⁸: Danach hat der Arbeitgeber den Nachtarbeitnehmer auf dessen Verlangen auf einen für ihn geeigneten Tagesarbeitsplatz umzusetzen, wenn „im Haushalt des Arbeitnehmers ein Kind unter zwölf Jahren lebt, das nicht von einer anderen im Haushalt lebenden Person betreut werden kann, sofern dem nicht dringende betriebliche Erfordernisse entgegenstehen.“

Der Arbeitgeber kann kraft seines Direktionsrechts (§ 106 GewO) die Lage der Arbeitszeit nach billigem Ermessen näher bestimmen, soweit darüber keine kollektiv- oder individualvertraglichen Vereinbarungen bestehen. Bei der Ermessensentscheidung sind die beiderseitigen Interessen angemessen zu berücksichtigen. Zu den schutzwürdigen familiären Belangen gehören insbesondere auch die erforderliche Beaufsichtigung und Betreuung von Kindern.³⁴⁹

In der Praxis stellen kollektivvertragliche Gleitzeitregelungen in Verbindung mit Arbeitszeitkonten die wichtigste Maßnahme familienfreundlicher Arbeitsgestaltung dar. Teilweise ist die Flexibilisierung der Arbeitszeit auch mit einer Dezentralisierung des Arbeitsortes gekoppelt, vor allem durch unterschiedliche Formen der Telearbeit bzw. durch „mobiles Arbeiten“.³⁵⁰

2. Geldleistungen zur Unterstützung der Elternzeit

Als Geldleistungen sind nach geltendem Recht das Elterngeld und Leistungen nach Landesrecht vorgesehen. Die landesrechtlichen Regelungen werden teilweise davon abhängig gemacht, dass für das Kind kein Platz in einer Kindertageseinrichtung beansprucht wird. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das ab 2013 geplante Betreuungsgeld gemäß § 16 Abs. 4 SGB VIII, das als neuer § 4a in das BEEG eingegliedert ist.

a) Bundeselterngeld

Für Geburten (und Adoptionen) ab dem 1.1.2007 wurde das Bundeserziehungsgeld³⁵¹ durch das neue Elterngeld abgelöst.³⁵² Das gesetzgeberische Ziel des Elterngeldes ist

348 Gesetz zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts (Arbeitszeitgesetz) vom 6.6.1994, idF durch Gesetz vom 20.4.2013.

349 BAG, Urt. vom 23.9.2004 – 6 AZR 567/03, in: AuR 10/2004, 392.

350 Zu den verschiedenen Erscheinungsformen vgl. *Bordet*, 2009, S. 66 ff.

351 Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub vom 6.12.1985, BGBl. I, S. 2154.

352 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) vom 5.12.2006, BGBl. I, S. 2748, zuletzt geändert durch Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs vom 10.9.2012, BGBl. I, S. 1878. Die Regelungen über das Elterngeld gehören zum Besonderen Teil des Sozialgesetzbuches (§ 68 Nr. 15 SGB I). Zur Neukonzeption des Elterngeldes mit seinem elitären Steuerungsansatz vgl. *Felix*, Das Kind im Sozialrecht, in: Bork/Reppen (Hrsg.), Das Kind im Recht, 2009, S. 111 ff., 115.

es, den Eltern eines neugeborenen Kindes einen finanziell gesicherten Schonraum für die Betreuung und Erziehung des Kleinkindes in der entscheidenden ersten Lebensphase zu geben. Der gleiche Schonraum ist bei Aufnahme eines Adoptivkindes vorgesehen, da diese erste Phase ebenfalls entscheidend für die Integration des Kindes in die Ersatzfamilie ist. Vor allem die Mütter sollen die Chance haben, trotz einer Elternzeit ihre wirtschaftliche Existenz mittel- und langfristig eigenständig zu sichern, während es umgekehrt den Vätern ermöglicht bzw. erleichtert werden soll, vorübergehend ganz oder teilweise auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten. Damit geht es auch um eine „größere Wahlfreiheit zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.“³⁵³ Trotz des Bekenntnisses zur Wahlfreiheit verfolgt die Neuregelung des Elterngeldes mit der Verkürzung der Leistungsdauer im Vergleich zum früheren Erziehungsgeld einen edukatorischen Zweck: Die Mütter sollen die Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung kurz halten und möglichst schnell in den Beruf zurückzukehren.³⁵⁴

Für Geburten ab 2007 übernimmt das Elterngeld primär die Funktion einer Lohnersatzleistung, deren Höhe sich am vorangegangenen Nettoeinkommen des betreuenden Elternteils orientiert und keine Bedürftigkeit voraussetzt. Mit dieser Funktionsänderung war für erwerbstätige Eltern eine deutliche Erhöhung der Sozialleistung verbunden.³⁵⁵ Als Lohnersatzleistung soll das Elterngeld insbesondere die Väter stärker in die frühkindliche Betreuung einbinden. Weitere Funktionen des Leistungssystems, insbesondere die gesellschaftliche und finanzielle Anerkennung der Erziehungsleistungen junger Familien sowie die Funktion einer Mindestleistung spielen nur eine nachgeordnete Rolle.³⁵⁶

Anspruch auf Elterngeld haben die leiblichen Eltern, Adoptiveltern, Stiefeltern und eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sowie in Ausnahmefällen weitere Verwandte des Kindes. Grundlegende Leistungsvoraussetzungen für das Elterngeld sind die Betreuung und Erziehung eines Kindes, verbunden mit einem jedenfalls teilweisen Verzicht auf Erwerbstätigkeit: Die Eltern müssen ihr Kind selbst betreuen, eine Teilzeittätigkeit bis zu 30 Wochenstunden ist erlaubt. Pflegeeltern, die ein Kind auf der Grundlage des SGB VIII aufgenommen haben, haben keinen Anspruch auf Elterngeld. Durch

353 *Becker*, Vor §§ 1-14 BEEG, in: Buchner/Becker, Mutterschutzgesetz, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 2008, S. 738.

354 Vgl. *Röhl*, NJW 2010, 1418. Zum Systemwechsel beim neuen Elterngeld vgl. auch *Brosius-Gersdorf*, FPR 2007, 334 ff.; *Jung*, WzS 2012, 38 ff.

355 Bei maximaler Bezugsdauer ergibt sich ein möglicher Höchstbetrag von 25.200 € gegenüber einem Höchstbetrag von 7.200 € nach der Rechtslage vor 2007. Vgl. *Becker*, Vor §§ 1-14 BEEG, in: Buchner/Becker, 2008, S. 739. Wegen der strikten Einkommensgrenzen nach dem früheren Recht entfiel die Leistung für normal verdienende Eltern in aller Regel bereits nach dem sechsten Bezugsmonat, so dass die staatliche Unterstützung bei 1.800 € endete. Das BVerfG hat die Ausgestaltung als Einkommensersatzleistung mit Beschluss vom 9.11.2011 bestätigt, NJW 2012, 214.

356 BT-Drs. 10/3792, S. 13; BT-Drs. 11/4509. Der Wegfall der Funktion einer eigenständigen Honorierung der Erziehungsarbeit der Eltern betrifft vor allem die Eltern, bei denen das Elterngeld wegen voller Anrechnung auf Mindestsicherungsleistungen (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag) nach der ab 2011 geltenden Neuregelung entfällt.

die Modifikation der Leistungsvoraussetzungen ab 2011 verengte sich der Adressatenkreis: Ausgeschlossen sind einerseits Eltern, die im Jahr vor der Geburt gemeinsam über 500.000 € zu versteuerndes Einkommen bezogen hatten, andererseits aber auch Eltern, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren und auf bestimmte Sozialhilfeleistungen angewiesen sind (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag).³⁵⁷

Das Elterngeld wird an Mütter und Väter für maximal 14 Monate gezahlt. Bei Bezug von Mutterschaftsgeld reduziert sich die Höchstzahl der Elterngeldmonate, in der Regel um zwei Monate. Beide Elternteile können den Zeitraum – bis auf 2 Monate – frei unter sich aufteilen.³⁵⁸ Ein Elternteil kann mindestens zwei, maximal 12 Monate Elterngeld beziehen. Es besteht die Möglichkeit, die Bezugszeit durch Halbierung der Elterngeldbeträge auf bis zu 24 bzw. 28 Monate zu verlängern (§ 6 S. 2 BEEG). Bei Zwillingsgeburten können beide Elternteile parallel Elterngeld beziehen, da der Elterngeldanspruch für das jeweilige Kind begründet wird.³⁵⁹

Alleinerziehende können die vollen 14 Monate Elterngeld in Anspruch nehmen.³⁶⁰ Eine Übertragung der zwei Partnermonate ist auch gestattet, wenn die Partnerbeteiligung entweder objektiv unmöglich ist (wegen schwerer Krankheit oder Schwerbehinderung) oder wenn eine attestierte Kindeswohlgefährdung dagegen steht.

Als Lohnersatzleistung beträgt das Elterngeld 65% - 67% des Durchschnittsnettoeinkommens aus Erwerbstätigkeit der letzten 12 Monate vor der Geburt, maximal 1.800 € im Monat (§ 2 Abs. 1 BEEG). Im Einzelnen gelten differenzierte Lohnersatzquoten, die bei geringeren Verdiensten auch 100% erreichen können.³⁶¹ Bei der Berechnung des Elterngeldes wird ein modifizierter steuerrechtlicher Einkommensbegriff zugrunde gelegt, der auf das tatsächlich erzielte Erwerbseinkommen während des Bemessungszeit-

357 § 10 Abs. 5 S.1 BEEG, eingefügt durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011. Der Ausschluss ergibt sich durch die neue Anrechnungsvorschrift, die auch den Sockelbetrag von 300 € nicht ausnimmt. Ausnahmsweise entfällt die Anrechnung für Eltern, die vor der Geburt erwerbstätig waren: Bei ihnen ist ein Freibetrag anrechnungsfrei, der dem Einkommen vor der Geburt, bis zur Höhe des Sockelbetrags von 300€ entspricht. In den Gesetzesmaterialien wird die Anrechnung damit begründet, dass der Bedarf des betreuenden Elternteils und des Kindes durch Regelsätze, Zusatzleistungen und den Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende umfassend gesichert sei, BT-Drs. 17/3030. S.14. Kritisch zu den teilweise erheblichen Änderungen ab 2011 vgl. *Dau*, SGB 2011, 198 ff.

358 Die jeweiligen Monatsbeträge können abwechseln oder gleichzeitig bezogen werden. Bei gleichzeitigem Bezug verbrauchen die Eltern zusammen jedoch jeden Monat zwei Monatsbeträge, so dass sich die finanziell geschützte Betreuungsphase entsprechend vermindert. Dieselbe Bezugsdauer gilt bei der Adoption eines Kindes, allerdings endet die kindbezogene Altersgrenze nicht bei 14 Monaten, sondern mit dem achten Lebensjahr des aufgenommenen Kindes.

359 BSG, Urt. vom 27.6.2013, B 10 EG 3/12 R; B 10 EG 8/12 R. Allerdings konnte der Vater insgesamt nur für 11 Monate Elterngeld erhalten, da drei Monate Mutterschutzzeiten allein bei der Mutter angerechnet wurden.

360 Voraussetzung ist eine Minderung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit.

361 Bei einem Voreinkommen zwischen 1.000 und 1.200 € beträgt die Ersatzquote 100% des wegfallenden Erwerbseinkommens. Für Nettoeinkommen zwischen 1.200 € und 1.240 € vor der Geburt des Kindes sinkt ab 2011 die Ersatzquote schrittweise von 67% auf 65%. Die ursprüngliche Leistungsbemessung von 67% orientierte sich am Arbeitslosengeld.

raums abstellt.³⁶² Arbeitslosengeld oder sonstige Lohnersatzleistungen bleiben bei der Berechnung ausgeklammert.³⁶³ Bei Teilzeittätigkeit wird das Elterngeld entsprechend reduziert.

Eltern, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren und somit kein steuerpflichtiges Einkommen bezogen, haben Anspruch auf ein Mindestelterngeld von 300 € im Monat (§ 2 Abs. 5 BEEG).³⁶⁴ Dazu gehören Studierende, Hausfrauen und Hausmänner und Eltern, die wegen der Betreuung älterer Geschwisterkinder nicht gearbeitet haben.³⁶⁵ Aus dem Adressatenkreis ausgeschlossen sind seit 2011 jedoch Eltern, die Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag nach § 6 a BKGG beziehen, wenn sie vor der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig waren. In diesen Fällen wird das Elterngeld vollständig auf die Mindestsicherungsleistungen angerechnet (§ 10 Abs. 5 S. 1 BEEG). Eine Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes wird jedoch durch einen Elterngeldfreibetrag honoriert. Die Höhe des Freibetrags entspricht dem vor der Geburt bezogenen Einkommen, jedoch höchstens 300 € (§ 10 Abs. 5 S. 2 BEEG).

Leben in der Familie zwei Kinder unter drei Jahren oder drei oder mehr Kinder unter sechs Jahren – das Neugeborene mitgezählt – so erhöht sich das Elterngeld um einen Geschwisterbonus. Er beträgt 10% des Elterngeldes, mindestens 75 €. Dieser Ansatz, die Mehrbelastung von Mehrkindfamilien auszugleichen, gilt als unzureichend.³⁶⁶ Bei einer Mehrlingsgeburt erhöht sich das Elterngeld um 300 € für das zweite und jedes weitere Mehrlingskind. Elterngeld ist nicht zu versteuern, allerdings wird das Elterngeld bei der Ermittlung des persönlichen Steuersatzes berücksichtigt.³⁶⁷ Eine Dynamisierung ist weder für das Mindestelterngeld und den Höchstbetrag, noch für weitere Schwellenwerte oder Freibeträge vorgesehen.

362 Die für Geburten ab 2013 eingeführte Vereinfachungsnovelle bei der Berechnungsweise (Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs vom 10.9.2012) führt zumeist zu geringeren Elterngeldansprüchen. Ein Wechsel in eine für die Elterngeldberechnung günstigere Steuerklasse wurde ab 2013 erheblich erschwert.

363 Ausnahmsweise bleiben bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens bestimmte Zeiträume unberücksichtigt. Dazu gehören Zeiten der Elternzeit mit Elterngeldbezug für ein älteres Kind, Monate mit Bezug von Mutterschaftsgeld und Monate mit schwangerschaftsbedingten Erkrankungen, die zu einer Einbuße oder zum Wegfall des Erwerbseinkommens geführt haben (§ 2 Abs. 7 S. 5 und 6 BEEG). Vgl. *Felix*, Familienlastenausgleich im Sozialrecht, in: SRH, 5. Aufl. § 30, Rz. 86 ff., 89. Eine weitere Ausnahme besteht für Zeiten des Wehrdienstes oder Zivildienstes.

364 Dieser Sockelbetrag, dessen Höhe dem Regelsatz des früheren Erziehungsgeldes entspricht, wurde vor 2011 nicht auf andere Sozialleistungen angerechnet.

365 Davon betroffen sind auch Eltern, die ein älteres Geschwisterkind in Elternzeit, aber ohne Elterngeldbezug betreuen. Das Bundesverfassungsgericht hat die entsprechende Regelung zur Elterngeldberechnung in § 2 Abs. 7 S. 5 und S. 6 BEEG nicht beanstandet, vgl. Beschluss des BVerfG vom 6.6.2011, 1BvR 2712/09, NJW 2011, 2869 (Nichtannahmebeschluss), ebenso zuvor BSG, Urt. vom 12.2.2009, NJW 2010, 1478.

366 Zur finanziellen Benachteiligung von Mehrkindfamilien bei der Elterngeldberechnung, wenn ein weiteres Kind während einer elterngeldlosen Elternzeit geboren wird, vgl. *Salaw-Hanslmaier*, ZRP 2008, 140 ff.

367 Sog. Progressionsvorbehalt, § 32 b EStG.

Das Elterngeld wird aus Bundesmitteln finanziert (§ 12 Abs. 2 BEEG). Die jährlichen Aufwendungen sind seit 2008 von ca. 4,2 auf ca. 4,7 Mrd. € im Jahr 2010 angestiegen.³⁶⁸ 2010 bezogen rund 824.000 Mütter und Väter Elterngeld. 38% der Eltern erhielten nur den Mindestbetrag von 300 €. Das durchschnittliche Elterngeld betrug im Jahr 2010 699 € im ersten Bezugsmonat, in der Gruppe der erwerbstätigen Eltern war der Durchschnittsbetrag für Väter 1.201 €, für Mütter 878 €. Der Väteranteil ist zwischen 2008 und 2011 von 20,8% auf 27,3% gestiegen. Bei Müttern liegt die Inanspruchnahme des Elterngeldes im Durchschnitt bei über 96%.³⁶⁹

b) Betreuungsgeld ab August 2013³⁷⁰

Das Betreuungsgeld (§ 4 a BEEG n.F.) ist eine neue, im Regelfall einkommensunabhängig gewährte Familienleistung. Sie soll Eltern, die ihr Kind im Alter zwischen 15 bis 36 Monaten selbst betreuen und erziehen und gleichzeitig keine Betreuung in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder durch eine öffentlich geförderte Tagespflegeperson in Anspruch nehmen, einen Ausgleich für den Verzicht auf den ab 1. August 2013 verankerten Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz gewähren. Eine zeitgleiche Erwerbstätigkeit ist anders als beim Elterngeld unbegrenzt möglich. Spitzenverdiener mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von über 250.000 € (bzw. bei zwei berechtigten Elternteilen, wenn die Summe des zu versteuernden Einkommens 500.000 € übersteigt) sind wie beim Elterngeld nicht leistungsberechtigt. Adoptiveltern und Adoptivpflegeeltern erhalten Betreuungsgeld ab dem 15. Monat nach Aufnahme des Kindes in die Familie und höchstens bis zur Vollendung des 36. Lebensmonats. Vor dem 15. Lebensmonat wird Betreuungsgeld nur gewährt, wenn der Elterngeldanspruch bereits erschöpft ist (z.B. weil beide Eltern zeitgleich Elterngeld für dasselbe Kind bezogen haben). Gemäß einer Härteklausele führt die Inanspruchnahme eines Krippenplatzes nicht zum Leistungsausschluss, wenn eine persönliche Betreuung unmöglich ist und der Kita-Besuch des Kindes den Umfang von maximal 20 Wochenstunden im Monatsdurchschnitt nicht übersteigt.

Das Betreuungsgeld verfolgt sehr unterschiedliche Zielsetzungen. An vorderster Stelle soll es die Anerkennung und Unterstützung der elterlichen Erziehungsleistung und

368 Statistisches Bundesamt, Jahrbuch 2012, S. 226.

369 Die höchsten Väterquoten werden in Bayern (32,9%), Sachsen (32,7%) und Berlin (31,2%) registriert, die niedrigsten im Saarland (15,3%) und in Bremen (18,6%), vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2012, S. 63, Tab. 2.6.20.

370 Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes vom 15.2.2013, BGBl. I, S.254. Zu den Motiven des Gesetzgebers vgl. Gesetzentwurf zur Einführung eines Betreuungsgeldes, Deutscher Bundestag, BT-Drs. 17/9917 vom 12.06.2012; Beschlussempfehlung vom 7.11.2012, BT-Drs. 17/11404. Die Einführung des Betreuungsgeldes war politisch umstritten und wird als verfassungsrechtlich problematisch bewertet, vgl. Schuler-Harms, Verfassungsrechtlich prekär. Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes, <http://library-fes-de/pdf-files/wiso/05040.pdf>; Sacksofsky, Streit 4/2010, S. 167 ff.; Ewer, NJW 2012, 2251. Der Bundesrat hat am 17.4.2013 einen Gesetzentwurf zur Aufhebung des Betreuungsgeldgesetzes eingebracht, vgl. Bundestag, BT-Drs. 17/13112.

die Wahlfreiheit bei der Form der Kleinkindbetreuung im privaten Umfeld vergrößern. Inwieweit eine „Vergrößerung“ der Wahlfreiheit angesichts teilweise fehlender Betreuungsmöglichkeiten in den westlichen Bundesländern möglich ist, bleibt offen. Widersprüchlich unter dem Gesichtspunkt der Anerkennung innerfamiliärer Erziehungsleistungen erscheint auch der Ausschluss von Eltern, die Leistungen nach SGB II oder andere Mindestsicherungsleistungen beziehen. Das Betreuungsgeld sollte ursprünglich auch den Aufbau einer privaten Altersvorsorge der betreuenden Eltern oder alternativ den Aufbau eines Kapitalstocks zum Bildungssparen zugunsten des Kindes unterstützen. Beide Kapitalbildungsmodelle scheiterten im Gesetzgebungsverfahren vor dem Bundesrat.³⁷¹ Die Eltern entscheiden, ob sie das Betreuungsgeld entweder für die eigene private Altersvorsorge oder für Bildungskosten des Kindes ab dessen 14. Lebensjahr verwenden. Beim Bildungssparen ist das Kind Vertragspartner. Die Regelung zum Bildungssparen ist nicht frei von inneren Widersprüchen, wenn sie einerseits ein Modell des Bildungssparens für Kinder vorsieht, andererseits im Gegenzug verlangt, dass die Kinder auf öffentlich geförderte frühkindliche Bildungsangebote verzichten.

Das Betreuungsgeld wurde ab 1. August 2013 bis 31.7.2014 in Höhe von 100 €/Monat gezahlt, ab 1.8.2014 in Höhe von 150 €/Monat (§ 4 b BEEG n.F.). Für jedes Kind wird für höchstens 22 Monate Betreuungsgeld gewährt (§ 4 d BEEG n.F.). Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist unschädlich. Eine vollständige Anrechnung der neuen Leistung auf Leistungen der Grundsicherung ist vorgesehen, sodass Eltern, die Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe nach SGB XII oder Kinderzuschlag erhalten, ebenso ausgeschlossen sind wie beim Elterngeld. Etwas anderes gilt bei den beiden Kapitalbildungsmodellen: Im Hinblick auf die strenge Zweckbindung beim Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge oder beim Bildungssparen steht das Betreuungsgeld und der Bonus nicht für den Lebensunterhalt der Familie zur Verfügung, sondern wird direkt an den Anbieter gezahlt. Damit entfällt auch die Begründung für die Anrechnung des Betreuungsgeldes bei Bezug von Leistungen der Grundsicherung oder des Kinderzuschlags. Die Verwendung des Betreuungsgelds (und des Erhöhungsbetrags) für eine zusätzliche private Altersvorsorge oder für das Bildungssparen gilt insofern auch für Bezieher von Leistungen nach SGB II. Offen bleibt, wie und durch wen die antragsberechtigten Eltern informiert oder bei der Antragstellung unterstützt werden.

Die Kosten für das Betreuungsgeld werden für 2013 mit 400 Mio. €, ab 2014 mit 1,2 Mrd. € p.a. veranschlagt. Die Kosten für den neuen Bonus bei Wahl einer Vorsorgevariante sollen zusätzliche Belastungen des Haushalts von Bund und Ländern in den nachfolgenden Jahren (2014-2016) von jeweils 5 Mio. € nach sich ziehen. Zwischen 1.8. – 31.12.2013 wurde deutschlandweit für knapp 65.000 Kinder Betreuungsgeld in An-

371 Vgl. Gesetzentwurf zur Ergänzung des Betreuungsgeldes gemäß Beschlussempfehlung Bericht des Familienausschusses, BT-Drs. 17/14198 vom 26.6.2013, ursprüngliche Fassung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 17/11135 vom 6.11.2012. Das Gesetz hätte am 1.1.2014 in Kraft treten sollen.

spruch genommen. Dabei waren Leistungsbeziehende überwiegend Mütter (ca. 61.500 Mütter, ca. 3.400 Väter).³⁷²

c) Landesrechtliche Leistungen

Bei Einführung des neuen Elterngeldes zum 1.1.2007 gab es in den vier Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen ein Landeserziehungsgeld, allerdings hat Baden-Württemberg die landesrechtliche Leistung für Geburten ab 1.10.2012 abgeschafft.³⁷³ Die landesrechtlichen Leistungen wurden so modifiziert, dass sie an den Leistungszeitraum des Bundeselterngeldes nahtlos anschließen. Allerdings verfolgen die landesrechtlichen Leistungen eigenständige Zielsetzungen und weichen insofern in ihren Zugangsvoraussetzungen erheblich voneinander wie auch vom bundesgesetzlichen Elterngeld sowie auch vom Betreuungsgeld ab.³⁷⁴ In Bayern und Sachsen zielt das einkommensabhängige Landeserziehungsgeld auf die Unterstützung einkommensschwacher Familien ab und wird nicht auf Leistungen der Grundsicherung angerechnet, während Thüringen das Erziehungsgeld einkommensunabhängig gewährt, aber auf Leistungen der Grundsicherung anrechnet. Teilweise werden mit der Leistung Ziele des präventiven Kinderschutzes verbunden (Bayern, Thüringen).³⁷⁵ Die Leistungsberechtigung entfällt in Sachsen und Thüringen, wenn das Kind einen Platz in einer staatlich geförderten Kindertagesstätte oder in staatlich geförderter Tagespflege beansprucht.³⁷⁶ Teilweise setzt die Leistung eine Verringerung der eigenen Erwerbstätigkeit voraus, wobei analog zum Bundeselterngeld eine Beschäftigung von maximal 30 Wochenstunden erlaubt ist (Sachsen); demgegenüber ist in Thüringen auch eine vollzeitige Beschäftigung neben dem Leistungsbezug möglich.

Die Leistungshöhe ist zumeist nach der Kinderzahl gestaffelt, wodurch Mehrkindfamilien verstärkt gefördert werden.³⁷⁷ Die Leistungshöhe kann jedoch auch an die Dauer des Leistungsbezugs gebunden sein (Sachsen).³⁷⁸

372 Destatis, Sozialleistungen – Betreuungsgeld, 2014.

373 Vgl. Bayern: Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz vom 9.7.2007 (GVBl. 2007, 442), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.7.2012, GVBl. 2012, 391; Sachsen: Sächsisches Erziehungsgeldgesetz idF der Bek. vom 7.1.2008, rechtsbereinigt mit Stand vom 1.1.2011; Thüringen: Thüringisches Erziehungsgeldgesetz vom 3.2.2006 idF durch Gesetz vom 4.5.2010 (für Geburten ab 1.8.2009).

374 Der in Bayern jahrelang praktizierte Ausschluss von Nicht-EU-Ausländern vom bayerischen Landeserziehungsgeld wurde mit Beschluss des BVerfG vom 7.12.2012 als verfassungswidrig beanstandet, NJW 2012, 1711.

375 Leistungsvoraussetzung ist der Nachweis der Früherkennungsuntersuchungen der U6 zwischen 9. – 14. Lebensmonat (Thüringen) bzw. der U 7 bei Leistungsantrag ab dem 25. Lebensmonat.

376 In Thüringen entfällt die Leistung, wenn die tägliche Betreuungszeit in einer Kindertagesstätte fünf Stunden übersteigt, bei einer geringeren Betreuungszeit wird die Leistung jeweils um 75 € verringert. Bei einer Betreuung von über fünf Stunden täglich besteht ein Anspruch auf Erziehungsgeld in Höhe von 50 € als sog. Erhöhungsbetrag für jedes ältere kindergeldberechtigte Geschwisterkind.

377 Der ungekürzte Monatsbetrag reicht von 150 bis 300 €. Bayern und Sachsen zahlen 150 € für das erste Kind, 200 € für das zweite und 300 € für das dritte und jedes weitere Kind. In Thüringen be-

In Bayern wird das Landeserziehungsgeld nicht auf Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), dem SGB XII (Sozialhilfe) oder dem § 6 a BKKG (Kinderzuschlag) angerechnet. Darüber hinaus ist der Bezug in Bayern nicht auf das 3. Lebensjahr begrenzt, kann also bei Verschiebung der Elternzeit bis zum 8. Lebensjahr des Kindes genutzt werden.

3. Auswirkung der Elternzeit auf die Sozialversicherungen

Während der Erziehung von Kindern unter drei Jahren gelten besondere Regelungen zur Absicherung von Erziehenden gegen soziale Risiken. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die soziale Sicherung des Erziehenden durch die Betreuung und Erziehung des Kindes nicht beeinträchtigt werden.³⁷⁹ Entsprechende Regelungen finden sich bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentensystem, aber auch in den anderen Vorsorgesystemen mit Ausnahme der Unfallversicherung, die keinen Versicherungstatbestand für Pflege und Erziehung eines Kindes kennt. Funktional betrachtet handelt es sich um Leistungen, die erziehungsbedingte „Lücken“ in der Sicherungsbio-graphie von Eltern überbrücken oder kompensieren. Soweit eine beitragsfreie Versicherungszeit fingiert wird, ersparen sich die Eltern dadurch eigene Vorsorgeaufwendungen. Aus diesem Grund haben diese Maßnahmen eine monetäre Komponente. Anders als beim Beitragsnachlass in der gesetzlichen Pflegeversicherung steht hier jedoch nicht die finanzielle Entlastung, sondern ein spezieller Nachteilsausgleich bei persönlicher Betreuung und Erziehung im Vordergrund.

a) Krankenversicherung und Pflegeversicherung

Nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGB V genießen Eltern, die zuvor in der gesetzlichen Krankenversicherung Pflichtmitglied waren, beitragsfreien Krankenversicherungsschutz während der Elternzeit sowie bei Bezug von Elterngeld (§ 224 Abs. 1 S.1 SGB V). Allerdings ruht während dieser Zeit der Anspruch auf Krankengeld (§ 49 Abs. 1 Nr. 2 SGB V). Wird während der Elternzeit eine Teilzeittätigkeit oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze nach § 8 SGB IV ausgeübt, so besteht aufgrund dieser Tätigkeit eine eigenständige Versicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V.³⁸⁰

trägt das Erziehungsgeld monatlich 150 €, wobei sich der Betrag für kindergeldberechtigte Geschwisterkinder um jeweils 50 € bis auf höchstens 300 € im Monat erhöht.

378 In Sachsen beträgt die Leistungsdauer im 2. Lebensjahr eines Kindes zwischen 5 und 7 Monaten, im 3. Lebensjahr zwischen 9 und 12 Monaten. Falls ab dem 14. Lebensmonat eine Kinderbetreuung in einer staatlich geförderten Kindertagesstätte oder Kindertagespflege beansprucht wurde, vermindert sich die Bezugsdauer im 3. Lebensjahr des Kindes auf 5 bis 7 Monate.

379 BT-Drs. 10/3792, S. 32; *Becker*, Vor §§ 15-21 BEEG Rz. 49 ff., S.933 ff.

380 Liegt das Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers über der Jahresarbeitsentgeltgrenze und ist er privat krankenversichert, so erhält er während der Elternzeit gem. § 257 Abs. 1 SGB V keinen Arbeitgeberzuschuss zu der Versicherungsprämie, da dieser einen Anspruch auf Entgelt voraussetzt. Allen-

Die Vorschriften der gesetzlichen Pflegeversicherung entsprechen weitgehend denen der Krankenversicherung. Die Versicherung besteht für die Zeit der Inanspruchnahme von Elternzeit beitragsfrei fort (§ 49 Abs. 2; § 56 Abs. 3 SGB XI iVm § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGB V).

Die Einnahmeausfälle der gesetzlichen Krankenversicherung für die beitragsfreie Versicherung während des Bezugs von Erziehungsgeld und Mutterschaftsgeld sowie während der Elternzeit wurden für das Jahr 2010 mit 1,34 Mrd. € beziffert; die entsprechenden Kosten in der gesetzlichen Pflegeversicherung mit 173 Mio. €. ³⁸¹

b) Arbeitslosenversicherung

Der Erwerb eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird ab 1.1.2003 dadurch erleichtert, dass Zeiten der Betreuung und Erziehung eines Kindes unter drei Jahren in die Versicherungspflicht der Arbeitslosenversicherung einbezogen sind (§ 26 Abs. 2a SGB III). Bei gemeinsamer Erziehung besteht die Versicherungspflicht nur für den Elternteil, dem die Kindererziehung nach Rentenversicherungsrecht zugeordnet ist (§ 26 Abs. 2a S. 3 SGB III). Die Kindererziehung in den ersten drei Lebensjahren hat damit eine anwartschaftsbegründende Funktion. ³⁸² Wichtige Voraussetzung ist, dass unmittelbar vor dem Beginn der Kindererziehung eine Versicherungspflicht bei der Bundesagentur für Arbeit bestand oder Arbeitslosengeld gewährt wurde bzw. eine nach SGB III geförderte Beschäftigung vorlag. Besondere Vorschriften zur Berücksichtigung von Kindererziehung gelten auch bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage für den Bezug von Arbeitslosengeld. Normalerweise bemisst sich das Arbeitslosengeld nach dem beitragspflichtigen Arbeitsentgelt während der letzten 52 Wochen vor Entstehung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Dabei bleiben jedoch Zeiten mit Bezug des Elterngeldes oder Elternzeit außer Betracht, soweit wegen der Betreuung oder Erziehung eines Kindes das Arbeitsentgelt oder die Arbeitszeit gemindert war (§ 150 Abs. 2 Nr. 3 SGB III).

4. Geldleistung bei Betreuung eines kranken Kindes

Erwerbstätige Versicherte haben nach § 45 Abs. 1 SGB V einen Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld, sofern ein ärztliches Zeugnis bestätigt, dass die Beaufsichtigung, Betreuung und Pflege eines erkrankten Kindes ein Fernbleiben von der Arbeit erfordert und der Versicherte keinen Lohn erhält. Gesetzgeberisches Motiv für die Einführung der Leistung ab 1.1.1974 war es, dem Versicherten die Möglichkeit zu geben, das kranke Kind selbst zu betreuen und nicht Dritten überlassen zu müssen. Ursprüng-

falls kommt ein Beitragszuschuss gem. § 257 Abs. 2 SGB V über den Arbeitgeber des Ehegatten in Betracht.

381 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates für das Jahr 2010, S. 8.

382 Die Regelung wurde – anders als die Regelungen zur Elternzeit – nicht auf Fälle der Betreuung älterer Adoptivkinder erstreckt. Eine entsprechende Ungleichbehandlung bestand schon nach der Regelung zur früheren Verlängerung der Rahmenfrist nach § 124 Abs. 3 Nr. 2 SGB III a.F.

lich galt der Anspruch nur für Kinder bis zum achten Lebensjahr, seit dem 1.1.1992 sind Kinder bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres umfasst. Keine Altersbeschränkung besteht bei behinderten und auf Hilfe angewiesenen Kindern. Ein sog. Kindervertretungsgeld ist auch in der gesetzlichen Unfallversicherung vorgesehen. Ein Elternteil ist anspruchsberechtigt, wenn das Kind durch einen Versicherungsfall nach SGB VII verletzt wurde und dadurch Beaufsichtigung, Betreuung oder Pflege des Kindes erforderlich sind (§ 45 Abs. 4 SGB VII).

Es muss sich um ein versichertes Kind handeln, wobei die Versicherung auf einer Familienversicherung nach § 10 Abs. 4 SGB V oder auf eigener Versicherung (z.B. als Waisenrentner oder als freiwillig Versicherter) beruhen kann.³⁸³ Als Kinder zählen neben leiblichen Kindern auch Stiefkinder, Enkel- und Pflegekinder im Sinne von § 10 Abs. 4 SGB V. Der Anspruch setzt voraus, dass die Beaufsichtigung und Betreuung des kranken Kindes nicht durch eine andere im Haushalt lebende Person übernommen werden kann und dass der versicherte Elternteil Anspruch auf Krankengeld nach § 44 Abs. 2 SGB V hat. Höhe und Berechnung des Krankengeldes richten sich nach § 47 SGB V. Es ist nur für Arbeitstage zu zahlen. Die Höhe des Krankengeldes beträgt 70% des Regelarbeitsentgelts, maximal 90% des Nettoarbeitsentgelts. Es wird für längstens 10 Tage je Elternteil, bei Alleinerziehenden für längstens 20 Tage pro Kind gezahlt. Diese mit Wirkung ab 1.1.1992 eingeführten Leistungsausweitungen waren mit einer Begrenzung des Gesamtanspruchs gekoppelt: In einem Kalenderjahr ist der Gesamtanspruch für alle Kinder auf 25 Tage, bei allein erziehenden Versicherten auf 50 Tage begrenzt.³⁸⁴

§ 45 Abs. 3 SGB V räumt dem versicherten Elternteil einen unabdingbaren Anspruch auf unbezahlte Freistellung von der Arbeitsleistung ein, wenn der Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld besteht. Gegenüber dem Anspruch auf unbezahlte Freistellung ist ein Anspruch auf bezahlte Freistellung aus dem gleichen Grund nach anderen Vorschriften vorrangig.³⁸⁵

Ein eigenständiger Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld ohne zeitliche Befristung besteht seit dem 1.8.2002 nach § 45 Abs. 4 SGB V bei schwerstkranken Kindern mit begrenzter Lebenserwartung.³⁸⁶ Dieser unbeschränkte Anspruch steht jedoch nur einem Elternteil zu (§ 45 Abs. 4 S. 2 SGB V).

383 Hauck/Noftz, SGB V, § 45, Rz 6; Jousen, § 45, Rz. 3, in: Becker/Kingreen, SGB V, Kommentar, 3. Aufl. 2012. Die Versicherteneigenschaft beim Kind war nach § 185 c RVO nicht erforderlich.

384 Vgl. hierzu BT-Drs. 12/1154, 12/1363, 12/1387 und 12/1392.

385 Etwa aus § 63 Abs 1 S. 1 HGB, § 133c S. 1 GewO sowie v.a. aus § 616 Abs. 1 S. 1 BGB. Bei einem arbeitsrechtlichen Anspruch auf Weiterzahlung des Arbeitsentgelts ruht der gleichzeitig bestehende Anspruch auf Kinderpflege-Krankengeld. Vgl. die Nachweise bei Hauck/Noftz, SGB V, K § 45, Rz. 18 ff.

386 Jousen, § 45, Rz. 7, in: Becker/Kingreen (Hrsg.), SGB V, 3. Aufl. 2012. Die Ausweitung des Leistungsanspruchs in diesen Fällen wurde durch Gesetz zur Sicherung der Betreuung und Pflege schwerstkranker Kinder vom 26.7.2002, BGBl. I, S. 2872 eingeführt.

Die Aufwendungen für Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes beliefen sich 2010 auf 142 Mio. €. ³⁸⁷

5. Unterstützung elterlicher Kinderbetreuung durch Renten im Todesfall

a) Rentenversicherung

aa) Erziehungsrente

Zur Existenzsicherung der geschiedenen, allein erziehenden Witwen oder Witwer führte der Gesetzgeber die sog. Erziehungsrente nach Scheidung ein. Sie soll die Sicherungslücke zwischen Versorgungsausgleich und Geschiedenenunterhalt speziell in der Form des Betreuungsunterhalts schließen. Allerdings ist die Erziehungsrente unabhängig vom Bestehen eines Unterhaltsanspruchs gegenüber dem geschiedenen Ehegatten. Die Leistung passt schlecht in die Systematik der herkömmlichen Hinterbliebenenrenten. Sie knüpft an das Aufziehen von Kindern an und reflektiert dadurch die zunehmende Anerkennung von Kindererziehung als Leistungsgrund in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Anspruchsberechtigt sind geschiedene allein erziehende Elternteile nach dem Tod des geschiedenen Ehepartners, die ein eigenes Kind oder ein Kind des geschiedenen Ehegatten unter 18 Jahren erziehen und nicht wieder geheiratet haben. ³⁸⁸ Vor dem Bundesverfassungsgericht ist ein Verfahren zur Frage anhängig, ob der Ausschluss hinterbliebener Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft von der Erziehungsrente verfassungskonform ist oder gegen allgemeine oder besondere Gleichstellungsgebote verstößt, insbes. gegen Art. 6 Abs. 5 GG. ³⁸⁹ Es gilt der weite rentenrechtliche Kindesbegriff nach § 46 Abs. 2 SGB VI. Die Leistung setzt also nicht voraus, dass das in der Einelternfamilie aufwachsende Kind in einer familienrechtlichen Beziehung zu dem verstorbenen Ex-Ehegatten stand. Weitere Voraussetzungen für die Erziehungsrente sind, dass der allein erziehende Elternteil unter 65 Jahre alt ist und bis zum Tod des geschiedenen Ehegatten die allgemeine Wartezeit von 5 Jahren im *eigenen* Versicherungsverhältnis erfüllt hat. Durch die Rentenreform von 1992 wurden die Anspruchsvoraussetzungen für diese Rentenart erleichtert. Eine Erwerbstätigkeit des Erziehenden oder die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit des erziehenden Elternteils tangiert nicht den Leistungsanspruch dem Grunde nach. Das mit der Rentenreform von 2001 eingeführte Rentensplitting unter Ehegatten schließt den Anspruch auf Erziehungsrente eben-

387 BMFSFJ, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8.

388 Die Rente setzt voraus, dass die Ehe nach dem 30.6.1977 geschieden, für nichtig erklärt oder aufgehoben wurde.

389 BVerfG, Beschl. vom 2.5.2012, 1 BvL 20/09 betr. den Normenkontrollantrag des Bayerischen LSG zu § 47 SGB VI. Zur verfassungsrechtlichen Bewertung und einer möglichen Neuordnung in Anpassung an die Entwicklungen beim Recht des Betreuungsunterhalts vgl. *Scheiwe/Schuler-Harms/Wallrabenstein*, NZS 2012, 601 ff.

falls nicht aus, soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen für die Erziehungsrente erfüllt sind.

Die Höhe der Erziehungsrente wird – anders als bei den „echten“ Hinterbliebenenrenten – aus den persönlichen Entgeltpunkten des überlebenden geschiedenen Einzelnteils ermittelt. Da die Erziehungsrente nicht aus den Anwartschaften des Verstorbenen abgeleitet wird, wird sie als Vollrente gewährt. Eigenes Einkommen wird jedoch wie bei den Hinterbliebenenrenten angerechnet.

Die Verbreitung der Erziehungsrente hat nach der Wiedervereinigung zunächst etwas zugenommen, in den letzten Jahren ist die Zahl der Leistungsfälle deutschlandweit wieder rückläufig. Wegen der hohen Lebenserwartung kommt es heute nur noch selten vor, dass ein Elternteil stirbt, wenn das Kind seine schulische und berufliche Ausbildung noch nicht abgeschlossen hat. Im Jahr 2012 wurden im Rentenbestand rund 9.500 (2005: knapp 11.000) Erziehungsrenten gezahlt, im Rentenzugang 2012 insgesamt 1.383 Erziehungsrenten. Der durchschnittliche Zahlbetrag im Rentenbestand lag bei 742 €, im Rentenzugang bei 663 €. ³⁹⁰ Die Aufwendungen der Rentenversicherung betrugen 2010 noch 93 Mio. €. ³⁹¹

bb) Witwen-/Witwerrenten

Versicherungsfall der in § 46 SGB VI geregelten Witwen- und Witwerrente ist der Tod des Familienernährers. Kindererziehung wird bei der sog. großen Witwenrente nach § 46 Abs. 2 SGB VI in zweifacher Hinsicht berücksichtigt: zum einen legitimiert die Erziehung eines Kindes unter 18 Jahren die Gewährung einer langfristigen Leistung bereits vor dem 47. Lebensjahr, ³⁹² zum anderen bestimmt die Kindererziehung auch die Höhe der Hinterbliebenenrente nach § 78 a SGB VI.

Die Hinterbliebenenrenten sind als Unterhaltersatzleistung konzipiert und gehen von einer typischen Unterhaltsbedürftigkeit Kinder erziehender Hinterbliebener aus. Die Kindererziehung wird als Erwerbshinderungsgrund auf der gleichen Ebene wie eine Erwerbsminderung (Invalidität) oder die Vollendung des 47. Lebensjahres gewertet.

Der Anspruch auf Witwen/Witwerrente setzt voraus, dass zum Zeitpunkt des Todes eine rechtsgültige Ehe mit dem Versicherten bestand und dass seither keine neue Ehe geschlossen wurde. Das Bestehen einer nicht-ehelichen Lebensgemeinschaft ist – unabhängig von ihrer Dauer und dem Vorhandensein gemeinsamer Kinder- nicht ausreichend. Die Ehe muss mindestens ein Jahr gedauert haben. ³⁹³ Der Anspruch auf die

³⁹⁰ *Deutsche Rentenversicherung*, Rentenversicherung in Zahlenreihen, 2013, S. 209, 131.

³⁹¹ *BMFSFJ*, Familienbezogenen Leistungen, Bestandsaufnahme 2010, S. 10.

³⁹² Nach der Rentenreform von 2001 erhalten jüngere Witwen oder Witwer unter 45 Jahren ohne Erziehungspflichten, die arbeitsfähig sind, eine sog. kleine Witwenrente in Höhe von 25% der Rente des Verstorbenen nur noch für einen begrenzten Zeitraum von 24 Monaten und nicht mehr als Dauerleistung, § 46 Abs. 1 S. 2 SGB VI.

³⁹³ Bei einer Ehedauer von weniger als einem Jahr gilt die widerlegliche Vermutung, dass es sich um eine Versorgungsehe handelt, durch welche ein Rentenanspruch nicht begründet wird (§ 46 Abs. 2a

„große“ Hinterbliebenenrente setzt die Erfüllung der allgemeinen Wartezeit von fünf Jahren durch den verstorbenen Versicherten voraus. Geschützt sind nicht nur Teilfamilien, die durch Tod des Ehepartners entstanden sind, sondern auch die Teilfamilie, die entsteht, wenn zunächst kinderlose Hinterbliebene später ein Kind aus einer anderen nicht ehelichen Verbindung erziehen. Das Kind, welches erzogen wird, muss nämlich nicht in einer familienrechtlichen Beziehung zum verstorbenen Versicherten stehen. Kinder i.S. der Renten wegen Todes sind im Übrigen auch im Haushalt lebende Stiefkinder und Pflegekinder sowie Enkel und Geschwister, sofern sie entweder in den Haushalt des überlebenden Ehegatten aufgenommen sind oder von der Witwe oder dem Witwer überwiegend unterhalten werden (§ 46 Abs. 2 S. 2 SGB VI).³⁹⁴

Nach der Reform von 2001 (für Neuehen ab 1.1.2002 und für jüngere Eheleute) entfällt der Anspruch auf Witwen/Witwerrente für Ehegatten, die ein Rentensplitting durchgeführt haben (§ 46 Abs. 2a und 2b SGB VI).³⁹⁵

Mit der Rentenreform 2001 verringerte sich das Sicherungsniveau von früher 60% auf 55% der Vollrente des Versicherten. Diese Kürzung wurde indes durch eine neue Kinderkomponente kompensiert: Witwen und Witwer, die mindestens ein Kind für drei Jahre erziehen oder erzogen haben, erhalten einen Kinderzuschlag. Die Kinderkomponente beträgt für das erste Kind zwei Entgeltpunkte, für jedes weitere Kind einen zusätzlichen Entgeltpunkt.³⁹⁶ Der Zuschlag bezweckt eine Umverteilung innerhalb der Hinterbliebenensicherung zugunsten von Personen, die Kinder erzogen haben. Witwen und Witwer, die zwei oder mehr Kinder erzogen haben, sind im Vergleich zum früheren Recht besser gestellt.

Eigenes Einkommen der Hinterbliebenen, das einen dynamischen Freibetrag übersteigt, wird zu 40% angerechnet und kann zum Ruhen der Hinterbliebenenrente führen.³⁹⁷

Im Jahr 2012 waren im Rentenbestand rd. 4,8 Mio. große Witwenrenten und 0,6 Mio. Witwerrenten registriert.³⁹⁸ Der durchschnittliche Zahlbetrag der Witwenrenten betrug 581 € und bei den Witwerrenten 262 € im Rentenbestand 2012.³⁹⁹ Die Ausgaben

SGB VI). Bei gemeinsamen Kindern oder der Schwangerschaft der Witwe gilt die Vermutung typischerweise als widerlegt, ebenso bei Tod infolge eines Unfalls oder Verbrechens.

394 Bei Enkeln und Geschwistern genügt die Leistung des überwiegenden Unterhalts.

395 Das neue Rechtsinstitut des Rentensplittings unter Ehegatten wurde als Alternative zur bisherigen abgeleiteten Hinterbliebenensicherung eingeführt. Nach der Neuregelung haben Eheleute künftig ein Wahlrecht zwischen beiden Formen der Absicherung. Weiterführend hierzu *Ruland*, Das Rentensplitting zwischen Ehegatten, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer (Hrsg.), Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Festschrift für von Maydell, 2002, 575 ff.

396 Der Zuschlag beträgt für das erste Kind 3,636 Entgeltpunkte (ab 1.7.2012 = 56,13 €/Monat (West) bzw. 48,26 € (Ost), für jedes weitere Kind zusätzlich jeweils rd. 28 €/Monat (West) bzw. 24,14 € (Ost), vgl. *Ruland*, in: SRH, 5. Aufl. 2012, § 17, Rz. 116, S. 885).

397 Der Freibetrag beträgt monatlich ab 1.7.2012 in Westdeutschland 741 € zuzüglich 157 € pro Kind mit Anspruch auf Waisenrente (Ostdeutschland: 658 €; 140 € pro Kind).

398 *Deutsche Rentenversicherung*, Rentenversicherung in Zeitreihen 2013, S. 197.

399 *Deutsche Rentenversicherung*, Rentenversicherung in Zeitreihen 2013, S. 209.

der Rentenversicherung für große Witwen- und Witwerrenten beliefen sich 2010 insgesamt auf 38 Mio. €.

b) Unfallversicherung und Opferentschädigung

Auch die gesetzliche Unfallversicherung sowie das System der sozialen Entschädigung nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG⁴⁰⁰) kennen Unterhaltersatzleistungen für hinterbliebene Ehegatten und Kinder des Verstorbenen. Im Unfallversicherungsrecht ist jedoch der Leistungszweck, nämlich Absicherung des Unterhaltsausfalls, wesentlich deutlicher als in der gesetzlichen Rentenversicherung. Alleinerziehende Witwen oder Witwer haben Anspruch auf eine Dauerleistung, wenn sie ein waisenrentenberechtigtes Kind erziehen (§ 65 Abs. 2 Nr. 3a SGB VII). Bei Erziehung eines Kindes ohne Anspruch auf Waisenrente gilt für jüngere bzw. erwerbsfähige Witwen und Witwer nur noch übergangsweise (maximal für 24 Kalendermonate) ein Anspruch auf eine Hinterbliebenenleistung. Diese Übergangsleistung beträgt 30%, die volle Dauerrente beträgt 40% des Jahresarbeitsverdiensts des Verstorbenen (§ 65 Abs. 2 SGB VII). Eigenes Einkommen der Hinterbliebenen ist anrechenbar nach den gleichen Grundsätzen wie in der gesetzlichen Rentenversicherung. War der Tod nicht durch einen Arbeitsunfall im Sinne der gesetzlichen Unfallversicherung ausgelöst, so leistet die Unfallversicherung eine einmalige Abfindung in Höhe von 40% des Jahresarbeitsverdiensts.

Für die „große“ Witwen- und Witwerrente wendete die Gesetzliche Unfallversicherung im Jahr 2010 insgesamt 1,359 Mrd. auf.⁴⁰¹

Die entschädigungsrechtliche Hinterbliebenenversorgung von Witwen und Witwern⁴⁰² sowie Lebenspartnern umfasst eine Grundrente (§ 40 BVG) sowie unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausgleichsrente (§ 41 BVG) und einen zusätzlichen Schadensausgleich (§ 40 a BVG). Eine Ausgleichsrente wird an Witwen, Witwer oder hinterbliebene Lebenspartner gezahlt, die für mindestens ein Kind des Verstorbenen sorgen.⁴⁰³ Auf die Ausgleichsrente wird jedoch eigenes Einkommen über einem Freibetrag angerechnet. Die Versorgungsleistung ist auch möglich, wenn es sich um eigene Kinder der Witwe oder des Witwers handelt. Erforderlich ist dann zusätzlich, dass das betreute Kind selbst eine Waisenrente erhält. Es muss sich daher entweder um ein Pflegekind des Verstorbenen im Sinn des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BKGG oder um sein in den Haushalt aufgenommenes Stiefkind handeln (§ 45 Abs. 2 Nr. 2 und 1 BVG).

400 Zu den Hinterbliebenenrenten, die sich für hinterbliebene Alleinerziehende sowie für Halbwaisen aus einer Grundrente und einer Ausgleichsrente zusammensetzt, vgl. §§ 38 ff. BVG. Die Grundrente wie die Ausgleichsrente bestehen aus einem festen Geldbetrag. Die Hinterbliebenenversorgung im Beamtenversorgungsgesetz ist an die Witwenrentenregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen, vgl. Art. 19 – 21 BVG, wobei jedoch eine Mindestleistung vorgesehen ist.

401 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 9. Der genannte Betrag umfasst auch kinderunabhängige Leistungsfälle der großen Witwen-/Witwerrente.

402 Witwer sind versorgungsrechtlich nach § 43 BVG den Witwen gleichgestellt.

403 § 41 Abs. 1 BVG.

Die einkommensunabhängige Grundrente beträgt ab 1.7.2012 400 €, die volle Ausgleichsrente bis zu 442 € im Monat. Die Grundrente wird ohne Prüfung der Bedürftigkeit gewährt, während die Ausgleichsrente voraussetzt, dass die Witwe oder der Witwer aus eigener Kraft weniger als die Hälfte des fiktiven Einkommens des Getöteten erreicht. Bei der Einkommensanrechnung gelten unterschiedliche Freibeträge je nachdem ob es sich um Einkünfte aus eigener Erwerbstätigkeit bzw. um sonstige Einkünfte handelt.

Diese Formen der Hinterbliebenenversorgung waren traditionell ehegebunden. Ausnahmsweise wurde in besonderen Härtefällen mit Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eine Ausgleichsrente bereits vor einer Eheschließung gewährt.⁴⁰⁴ Partner aus einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft waren nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht geschützt, selbst wenn sie unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit gemeinsame Kinder betreuten. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2004⁴⁰⁵ den absoluten Ausschluss der Eltern nichtehelicher Kinder von Hinterbliebenenleistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz für verfassungswidrig erklärt hatte, wurde die Regelung 2006 korrigiert. Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft sind nun während der ersten drei Lebensjahre des Kindes leistungsberechtigt, sofern ein Partner an den Schädigungsfolgen verstorben ist und der andere unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit die Betreuung eines gemeinschaftlichen Kindes ausübt (§ 1 Abs. 8 S. 4 OEG iVm §§ 40, 40 a und 41 BVG). Die Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs blieb jedoch auf die Opfer von Gewaltverbrechen beschränkt.

c) Hinterbliebenenversorgung nach Beamtenrecht

Das Beamtenrecht sieht eigenständige Versorgungsansprüche für hinterbliebene Ehepartner eines Beamten vor. Sie sind an die Witwenrentenregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen, enthalten allerdings eine Mindestsicherungskomponente. Das Witwengeld (§ 19 BeamtVG) setzt neben den dienstrechtlichen Kriterien voraus, dass keine Versorgungsehe vorliegt. Außerdem muss die Ehe vor dem Eintritt des Beamten in den Ruhestand geschlossen worden sein und der Beamte darf bei Heirat die Regelaltersgrenze für den Ruhestand noch nicht erreicht haben. Geschiedene Ehepartner, die ein waisengeldberechtigtes Kind erziehen, haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag (§ 22 Abs. 2 BeamtVG).

Für das rein ehebezogene Witwengeld der Beamtenversorgung wurde 2010 2,741 Mrd. € aus Bundesmitteln gezahlt.⁴⁰⁶

404 Die Härtefallregelung (§ 89 BVG) wurde im Rahmen der sog. Brautversorgung für die Verlobten gefallener Soldaten nach dem Zweiten Weltkrieg angewendet. Im Übrigen wurde ein Härtefall nur dann angenommen, wenn die geplante Eheschließung selbst durch opferentschädigungsrechtlich relevante Umstände verhindert worden war.

405 BVerfG, Beschl. vom 9.11.2004, Az. 1 BvR 684/98, BVerfGE 112, 50 ff. (betr. eine Versorgung nach dem OEG).

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

6. Kindererziehung in der gesetzlichen Alterssicherung

Seit den 1950er Jahren wird eine stärkere Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht diskutiert. Zur Begründung wird teilweise darauf verwiesen, „dass die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Umlageverfahren die niedrige Geburtenrate mit verursacht habe, da Kinderlose im Alter von den Beitragszahlungen der nachwachsenden Generation profitierten, ohne selbst durch Erziehungsleistungen zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes beigetragen oder den fehlenden generativen durch einen höheren monetären Beitrag kompensiert hätten.“⁴⁰⁷ Eine rentenbegründende und rentensteigernde Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung wurde erstmals 1986 zeitgleich mit der Reform des Hinterbliebenenrentenrechts eingeführt.⁴⁰⁸ Seither ist in der gesetzlichen Rentenversicherung der Umfang erziehungsbedingter Leistungen mehrfach ausgebaut worden. Während die Kindererziehung während der ersten drei Lebensjahre des Kindes als Pflichtversicherungszeit anerkannt wird, folgt die Absicherung weiterer erziehungsbedingter Lücken im Versicherungsverlauf einem anderen Regelungsmuster.

a) Kindererziehung als Pflichtbeitragszeit

Bei Geburten ab 1992 werden Zeiten der Erziehung eines Kindes in dessen ersten drei Lebensjahren als „Kindererziehungszeit“ einem Elternteil gem. § 56 SGB VI angerechnet.⁴⁰⁹ Während dieser Zeit besteht Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 56 SGB VI). Diese Versicherungspflicht kraft Gesetzes wird allein durch den Tatbestand der Erziehung ausgelöst.

Die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten verfolgt vor allem den Zweck, Elemente einer eigenständigen Alterssicherung wegen Familienarbeit in das erwerbsarbeitsbezogene Rentensystem zu integrieren. Dabei ging es dem Gesetzgeber darum, Nachteile abzumildern, die Kindererziehende in ihrer Alterssicherung aufgrund erziehungsbedingter Unterbrechungen oder Erwerbseinschränkungen auf sich nehmen und die Kindererziehung zudem als besonders für die Rentenversicherung wichtige Leistung anzuerkennen. Die zunächst gegenüber anderen zeitgleichen Versicherungszeiten subsidiär gehaltenen Kindererziehungsjahre wurden durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgewertet und einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt.⁴¹⁰

407 Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2003, Rz. 56.

408 HEZG vom 11.7.1985, BGBl. I, S. 1450. Zur Problematik der Bewertung von Erziehungszeiten im Vorsorgesystem der Rentenversicherung vgl. *Zacher*, Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung, Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993, 566.

409 Für Geburten vor 1992 wurden bis 2013 nur 12 Monate je Kind als Versicherungszeit anerkannt. Durch das Gesetz über Leistungsverbesserung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23.6.2014 besteht auch für Geburten vor 1992 Anspruch auf eine zusätzliche Kindererziehungszeit von 12 Monaten (sog. Mütterrente).

410 BVerfG, Beschl. vom 12.3.1996, BVerfGE 94, 241.

Die Erziehungszeiten sind Pflichtbeitragszeiten, für die der Bund die Beiträge zahlt (§ 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Die Versicherungspflicht betrifft Mütter oder Väter der Geburtsjahrgänge ab 1921.⁴¹¹ Grundsätzlich werden die Kindererziehungszeiten für ein Kind innerhalb desselben Zeitraums immer nur einer Person zugeordnet, im Regelfall der Mutter.⁴¹² Die Pflichtversicherung beginnt mit Ablauf des Geburtsmonats. Werden in einem Zeitraum mehrere Kinder gleichzeitig erzogen, verlängert sich die Versicherungszeit entsprechend.

Seit dem Rentenreformgesetz 1999 werden Kindererziehungszeiten zusätzlich zu bereits vorhandenen (zeitgleichen) Beitragszeiten bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze angerechnet.⁴¹³ Ihre Bewertung stieg von ursprünglich 75% auf 100% des Durchschnittsentgelts aller Versicherten.⁴¹⁴ Für je 12 Monate anerkannter Kindererziehungszeit erhöht sich die monatliche Rente um ca. 28 € (bzw. um ca. 26 € in den neuen Bundesländern). Für ein ab 1992 geborenes Kind werden 36 Monate Kindererziehungszeit angerechnet, was die Rente in den alten Bundesländern um rund 84 €/Monat und um rund 77 €/Monat in den neuen Bundesländern erhöht (Werte seit 1.7.2014). Die Aufwendungen des Bundes für die Anrechnung dieser Pflichtbeitragszeiten beliefen sich 2010 auf 11,637 Mrd. €.⁴¹⁵

b) Aufstockung geringer Pflichtbeitragszeiten während der Kindererziehung

Die Rentenreform von 2001 brachte zusätzliche Verbesserungen vor allem für Eltern mit unterdurchschnittlichen Verdiensten im Anschluss an die dreijährige Kindererziehungszeit (§ 70 Abs. 3a SGB VI). Die Neuerung bezweckt eine kindbezogene Höherbewertung (Aufstockung) der Rentenanwartschaften Kinder erziehender Mütter und Väter, die während des vierten und zehnten Lebensjahres ihres Kindes (Berücksichtigungszeit) oder während einer Kinderpflegezeit z.B. wegen Teilzeitarbeit unterdurchschnittlich verdienen. Durch die Anknüpfung an Pflichtbeitragszeiten wollte der Gesetzgeber rentenrechtliche Anreize zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit ab dem Kindergartenalter setzen. Die Höherbewertung ist auf Berücksichtigungszeiten ab 1992 beschränkt.⁴¹⁶

411 Erfasst sind neben den leiblichen und den Adoptiveltern auch Stief- und Pflegeeltern. Bei nichtehelichen Vätern muss die Vaterschaft anerkannt oder festgestellt sein.

412 Auch eine gemeinsame Erziehungszeit wird einem Elternteil zugeordnet; in diesem Fall können die Eltern die Zuordnung durch gemeinsame Erklärung bestimmen, § 56 Abs. 2 S.3 SGB VI. Für Geburten ab 1992 ist eine Aufteilung der Erziehungszeiten unter den Elternteilen möglich.

413 Ab 1.1.2014 beträgt die Beitragsbemessungsgrenze West in der allgemeinen Rentenversicherung 5.950 €/Monat (71.400 €/Jahr) und die Beitragsbemessungsgrenze Ost 5.000 €/Monat (60.000 €/Jahr). In der Rentenversicherung der Knappschaft gelten niedrigere Werte.

414 Das vorläufige durchschnittliche Bruttojahresarbeitsentgelt beträgt 2014 34.857 €.

415 *BMFSFJ*, Familienpolitische Leistungen und Maßnahmen 2010, S. 3.

416 Zu den Berücksichtigungszeiten vgl. *Ruland*, Rentenversicherung, in: *SRH*, 5. Aufl. 2012, S. 880, Rz. 94.

Anspruch auf die kindbezogene Höherbewertung von Pflichtbeitragszeiten durch Anerkennung zusätzlicher Entgeltpunkte hat, wer nach der dreijährigen Kindererziehungszeit bis zum 10. Lebensjahr erwerbstätig ist und während dieser Zeit weniger als den Durchschnittsverdienst erzielt, sei es wegen Teilzeitarbeit oder wegen schlechter Bezahlung. Die Rentenanwartschaften aus der Erwerbstätigkeit werden hierbei um jeweils 50% auf maximal 100% des Durchschnittsverdienstes⁴¹⁷ aufgewertet. Bei einem Verdienst von z.B. 1000 €/Monat werden für die spätere Rente 1500 €/Monat berücksichtigt. Voraussetzung für diese Aufstockung ist, dass für die Mutter oder den Vater die ab 1992 eingeführten Kinderberücksichtigungszeiten vorgemerkt sind und eine Versicherungszeit von insgesamt 25 Jahren erfüllt ist.

Mütter oder Väter, die wegen gleichzeitiger Erziehung von zwei und mehr Kindern unter 10 Jahren nicht erwerbstätig sind, werden ebenfalls durch zusätzliche Rentenanprüche gefördert: Der Wert dieser Gutschrift entspricht einer (fiktiven) Beitragsleistung in Höhe von 1/3 des Durchschnittseinkommens pro Jahr, in dem die entsprechenden Erziehungsvoraussetzungen erfüllt sind.⁴¹⁸

Der Finanzierungsaufwand für die verschiedenen Formen der Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung lässt sich nicht genau beziffern. Die Aufstockung bei gleicher Kinderzahl hängt in hohem Maß von individuellen Umständen ab. So ist der Zuwachs bei zweiten und weiteren Kindern v.a. von der zeitlichen Lage der Geburten und den sich überschneidenden Berücksichtigungszeiten abhängig.⁴¹⁹ Nach Berechnungen des VDR werden die in der Erziehungsphase je Kind eingesparten Vorsorgeaufwendungen mit 41.600 € beziffert.⁴²⁰

c) Übertragung von Rentenanwartschaften zwischen Ehepartnern

Mit der Übertragung von Anwartschaften auf den Ehepartner kennt das Rentensystem eine weitere Möglichkeit, erziehungsbedingte Lücken in der Alterssicherung abzumildern. Eine Teilhabe an den ehezeitlichen Anwartschaften eines Ehepartners beim Versorgungsausgleich nach Scheidung knüpft allerdings ohne jede kausale Betrachtung allein an der unterschiedlichen Höhe der ehezeitlichen Rentenanwartschaften an, nicht an Kindererziehung als Ursache einer lückenhaften Rentenbiographie. Bei der Auflösung einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft findet kein Versorgungsausgleich statt, wohl aber bei der Auflösung einer eingetragenen Lebenspartnerschaft. Gleiches gilt für

417 Ab Januar 2014 34.857 €/Jahr (vorläufiger Wert).

418 § 55 Abs. 1, S. 3, 70 Abs. 3a SGB VI. Der Wert beträgt in diesem Fall 0,3334 Entgeltpunkte je Berücksichtigungsjahr. Dies führte ab 1.7.2012 zu einem Zuschlag von monatlich 9,36 € für jedes berücksichtigte Jahr (maximal 65,52 €/Monat). Vgl. *Ruland*, Rentenversicherung, in: SRH, 5. Aufl. 2012, Rz. 107, S. 883.

419 Die Ausgestaltung ist v.a. aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisiert worden, vgl. *Borchert*, Der „Wiesbadener Entwurf“ einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, in: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), *Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!*, 2003, S. 80 f. mwN.

420 Vgl. *VDR*, Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung, S. 29, Fn. 113.

das mit der Rentenreform 2001 eingeführte Splitting, das nach entsprechender Option die Witwen- oder Witwenrente ersetzt. In beiden Fällen handelt es sich um unspezifische Maßnahmen zur Alterssicherung Erziehender, die keine zusätzliche finanzielle Verantwortung des Staates implizieren, da es sich um eine Umschichtung von Anwartschaften zwischen den Partnern handelt.

7. Medizinische Vorsorge und Rehabilitation für Eltern

Auf den Rechtsgrundlagen von §§ 24 und 41 SGB V gewähren die gesetzlichen Krankenkassen spezielle medizinisch erforderliche Leistungen zur Vorsorge und Rehabilitation von Versicherten in Elternverantwortung. Mit Wirkung ab 1.1.1989 führte die gesetzliche Krankenversicherung besondere medizinische Vorsorgeleistungen für Mütter in Einrichtungen des Müttergenesungswerks⁴²¹ und gleichartigen Einrichtungen ein. Ab 1.1.2002 wurden die ursprünglich für überlastete Mütter vorgesehenen Mütterkuren als Teil der medizinischen Vorsorgeleistungen neu gefasst und mit Wirkung ab 1.8.2002 auf Väter-Kind-Maßnahmen⁴²² erweitert. Die Zielgruppe der Maßnahme sind alle Versicherten, die aufgrund ausgeübter Erziehungsverantwortung in besonderer Weise belastet sind, also Ehegatten und Lebenspartner von Eltern, Pflegeeltern, gegebenenfalls auch Großeltern.⁴²³

Die medizinischen Vorsorgemaßnahmen nach § 24 SGB V werden stationär erbracht und zielen darauf ab, eine Schwächung der Gesundheit, die in absehbarer Zeit voraussichtlich zu einer Krankheit führen würde, zu beseitigen, einer Gefährdung der gesundheitlichen Entwicklung des Kindes entgegenzuwirken, Krankheiten zu verhüten oder deren Verschlimmerung zu vermeiden oder Pflegebedürftigkeit zu vermeiden. Die Leistungen unterscheiden ein spezifisches Vorsorgeangebot für Mütter und sog. „Mutter-Kind-Maßnahmen“, die v.a. für Mütter konzipiert sind, die minderjährige und/oder behinderte Kinder versorgen. Auch bei den Mutter-Kind-Maßnahmen steht die medizinische und sozialtherapeutische Hilfe für die Mutter im Vordergrund, während die Anwesenheit des Kindes entweder aus medizinischen Gründen oder den persönlichen Umständen des Einzelfalles erforderlich sein kann.

Seit 1.8.2002 ist eine Vollfinanzierung der Maßnahmen sichergestellt und die bisherige Möglichkeit der Leistungseinschränkung durch Satzungsrecht auf eine bloße Zu-

421 In Trägerschaft der fünf Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritasverband, Diakonisches Werk, Paritätischer Wohlfahrtsverband, DRK) betreibt das Deutsche Müttergenesungswerk 107 Einrichtungen.

422 Gesetz zur Verbesserung der Vorsorge und Rehabilitation für Mütter und Väter (11. SGBH-V Änderungsgesetz) vom 26.7.2002, BGBl. I, S. 2874.

423 Nach Auffassung des BSG sind wegen der amtlichen Überschrift von § 24 SGB V nur Mütter und Väter anspruchsberechtigt (Nichtzulassungsbeschluss vom 18.7.2006, B 1 KR 62/06 B). Vor allem der Normzweck spricht für einen funktionalen Elternbegriff, vgl. insbes. *Welti*, § 24 Rz. 5 ff.; ebenso § 41 Rz.3, in: Becker/Kingreen (Hrsg.), SGB V, 3. Aufl. 2012.

schussleistung aufgehoben.⁴²⁴ Das Gesetz sieht eine Zuzahlung für volljährige Mütter und Väter vor; sie entspricht – abweichend von der Regelung für allgemeine Vorsorge-maßnahmen nach § 23 SGB V – der Zuzahlung bei einer Krankenhausbehandlung und beträgt seit 1.1.2004 10 € pro Tag (§ 61 S. 2 SGB V).⁴²⁵

Analog zu den Vorsorgeleistungen gibt es spezielle Rehabilitationsleistungen für Mütter und Väter (§ 41 SGB V). Auch für diese Leistungen wurde zuletzt eine Vollfinanzierung durch die Krankenkassen eingeführt, die mit einer Zuzahlung verknüpft ist.

Die Aufwendungen der gesetzlichen Krankenversicherung sind tendenziell rückläufig und betrugen 2010 289,4 Mio. € (gegenüber 317 Mio. € im Vorjahr).⁴²⁶ Im Jahr 2010 haben 39.000 Mütter mit 56.000 Kindern Einrichtungen des Mütter-Genesungswerks in Anspruch genommen.

8. Betreuungspflichten und Integration in den Arbeitsmarkt

Sozialrechtliche Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Erziehung und Berufstätigkeit bzw. beruflicher Ausbildung basieren auf unterschiedlichen Vereinbarkeitskonzepten. In Deutschland stand lange Zeit ein Konzept sukzessiver Vereinbarkeit im Vordergrund (sog. Drei-Phasen-Modell), bei dem die Vereinbarkeitsproblematik durch lange Familienpausen und nachfolgende Berufsrückkehrerprogramme gelöst wurde. Inzwischen steht zunehmend die simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Erziehungspflichten bzw. die Vereinbarkeit von Ausbildung und Weiterqualifizierung für Personen mit Erziehungspflichten im Vordergrund.

a) Arbeitslosenversicherung

Außerhalb der besonderen Regeln zur Elternzeit wirkt sich die Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder auf den Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung aus. Grundsätzlich ist für die Bewilligung von Arbeitslosengeld nach SGB III die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt erforderlich. Dabei reicht es seit dem 1.1.2005 aus, sich für 15 Stunden dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen (§ 139 Abs. 4 SGB III). Wird eine zeitliche Einschränkung geltend gemacht, verringert sich jedoch das Arbeitslosengeld entsprechend (§ 151 Abs. 5 S. 1 SGB III). Auch in der Arbeitslosenversicherung besteht Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitslosengeldes, wenn nach ärztlichem Attest ein erkranktes Kind unter 12 beaufsichtigt oder betreut werden muss.⁴²⁷

424 Vgl. BT-Drs. 14/9035, 14.5.2002, S: 1.

425 Bei einer dreiwöchigen Kur ist ein Eigenaufwand von 220 € fällig.

426 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8.

427 Bei Alleinerziehenden verlängert sich der Anspruch auf 20 Tage pro Kind, bei mehreren Kindern auf maximal 50 Tage im Jahr.

Das SGB III enthält spezielle Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Förderung von Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrern, die bei Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu beachten sind (§ 8 SGB III).⁴²⁸

Bei Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung werden ergänzend zu den eigentlichen Ausbildungskosten bestimmte Zuschüsse für Kinderbetreuung gewährt.

b) Kinderbetreuung und Ausbildungsförderung

Kinderkomponenten zum Ausgleich erziehungsbedingter zeitlicher Belastungen finden sich in den ausbildungsbezogenen Systemen sozialer Förderung des BAföG und des AFBG.⁴²⁹ Beide Leistungssysteme enthalten Regelungen, um die besonderen zeitlichen Belastungen von Auszubildenden/Studierenden mit betreuungsbedürftigen Kindern bis zum Alter von 10 Jahren auszugleichen.⁴³⁰

Bei der Bemessung der Förderdauer werden Kindererziehungsleistungen berücksichtigt. So rechtfertigt die Pflege und Erziehung eines Kindes bis zu 10 Jahren die Gewährung von Ausbildungsförderung über die zeitliche Höchstdauer hinaus (§ 15 Abs. 3 Nr. 5 BAföG).⁴³¹ Die Vorschrift bezweckt, die Pflichtenkollision zwischen Ausbildung und Elternaufgaben abzumildern. Im Gegensatz zu anderen Vorschriften des BAföG, die auf Kinder Bezug nehmen, ist der Kindesbegriff hier auf eigene Kinder des Auszubildenden beschränkt.⁴³²

Die Rückzahlung des staatlichen Darlehens zur Ausbildungsförderung kann z.T. aus sozialen Gründen erlassen oder gestundet werden. Unter anderem regelt das Gesetz einen Teilerlass wegen Pflege und Erziehung eines Kindes unter 10 Jahren (§ 18 b Abs. 5 BAföG). Voraussetzung hierfür ist eine nur unwesentliche Erwerbstätigkeit (bis zu 10 Stunden wöchentlich) und ein geringes Einkommen. Der Kindesbegriff ist nicht auf „eigene“ Kinder des Darlehensnehmers beschränkt, auch die Betreuung von Stiefkindern, Enkelkindern und Pflegekindern, die im gemeinsamen Haushalt leben, berechtigt bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen zum Teilerlass des Darlehens.⁴³³

428 Nach der gesetzlichen Definition in § 20 SGB III sind „Berufsrückkehrende (...) Männer und Frauen, die 1. ihre Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit oder eine betriebliche Berufsausbildung wegen der Betreuung und Erziehung von aufsichtsbedürftigen Kindern (...) unterbrochen haben und 2. in angemessener Zeit danach in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen.“.

429 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz vom 23.4.1996.

430 § 15 Abs. 3 Nr. 5 (Verlängerung der förderfähigen Studienzeit über die reguläre Förderungshöchstdauer hinaus); § 18 b Abs. 5 BAföG (Teilerlass des Darlehens).

431 Vor der Reform von 2001 wurde – seit 1.7.1990 – nur die Betreuung bis zum Alter von 5 Jahren als Verlängerungstatbestand bei der Förderungshöchstdauer anerkannt.

432 Rothe/Blanke, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Kommentar, § 15 Nr. 28.2.

433 Bei Pflegekindern ist – wie im Kindergeldrecht – außer der Haushaltsaufnahme erforderlich, dass der Darlehensnehmer sie zu einem nicht unwesentlichen Teil auf seine Kosten unterhält und dass kein Pflege- und Obhutsverhältnis mehr zu den leiblichen Eltern besteht. Durch diese Formulierung sind die in eine nichteheliche Lebensgemeinschaft „eingebrachten“ Kinder ausgenommen.

c) Kinderbetreuung bei Leistungen der Mindestsicherung

Nach dem Sozialhilferecht bestand seit jeher die Verpflichtung, die persönliche Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen einzusetzen.

Für erwerbsfähige Eltern ist die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit seit 2005 in § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II geregelt. Eine Erwerbstätigkeit ist einem bedürftigen Elternteil nicht zumutbar, wenn dadurch die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährdet wäre. Dabei besteht immer Unzumutbarkeit bei Erziehung eines Kindes unter drei Jahren. Ab dem Alter von drei Jahren können Eltern darauf verwiesen werden, eine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder Tagespflege im Sinne des SGB VIII in Anspruch zu nehmen. Soweit die Betreuung in dieser Form oder auf sonstige Weise tatsächlich sichergestellt ist, besteht in der Regel die Verpflichtung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.⁴³⁴

Bei drei oder mehr Kindern im Schulalter ist die Unzumutbarkeit der Arbeitsaufnahme indiziert.⁴³⁵ Es handelt sich um eine Regelvermutung, die im Einzelfall widerlegt werden kann. Zur besseren Durchsetzung der Erwerbsobliegenheit sollen die zuständigen Träger der Jugendhilfe darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II). Das Gesetz erweitert die früher auf Alleinerziehende (§ 18 Abs. 3 S. 3 Hs. 2 BSHG) begrenzte Priorität bei der Platzvergabe zugunsten von Empfängern von Leistungen nach SGB II. Außerdem berücksichtigt das SGB II die Betreuungserfordernisse von Kindern auch bei den kommunalen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 16 a SGB II). Unter den genannten Ermessensleistungen steht an erster Stelle die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder.

9. Unterstützung bei der Haushaltsführung

Die gesetzliche Krankenversicherung gewährt ihren versicherten Mitgliedern als Sachleistung eine Hilfe zur Weiterführung des Haushalts für den Fall, dass die reguläre Haushaltsführung wegen einer versicherungsrechtlichen Maßnahme unmöglich ist und auch nicht von einer anderen im Haushalt lebenden Person übernommen werden kann (§ 38 SGB V). Der Begriff Haushaltshilfe ist gesetzlich nicht näher definiert. Nach ihrem Zweck umfasst sie alle neben der Betreuung und Beaufsichtigung der jüngeren Kinder bzw. der behinderten Kinder anfallenden haushaltsbezogenen Dienstleistungen (Einkaufen, Essenszubereitung, Reinigung der Wohnung, Wäsche).⁴³⁶ Bei der Gewäh-

434 Das SGB II übernahm diese Regelung aus § 18 BSHG (idF durch Gesetz vom 23.6.1993).

435 VGH Baden-Württemberg, FamRZ 1999, 409 f.

436 Entsprechende Leistungen kennen das Mutterschafts- sowie das Rehabilitationsrecht. Auch das Jugendhilferecht sieht eine Hilfe bei der Weiterführung eines Haushalts mit Kindern (§ 20 SGB VIII) vor. Die Leistung der Jugendhilfe ist nachrangig (§ 10 Abs. 1 S. 1 SGB VIII).

zung dieser Sachleistung ist seit 1.1.2004 eine tägliche Zuzahlung von 10 € gem. § 61 S. 1 SGB V erforderlich.

Nach § 38 SGB V ist Haushaltshilfe zu gewähren, wenn ein Versicherter mit Anspruch auf Familienversicherung den Haushalt nicht weiterführen kann, in dem ein Kind unter 12 Jahren oder ein auf Hilfe angewiesenes behindertes Kind lebt.⁴³⁷ Die Regelung bezweckt, dass sich Versicherte nicht aus familiären Gründen einer notwendigen Krankenhausbehandlung oder Kurmaßnahme entziehen, möglicherweise mit der Folge einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes.⁴³⁸

Die Haushaltshilfe ist ausgeschlossen, wenn eine andere Person den Haushalt weiterführen kann. Nach § 132 SGB V kann der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung geeignete Personen zur Gewährung der Haushaltshilfe anstellen, aber auch Einrichtungen (insbes. Wohlfahrtsorganisationen) oder Unternehmen beauftragen.⁴³⁹ Für eine selbst beschaffte Haushaltshilfe sieht das Gesetz statt der Sachleistung ausnahmsweise eine Kostenerstattung in angemessener Höhe vor.⁴⁴⁰ Für Verwandte und Verschwägte bis zum zweiten Grad ist eine Vergütung ausgeschlossen, lediglich erforderliche Fahrtkosten und Verdienstausschlag können erstattet werden. Die Dauer der Sachleistung hängt von der Dauer der anspruchsauslösenden Grundleistung ab.

Eine weitere Anspruchsgrundlage für eine Haushaltshilfe findet sich in § 199 RVO für Leistungen bei Schwangerschaft und Entbindung, als ergänzende Leistung in der gesetzlichen Unfallversicherung (§ 42 SGB VII) und bei der Rehabilitation und Teilhabe von Behinderten (§ 54 SGB IX). Auch das Rentenversicherungsrecht gewährte früher diese Sachleistung in bestimmten Fällen, die nun – in erweiterter Form – im SGB IX geregelt sind. Der Anspruch setzt nicht voraus, dass das Kind zum Leistungsempfänger in einer familienrechtlichen Beziehung steht.

Nach § 54 Abs. 2 SGB IX kann beantragt werden, anstelle der Haushaltshilfe die Kosten für die anderweitige Unterbringung des Kindes zu übernehmen. Kosten für die Betreuung der Kinder des Leistungsempfängers können bis zu 130 € je Kind und Monat übernommen werden, wenn sie durch die Teilnahme an Maßnahmen der medizinischen oder beruflichen Rehabilitation unvermeidbar entstehen (§ 54 Abs. 3 SGB IX).

Die Aufwendungen für Haushaltshilfen im Jahr 2010 betrugen 53 Mio. € in der Krankenversicherung, 59 Mio. € im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Mutterschaft und 7 Mio. im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung.⁴⁴¹

437 Die ursprüngliche Altersgrenze wurde – als familienpolitische Maßnahme – ab 1.1.1992 von 8 auf 12 Jahre heraufgesetzt, 2. SGB V-Änderungsgesetz vom 20.12.1991, BGBl. I, S. 2325.

438 Kistorz, *Versicherungsfremde Leistungen*, 1998, S. 184.

439 In der Regel stehen der GKV keine eigenen Kräfte zur Verfügung.

440 § 38 Abs. 4 S. 1 SGB V.

441 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, S. 8, 9.

10. Familienunterstützende Angebote der Kinder- und Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe kennt ein breites Spektrum an familienstützenden Angeboten sowie verschiedene Maßnahmen zur Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen. Die Kinder- und Jugendhilfe zielt vor allem darauf ab, die individuelle und soziale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern, Benachteiligung zu vermeiden oder abzubauen und möglichst frühe und präventive Hilfen bei Gefährdungen des Kindeswohls zu leisten. Im Vordergrund stehen immer die Entwicklungschancen des Kindes.⁴⁴² Allgemeines Ziel ist es, positive Lebensbedingungen für Kinder- und Jugendliche zu gewährleisten und eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen und zu erhalten (§ 1 Abs. 4 SGB VIII).

§ 11 SGB VIII verpflichtet die öffentliche Jugendhilfe, jungen Menschen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören außerschulische Jugendbildung, Kinder- und Jugendberufshilfe oder Jugendzentren. Die Adressaten – Kinder, Jugendliche und junge Volljährige – haben jedoch keinen Rechtsanspruch auf die Angebote der Jugendarbeit. Die Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) richtet sich an sozial benachteiligte oder individuell beeinträchtigte junge Menschen, denen aufgrund eines erhöhten Unterstützungsbedarfs im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden sollen. Wichtigster Teilbereich ist die Jugendberufshilfe. Sie umfasst sozialpädagogische Hilfen zur Förderung der beruflichen Ausbildung junger Menschen und ihrer Eingliederung in die Arbeitswelt nach § 13 Abs. 1 SGB VIII. Bei diesen Angeboten ist strittig, ob die Adressaten einen subjektiven Rechtsanspruch haben.⁴⁴³

In Deutschland bestehen für Kinder, Jugendliche und Familien etwa 18.000 Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, die öffentlich betrieben oder gefördert werden.⁴⁴⁴ Die Aufwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden für Jugendarbeit beliefen sich 2011 auf rund 1,6 Mrd. €, für Jugendsozialarbeit auf weitere 434 Mio. €. ⁴⁴⁵ Für Maßnahmen der „allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie“ wurden im Jahr 2011 0,45 Mrd. € aufgewendet.⁴⁴⁶

a) Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie

Nach § 16 SGB VIII sollen Erziehungsberechtigten und jungen Menschen Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie angeboten werden. Famili-

⁴⁴² Kunkel in LPK-SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 1, Rz. 14 ff.

⁴⁴³ Für einen Regelrechtsanspruch auf Leistungen nach § 13 SGB VIII Wabnitz, *Recht der Finanzierung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit*, S. 52 mit weiteren Nachweisen zum Meinungsstreit.

⁴⁴⁴ Statistisches Bundesamt (www.destatis.de), Pressemitteilung Nr. 485 vom 14.12.2009.

⁴⁴⁵ Statistisches Bundesamt, Jahrbuch 2013, S. 234, Tab. 8.4.16.

⁴⁴⁶ Die Angaben umfassen die Einzel- und Gruppenhilfen außerhalb von Einrichtungen, u.a. allgemeine Förderung, Beratung, Betreuung in Notsituationen, vgl. Statistisches Bundesamt, *Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen 2011*.

enbildung, Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen, aber auch Freizeit- und Familienerholungsangebote⁴⁴⁷ sollen dazu beitragen, dass Eltern und andere Erziehungsberechtigte ihre Erziehungsverantwortung besser wahrnehmen können. Auf die Förderung, deren Inhalt und Umfang durch Landesrecht zu regeln ist, besteht kein Rechtsanspruch.⁴⁴⁸ Demgegenüber ist für Beratungshilfen im Zusammenhang mit Partnerschaft, Trennung und Scheidung, bei der Ausübung der Personensorge und der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen nach §§ 17, 18 SGB VIII ausdrücklich ein Rechtsanspruch vorgesehen.

b) Betreuung, Versorgung und Haushaltsführung in Notfällen

Ansprüche auf besondere Unterstützungsleistungen zur Stabilisierung der Lebensbedingungen des Kindes in Notsituationen sind in §§ 19 – 21 SGB VIII geregelt. Subsidiär zu analogen Leistungen⁴⁴⁹ sieht auch das Kinder- und Jugendhilferecht bei Ausfall eines oder beider Elternteile eine Unterstützung bei der Betreuung und Versorgung eines im Haushalt lebenden Kindes vor (§ 20 SGB VIII), wobei die erzieherischen Aspekte im Vordergrund stehen. Nach § 20 Abs. 2 SGB VIII soll bei Ausfall des allein erziehenden Elternteils oder beider Elternteile das Kind im elterlichen Haushalt versorgt werden, sofern Angebote der Kindertagesbetreuung nicht ausreichen, wenn und solange es für sein Wohl erforderlich ist. Anspruchsinhaber ist der zurückbleibende Elternteil.

Im Kinder- und Jugendhilferecht liegt die Altersgrenze für die Betreuungsbedürftigkeit eines Kindes bei 14 Jahren und damit um zwei Jahre höher als in den vorrangigen Leistungssystemen.⁴⁵⁰ Voraussetzung der Hilfe ist, dass der Elternteil, der das Kind überwiegend betreut hat, aus gesundheitlichen oder anderen zwingenden Gründen ausfällt und der andere Elternteil wegen berufsbedingter Abwesenheit die Betreuung nicht übernehmen kann. Die Unterstützung besteht in der Bezahlung einer Betreuungskraft oder in der Erbringung einer entsprechenden Sachleistung durch eigene Kräfte des Jugendhilfeträgers. Für die Hilfeleistung ist eine Kostenbeteiligung gem. §§ 91 ff. SGB VIII vorgesehen. Die öffentlichen Aufwendungen hierfür betrugen im Jahr 2008 17 Mio. €.⁴⁵¹

c) Schutzmaßnahmen und Sicherstellung der Erziehung

§§ 27 – 40 SGB VIII regeln die „klassischen“ sozialpädagogischen Hilfen zur Erziehung als individuelle Einzelhilfen, die in Betracht kommen, wenn eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und daher Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Sie reichen von Erziehungsberatung, sozialpädagogischer Familienhilfe

447 Siehe oben B.IV.3.

448 Kunkel in LPK-SGB VIII, § 16, Rz. 2.

449 Siehe oben C.I.9.

450 Sie entspricht dem allgemeinen Kindesbegriff im Kinder- und Jugendhilferecht.

451 BMFSFJ, Familienbezogene Leistungen, Bestandsaufnahme 2010, S. 12.

über Erziehungsbeistandschaften bis hin zu Erziehung in einer Pflegefamilie, Heimerziehung und intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung. Die bundesrechtlichen Normen werden durch eine variantenreiche Landesgesetzgebung ausgefüllt. Der Kinderschutzbund schätzt, dass mehrere zehntausend Kinder völlig verwahrlost sind, weil ihre Eltern sich nicht um sie kümmern, dass rund 200.000 Kinder im Jahr Opfer sexueller Gewalt werden und rund 100 Kinder jährlich im eigenen Elternhaus den Tod finden. Der Schutz der Kinder vor Misshandlung und Vernachlässigung vor allem in der ersten Lebensphase soll durch präventive Programme (Frühe Hilfen) verbessert werden.⁴⁵²

aa) Schutz bei akuter Kindesgefährdung

Das Kinder- und Jugendhilferecht regelt Schutzmaßnahmen zur Inobhutnahme bei akuter oder potentieller Gefährdung des Kindeswohls als hoheitliche Intervention (§§ 8 a, 42 SGB VIII), die seit Mitte der 2000er Jahre stark an Bedeutung gewonnen hat.⁴⁵³ Der staatliche Schutzauftrag wurde durch das Bundeskinderschutzgesetz⁴⁵⁴ mit Wirkung ab 2012 präzisiert, u.a. durch den Einsatz von Familienhebammen über die bisherige achtwöchige Wöchnerinnenhilfe hinaus, Verankerung spezifischer Kinderschutzstandards und die Entwicklung von Netzwerken für Frühe Hilfen. Die Inobhutnahme ist die vorläufige Unterbringung eines Kindes bei einer geeigneten Person oder Einrichtung. Nach § 42 Abs. 1 Nr.1 SGB VIII haben Minderjährige ein Recht auf Inobhutnahme durch den Jugendhilfeträger. Darüber hinaus ist das Jugendamt nach § 42 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn eine dringende Gefahr für das Wohl des Kindes die Inobhutnahme erfordert. Kinder können zu ihrem Schutz auch gegen den erklärten Willen der Sorgeberechtigten in Obhut genommen werden (sog. Herausnahmen).

Wenn die Gefährdung des Kindeswohls anders nicht abzuwenden ist, haben die Gerichte den (vollständigen oder teilweisen) Entzug der elterlichen Sorge anzuordnen. In diesem Fall wird das Sorgerecht ganz oder teilweise auf die Jugendämter übertragen, oder es wird von einer Einzelperson übernommen.

Die Zahl der behördlichen Eingriffe in die Familie zum Schutz von Kindern hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen: Im Jahr 2013 wurden in Deutschland knapp 42.100 (2008: 32.700) Kinder und Jugendliche von den Jugendämtern in Obhut genommen.⁴⁵⁵ 75% der Inobhutnahmen waren von Amts wegen aufgrund akuter Gefähr-

⁴⁵² *Kunkel*, Jugendhilferecht, 7. Aufl. 2013, S. 41 ff.

⁴⁵³ Neu gefasst durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) vom 8.9.2005.

⁴⁵⁴ Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen vom 22.12.2011, BGBl. I, S. 2975; Art 1 des BKiSchG enthält das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG), das Regelungen zur Information der Eltern über Unterstützungsangebote und andere Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Kindesvernachlässigung und –misshandlung enthält.

⁴⁵⁵ *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 262 vom 25.7.2014 (www.destatis.de); *Pothmann*, Inobhutnahme – eine Hilfe mit unterschiedlichen Gesichtern, in: *Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe*, Sept. 2012, Heft 2/2012, S. 10.

dung veranlasst, 25% erfolgten auf eigenen Wunsch. Die Gerichte ordneten 2011 in 12.723 Fällen den vollständigen oder teilweisen Entzug der elterlichen Sorge an. Die Ausgaben für vorläufige Schutzmaßnahmen, insbesondere für Inobhutnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls, stiegen von rund 145 Mio. € im Jahr 2009 auf rund 178 Mio. € im Jahr 2011.⁴⁵⁶

bb) Hilfen zur Erziehung

Zweck der Hilfen zur Erziehung ist es, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen unter Einbeziehung der Eltern zu fördern. Durch begleitende Maßnahmen soll die elterliche Erziehungskompetenz nach Möglichkeit so weit gestärkt werden, dass die Kinder und Jugendlichen wieder von ihren Eltern selbst erzogen werden können. Der Bedarf an diesen Hilfen spiegelt die wachsenden Belastungen für Kinder und die Leistungsfähigkeit von Familien wider, die eng mit sozialen Faktoren wie Trennung und Scheidung der Eltern zusammenhängen.

Die Hilfe zur Erziehung ist nach § 27 SGB VIII als Rechtsanspruch der Personensorgeberechtigten definiert, während die betroffenen Kinder Mitwirkungsrechte nach §§ 8 und 36 SGB VIII haben. Der individuelle Rechtsanspruch setzt die Feststellung eines entsprechenden Hilfebedarfs voraus. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem jeweiligen Erziehungsbedarf im Einzelfall (§ 27 Abs. 2 SGB VIII). Das Gesetz verweist auf einen nicht abschließenden Katalog sozialpädagogischer Dienstleistungen, die sowohl ambulante Hilfen wie Erziehungsberatung (§ 28), soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII) oder die Unterstützung durch Erziehungsbeistände und Betreuungshelfer (§ 30 SGB VIII) und sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), teilstationäre Hilfen wie bei der Erziehung in einer Tagesgruppe oder in Familienpflege (§ 32 SGB VIII) als auch tradierte familienersetzende Hilfen wie Vollzeitpflege (§ 33) und Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII) sowie die sog. intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) umfassen. Alle Hilfen stehen gleichrangig nebeneinander. Ende 2010 entfielen rund 65% der Hilfe auf ambulante Hilfen, rund 30% auf stationäre Hilfen.⁴⁵⁷

Sämtliche Hilfen zur Erziehung haben Angebotscharakter, sind also nicht gegen den Willen der Personensorgeberechtigten durchzuführen. Nach § 36 Abs. 1 S. 1 SGB VIII ist das Jugendamt verpflichtet, die Eltern und die Minderjährigen hinsichtlich der Auswahl der Hilfe zur Erziehung eingehend zu beraten.

Im Jahr 2009 erhielten rund 950.000 Kinder, Jugendliche und junge Volljährige Hilfen zur Erziehung, wobei 509.000 auf neu begonnene Hilfen entfielen. Statisch entspricht dies einem Anteil von etwa 6% der jungen Menschen. Die Notwendigkeit einer Vollzeitpflege oder einer Heimerziehung bestand 2009 bei 165.274 Kindern und Ju-

⁴⁵⁶ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 25.1.2013.

⁴⁵⁷ Zu Bedeutung der einzelnen Hilfen vgl. *Tammen/Trenczek*, Vor §§ 27-41, in: *Münder/Meysen/Trenczek* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar SGB VIII*, 7. Aufl. 2013.

gendlichen.⁴⁵⁸ 2012 stiegen die Bruttoausgaben der öffentlichen Hand für Hilfen zur Erziehung auf über 8,2 Mrd. €; hiervon entfielen auf die Unterbringung junger Menschen außerhalb des Elternhauses etwa 4,5 Mrd. €. Die öffentlichen Aufwendungen für sozialpädagogische Familienhilfe betrugen 759 Mio. €.⁴⁵⁹

II. Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege

Kein anderes familienpolitisches Feld hat sich innerhalb weniger Jahre stärker gewandelt als die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege. Die rechtlichen Regelungen hierzu wurden mehrfach und in kurzen Abständen reformiert. Ein erster Meilenstein war die Einführung eines Rechtsanspruchs aller Kinder auf einen Kindergartenplatz ab dem dritten Geburtstag. Er gilt ohne Einschränkungen seit dem 1.1.1999.

Seit etwa 2005 rückte der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Vorschriften zur Kindertagesbetreuung, die außerhalb des Bildungswesens im Kinder- und Jugendhilferecht verankert sind, wurden mit Wirkung ab 1.1.2005 durch das „Tagesbetreuungsausbaugesetz“ novelliert.⁴⁶⁰ Diese Reform sah zwar noch keinen Rechtsanspruch auf Betreuung in einer Tageseinrichtung für unter Dreijährige vor, präziserte allerdings erstmals die Kriterien für den Mindestbedarf an Betreuungsplätzen für diese Altersgruppe. Weitere Reformziele neben dem quantitativen Ausbau der Betreuungsangebote waren ihre qualitative Verbesserung sowie die Aufwertung der Tagespflege als gleichwertige Angebotsform. Eine weitere Grundsatzentscheidung traf der Gesetzgeber mit dem Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008, das am 16.12.2008 in Kraft trat.⁴⁶¹ Die Reform strebte einen verstärkten Ausbau der Betreuungsangebote an und verankerte ab dem 1. August 2013 erstmals einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Der Bedarf an Betreuungsplätzen, der 2007 noch mit 35% für unter Dreijährige oder mit 750.000 Plätzen quantifiziert worden war, wurde später auf durchschnittlich 39% bzw. 780.000 Plätze angehoben, wobei 30% der Plätze in der Kindertagespflege entstehen sollten. Zur finanziellen Unterstützung des Ausbauprogramms stellte die Bundesregierung im September 2007 ein Sondervermögen in Höhe von 2,15 Mrd. € für Investitionskosten bereit und bewilligte 2008 weitere Finanzmittel für den Ausbau

458 2009 lebten knapp 70.000 Kinder und Jugendliche in einer Pflegefamilie, 95.300 in einem Heim oder in einer betreuten Wohnform. Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung vom 15.7.2010.

459 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 28 vom 24.1.2014.

460 Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) vom 27.12.2004, BGBl. I, S. 3852.

461 Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz= KiFöG) vom 10.12.2007.

(in Höhe von 4 Mrd. €) sowie Betriebskostenzuschüsse für die ausbaubedingten zusätzlichen Plätze.⁴⁶²

Eine allgemeine jugendhilferechtliche Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und –sicherung, die auch für die institutionellen Formen der Kindertagesbetreuung gilt, wurde im Zuge des Bundeskinderschutzgesetzes vom 22.12.2011 mit Wirkung ab 1.1.2012 explizit verankert (§ 79 a SGB VIII). Danach sind die öffentlichen Jugendhilfeträger verpflichtet, „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (...) zu entwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen.“ Zur Durchsetzung der fachlichen Qualitätsstandards ist vorgesehen, dass ihre Einhaltung zur Bedingung für die Finanzierung der Einrichtungen gemacht werden kann (§ 74 Abs. 1 SGB VIII).

Die Tagesbetreuung für Kinder im schulpflichtigen Alter wird vor allem durch die länderspezifischen Entwicklungen beim Ausbau der Ganztageschule geprägt. Die Ganztageschulprogramme des Bundes und der Länder, die gegenüber der Förderung von Kindern in Horten nach § 24 SGB VIII vorrangig sind, wurden in den letzten Jahren ebenfalls deutlich erweitert. Der Bund stellte in den Jahren 2003-2007 Finanzhilfen in Höhe von 4 Mrd. € für die Investitionskosten von Ganztageschulangeboten bereit.⁴⁶³

1. Rechtsgrundlagen der Kindertagesbetreuung

Institutionell ist die familienergänzende Förderung für Kinder aller Altersgruppen in Deutschland der Kinder- und Jugendhilfe zugewiesen. Dieses System formuliert eine öffentliche Verantwortung für Erziehung, Bildung und Betreuung, wobei sich der gesellschaftliche Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe in seinen Zielen und seiner Ausrichtung in erster Linie von den Eltern ableitet und auf die Eltern bezieht. Mit der Einführung elternunabhängiger Rechtsansprüche der Kinder auf „Erziehung, Bildung und Betreuung“ in Kindertageseinrichtungen bzw. Kindertagespflege verlagert sich der Fokus der öffentlichen Verantwortung stärker als bisher auf die Kinder selbst. Ein eigenständiger staatlicher Erziehungs- und Bildungsauftrag ist in Deutschland ausschließlich dem Schulwesen vorbehalten. Dennoch geht der öffentliche Förderauftrag auch gegenüber den jüngsten Altersgruppen deutlich über die reine Betreuung hinaus.

462 Zu den Finanzierungsgesetzen vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz = KBFG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes vom 18.12.2007, in Kraft getreten am 31.12.2007; Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder vom 10.12.2008, BGBl. I, S. 2403, zuletzt das Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 15.2.2013, BGBl. I, S. 250.

463 Zum Ausbau der Ganztageschule und die Entwicklungen in den Ländern vgl. 12. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 15/6014, S. 305 ff., 13. Kinder- und Jugend-Bericht, BT-Drs. 16/6014, S. 305 ff. sowie 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 17/12200, S. 332. Zu Einzelheiten vgl. *Struck*, Vor § 22, in: Wiesner, SGBVIII, Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl. 2011, Rz. 21 f.

Nach den bundesrechtlichen Regelungen in §§ 22 – 26 SGB VIII besteht eine öffentliche Verantwortung für die Förderung von Kindern außerhalb der Familie in zwei Formen: Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. In ihrem Förderauftrag, der Bildung, Betreuung und Erziehung umfasst, sind beide seit 1.1.2005 gleichgestellt.⁴⁶⁴ Der öffentliche Förderauftrag bezieht sich gem. § 22 Abs. 3 SGB VIII „auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Er schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein. Die Förderung soll sich am Alter und Entwicklungsstand, den sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten, an der Lebenssituation sowie den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen.“ Damit wird ein Recht des Kindes auf frühkindliche Bildung zum Ausdruck gebracht, das in den Bildungsplänen, Bildungsprogrammen und –empfehlungen der Bundesländer ausformuliert wurde.⁴⁶⁵ Allerdings wird dieses Recht nur für einen Teil der Kinder eingelöst. Ausdruck hierfür sind die von Bundesland zu Bundesland höchst unterschiedlichen Teilhabequoten der Kinder.

Das SGB VIII definiert Tageseinrichtungen als Einrichtungen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten und in Gruppen gefördert werden (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Für institutionelle Kindertageseinrichtungen gelten qualitätssteuernde Vorgaben (§ 22 a SGB VIII). Im Gegensatz dazu wird Kindertagespflege „von einer geeigneten Tagespflegeperson in ihrem Haushalt oder im Haushalt des Personensorgeberechtigten bzw. in anderen geeigneten Räumlichkeiten geleistet“ (§ 22 Abs. 1 S. 2 – 4 SGB VIII). Unter der Bezeichnung Kindertagespflege werden sehr verschiedene Betreuungsvarianten mit fließenden Übergängen zwischen informeller und öffentlich vermittelter und finanzierter Betreuung verstanden.⁴⁶⁶

In die Verantwortung für die Kindertagesbetreuung als Teil der Kinder- und Jugendhilfe sind Bund, Länder und Gemeinden eingebunden. Der Bund „soll die Tätigkeit der Jugendhilfe *anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann*“ (§ 83 Abs. 1 SGB VIII). Die Bereitstellung der Infrastruktur ist vorrangig Aufgabe der Länder und Kommunen. Den Ländern obliegt es, den gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Organe zu unterstützen (§ 82 SGB VIII), v.a. durch entsprechende Gesetzgebung und Finanzierung. Für das Leistungsangebot vor Ort sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. Diese tragen die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung, damit Einrichtungen und andere Angebote der Jugendhilfe recht-

464 Vgl. *Prott*, Rechtgrundlagen und finanzielle Regelungen für Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege, in: DJI (Hrsg.), *Zahlenspiegel 2005*, S. 15 ff.; zur rechtlichen Regulierung der Tagespflege und ihrer Aufwertung vgl. *Jurczyk/Rauschenbach/Tietze* u.a., *Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung*, 2004.

465 Dementsprechend wurden im Bildungsbericht 2010 Begriffe wie „Versorgungsquote“ oder „Betreuungsquote“ durch „Quote der Bildungsbeteiligung“ oder „Teilhabequote“ ersetzt. Vgl. zu diesem Wandel *Textor*, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 2/2012, S. 52 ff. (54).

466 *Struck*, § 23 Rz. 3, in: *Wiesner* (Hrsg.), *SGB VIII Kommentar*, 4. Aufl. 2011.

zeitig, ausreichend und auch für unvorhergesehene Bedarfe zur Verfügung stehen (§§ 79, 80 SGB VIII). Die Sicherung der Angebotsqualität obliegt den überörtlichen und örtlichen Trägern. Sie nehmen Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen wahr (§ 45 SGB VIII) und sorgen für Fortbildungs- und Beratungsangebote (§§ 72, 73 SGB VIII).⁴⁶⁷

Die bundesgesetzlichen Grundlagen werden durch landesrechtliche Vorschriften (§ 26 SGB VIII) konkretisiert sowie durch kommunalrechtliche Bestimmungen, insbes. zur Gestaltung von Teilnahmebeiträgen im Sinne von § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII, ergänzt.⁴⁶⁸ Dies führt im Ergebnis zu höchst unterschiedlichen Angeboten einerseits beim zeitlichen Umfang der Betreuungsangebote und damit verknüpfter Rechtsansprüche, andererseits bei der Belastung mit Gebühren.

Die landesrechtlichen Vorschriften zur Kindertagesbetreuung umfassen Vorschriften zur Bedarfsplanung und Finanzierung, aber auch zur Personalausstattung, zur Qualifikation des Personals, teilweise auch Rechtsansprüche über das Bundesrecht hinaus. Die für die Qualität der Kindertagesbetreuung so wichtigen pädagogischen Standards wie Gruppenstärken, Personalausstattung oder Öffnungszeiten werden teils in Landesgesetzen, teils in Verordnungen oder durch Richtlinien festgelegt und unterliegen bislang keinen bundesrechtlichen Mindeststandards.⁴⁶⁹

2. Erscheinungsformen

a) Öffentliche Tageseinrichtungen

Im Zeitraum 2007-2012 stieg die Zahl der Kindertageseinrichtungen deutschlandweit von 48.652 auf 51.944 an, von denen etwa ein Drittel (17.210) von öffentlichen Trägern betrieben wurde.⁴⁷⁰ Zu den Hauptformen der Tageseinrichtungen gehören Kinderkrippen für Kinder unter drei Jahren, Kindergärten für Kinder ab ca. 3 Jahren bis zum Schuleintritt, Horte für schulpflichtige Kinder zwischen 6 und 14 Jahren.⁴⁷¹ Die verschiedenen Förderarten beziehen sich auf Kinder im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII, so dass die Altersgrenze von 14 Jahren gilt. Bei der Auswahl der Art der Betreuung besteht nach den allgemeinen jugendhilferechtlichen Grundsätzen ein Wunsch- und

⁴⁶⁷ Zur Qualitätsentwicklung und -sicherung vgl. §§ 74 und 79 a SGB VIII.

⁴⁶⁸ Nachweise zu den Ausführungsgesetzen der Bundesländer zu den §§ 22-25 SGB VIII bei *Fischer*, § 26, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern, SGB VIII, Kommentar, 4. Aufl. 2012, S. 235 f.

⁴⁶⁹ Zur Bedeutung des Landesrechts vgl. *Struck*, Vor § 22, Rz. 30, 31, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, Kommentar, 4. Aufl. 2011.

⁴⁷⁰ 64% aller Einrichtungen werden von gemeinnützigen Trägern betrieben, privatgewerbliche Träger einschließlich der Betriebskindergärten in Unternehmen haben einen Anteil von nur 1,8%, vgl. zur Trägerstruktur KomDat, Sept. 2012, S.3.

⁴⁷¹ Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen den verschiedenen Formen für die einzelnen Altersgruppen oder altersgemischten Gruppen, vgl. *Fischer*, § 22, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern (Hrsg.), SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe Kommentar, 4. Aufl. 2012, Rz. 11 f.

Wahlrecht (§ 5 SGB VIII). Die Tageseinrichtungen sind gesetzlich verpflichtet, sich an den Bedürfnissen der Kinder und der Familien zu orientieren (§ 22 a Abs. 3 SGB VIII). Sie müssen zur Erfüllung des Förderauftrags eine pädagogische Konzeption entwickeln und einsetzen und ihre Arbeit evaluieren.

In der Praxis haben sich verschiedene Betreuungsangebote mit differenzierten pädagogischen Standards hinsichtlich Gruppengröße, Betreuerschlüssel, pädagogischer Konzeption oder Öffnungszeiten entwickelt.⁴⁷² Die öffentlichen Betreuungsangebote haben im Vergleich zu den Elterninitiativen häufig einen ungünstigeren Betreuerschlüssel und insgesamt größere Gruppenstärken. Diese Faktoren beeinflussen – neben dem Ausbildungsniveau des Personals, das in Deutschland nicht über eine pädagogische Hochschulausbildung verfügen muss – erheblich die Qualität des Betreuungsangebots, insbes. hinsichtlich der Verwirklichung des Bildungsauftrags.⁴⁷³ Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Zugang zur Kindertagesbetreuung, Betreuungsdauer, Kosten und ihre qualitativen Merkmale sind je nach Altersgruppe der Kinder unterschiedlich geregelt. Zu den neueren Entwicklungen gehören Angebote mit altersgemischten Gruppen bzw. Kooperationseinrichtungen, die unter einem Dach unterschiedliche Altersgruppen betreuen. Nach der vorläufigen amtlichen Statistik besuchten im März 2013 bundesweit 3.351.000 Kinder bis zum Alter von 14 Jahren eine Tageseinrichtung.⁴⁷⁴

b) Kindertagespflege

Kindertagespflege ist eine erlaubnispflichtige Tätigkeit, wenn Kinder regelmäßig außerhalb des Elternhauses betreut werden. Rechtsgrundlage der öffentlich geförderten Kindertagespflege als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe ist § 23 iVm § 24 SGB VIII. Die Förderung umfasst Vermittlung oder Nachweis einer geeigneten Tagespflegeperson, die fachliche Beratung, Begleitung und Qualifizierung über die Grundqualifizierung hinaus sowie die Gewährung einer laufenden Geldleistung gem. § 23 Abs. 2 SGB VIII, die leistungsgerecht auszugestalten ist.⁴⁷⁵ Bei Ausfall der Tagespflegeperson, z.B. wegen Krankheit oder Urlaub, hat der Träger der Jugendhilfeleistung rechtzeitig andere Betreuungsmöglichkeiten für das Kind sicherzustellen (§ 23 Abs. 4 S. 2 SGB VIII). Für die Kindertagespflege ist eine Pflegeerlaubnis (§ 43 SGB VIII) erforderlich, wenn die Betreuung 15 Wochenstunden übersteigt, gegen Entgelt erfolgt und über drei Monate dauert. Die Erlaubnis ist auf 5 Kinder beschränkt (nach Landesrecht auch weniger), auf 5 Jahre befristet und mit Informationspflichten verbunden.

472 Vgl. *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011.

473 Zur Diskussion um die angemessene Bildung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren vgl. *Fthenakis*, Die politische Bedeutung der Kinderbetreuung, in: Henry-Huthmacher, *Jedes Kind zählt*, 2004, S. 32 ff.

474 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013.

475 Das Pflegegeld setzt die persönliche Eignung der Pflegeperson, die sachliche Eignung der Tagespflege als erforderliche Hilfe und eine bestimmte Lebenssituation des Erziehungsberechtigten (z.B. Alleinerziehung und Ausbildung oder Berufstätigkeit; Studium, Ausbildung oder Berufstätigkeit beider Elternteile voraus), vgl. *Kunkel*, Jugendhilferecht, 7. Aufl. 2013, S. 120.

Kindertagespflege als die familienähnlichste Form der Kinderbetreuung wird vor allem für Kinder unter drei Jahren in Anspruch genommen. Sie ermöglicht oft flexiblere Betreuungszeiten als Kindertagesstätten. Dadurch kann Kindertagespflege auch den Besuch einer Kindertageseinrichtung ergänzen. Die Betreuung findet in der Regel im Haushalt der Pflegeperson statt, ist aber auch im elterlichen Haushalt des Kindes möglich. Nach Landesrecht kann die Kindertagespflege auch in anderen geeigneten Räumen geleistet werden (§ 22 Abs. 1 S. 2, 4 SGB VIII).

Ein expliziter Bildungs- und Erziehungsauftrag für die Tagespflege wurde erst ab 2005 bundesgesetzlich normiert. Mit der Aufwertung der Kindertagespflege durch die Gesetze zum Ausbau des Betreuungsangebots für unter 3-Jährige hat sich zwar auch die Qualifikation der Pflegepersonen verbessert. Als fachlicher Mindeststandard hat sich eine Grundqualifizierung von 160 Stunden etabliert, diese ist jedoch keine Tätigkeitsvoraussetzung, so dass auch 2012 noch fast 40% der Tagesmütter und –väter ohne oder mit unzureichender formaler Qualifikation Kinder betreuten.⁴⁷⁶ In Hinblick auf den öffentlichen Bildungsauftrag wird eine weitere Verbesserung des Qualifikationsniveaus angestrebt.⁴⁷⁷

Nach der vorläufigen amtlichen Statistik wurden am Stichtag 1.3.2013 rund 138.500 Kinder von 43.800 Tagesmüttern oder –vätern betreut, knapp 93.500 der Kinder waren jünger als drei Jahre.⁴⁷⁸

Neben der öffentlich geförderten Kindertagespflege gibt es – fast ausschließlich in Westdeutschland – weiter auch privat vermittelte und finanzierte Tagespflege in informellen Arrangements, die in der offiziellen Statistik nicht erfasst sind.⁴⁷⁹

c) Elterninitiativen

Rechtsgrundlage für die Unterstützung selbstorganisierter Tagesbetreuung und Förderung von Kindern ist § 25 SGB VIII. Bezweckt wird die Anerkennung, Stärkung, fachliche Beratung und Unterstützung der Familien durch eine konkrete finanzielle Förderung von Selbsthilfeinitiativen von Eltern. Solche Initiativen stellen die Mitverantwortung der Eltern in den Mittelpunkt. Dies gilt auch dann, wenn neben der Betreuung durch die Eltern auch hauptamtliche Kräfte eingestellt werden.

Der Schwerpunkt der öffentlichen Unterstützung liegt auf der Beratung der Selbsthilfeinitiativen, da sich auch diese Betreuungsformen grundsätzlich an den Anforderungen

476 6,6% ohne formale Qualifikation, 28,3% mit weniger als der Grundqualifizierung, vgl. BT-Drs. 17/12883, S.33.

477 So explizit *Textor*, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 58. Zur Verbesserung sollen das aus Mitteln des ESF finanzierte Aktionsprogramm Kindertagespflege 2009-2014 sowie Lohnkostenzuschüsse des Bundes zur Festanstellung von Tagespflegepersonen beitragen, vgl. *BMFSFJ* (Hrsg.), Kindertagespflege 2012, S. 21 ff.

478 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013. In der Altersgruppe 3-6 Jahre wurden rund 22.600 Kinder, in der Altersgruppe 6-14 Jahre rund 22.500 in Tagespflege betreut.

479 Zur Vertiefung vgl. *Riedel*, Strukturmerkmale der Kindertagespflege, in: DJI, Zahlenspiegel 2007, S. 113 ff.

für freie Träger orientieren sollen (§ 74 SGB VIII). Die Zahl der von einer Elterninitiative getragenen Tageseinrichtungen ist im Zeitraum 2007-2012 nur geringfügig von 4.038 auf 4.272 gestiegen.

d) Betriebliche oder betrieblich unterstützte Kinderbetreuung

In bescheidenem Umfang fungieren Arbeitgeber als Träger betriebseigener oder überbetrieblicher Betreuungsangebote, teilweise gewähren sie ihren Beschäftigten finanzielle Unterstützung für individuelle oder institutionelle Kinderbetreuung.⁴⁸⁰ Rechtsgrundlage für die diversen Maßnahmen bilden vertragliche Vereinbarungen aufgrund des Beschäftigungsverhältnisses auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene. In der Praxis finden sich betriebliche Angebote zur Kinderbetreuung nur in 6% der Betriebe. Die Förderung kann auch im Wege der Mitfinanzierung einer Vermittlungsagentur zur Suche nach Qualifizierung und Begleitung privater oder informeller Betreuungsangebote (Tagesmütter, Kinderfrauen, Au-pairs) erfolgen. Eine weitere Form betrieblicher Unterstützung sind betriebliche Back-Up- oder Notbetreuungsangebote, die eingreifen, wenn das normale Betreuungsarrangement ausfällt.⁴⁸¹ Ähnlich wie die Einrichtungen von Elterninitiativen hat auch die Zahl der Tageseinrichtungen für Kinder von Betriebsangehörigen kaum zugenommen und betrug 2012 529. Der Ausbau betrieblicher Krippenplätze wird durch Zuschüsse des Bundes finanziell unterstützt.⁴⁸²

3. Förderung von Kindern unter drei Jahren

a) Angebotsverpflichtung und Rechtsanspruch nach SGB VIII

Für Kinder unter drei Jahren bestand bis zur Einführung eines bundesrechtlichen elternunabhängigen Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz zum 1.8.2013 nur eine sog. objektiv-rechtliche Verpflichtung der öffentlichen Jugendhilfeträger, ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen oder ergänzender Kindertagespflege vorzuhalten (§ 24 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Für Kinder, die das erste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, besteht diese besondere Angebotsverpflichtung auch nach dem 1.8.2013 fort, sofern bestimmte Bedarfskriterien erfüllt sind (§ 24 Abs. 3 SGB VIII).

Die Mindestkriterien umfassen kindbezogene sowie elternbezogene Gründe. Die besondere Angebotsverpflichtung (ohne Rechtsanspruch) bezieht sich auf Kinder, die wegen ihrer besonders belasteten Familienverhältnisse eine Förderung in Tageseinrichtungen

⁴⁸⁰ Zu den verschiedenen Maßnahmen vgl. *Bordet*, Familienfreundliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen und Instrumente, 2009, S. 137 ff.

⁴⁸¹ Z.B. bei berufsbedingtem Betreuungsbedarf während der Schließungszeiten der regulären Betreuungseinrichtung. Vgl. hierzu *Seehausen*, Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung, in: Wehrmann (Hrsg.), Kindergärten und ihre Zukunft, 2003, S. 273.

⁴⁸² Zum Förderprogramm „betrieblich unterstützte Kinderbetreuung“, das die Einrichtung zusätzlicher Betreuungsplätze für Mitarbeiterkinder bis zum dritten Lebensjahr mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds unterstützt, vgl. *BMFSFJ*, Familienreport 2011, S. 67 f.

gen oder in Tagespflege benötigen; im Übrigen gilt die besondere Angebotsverpflichtung aufgrund der Betreuungserfordernisse während der Zeit der Berufstätigkeit oder der Berufsausbildung bzw. des Studiums der Eltern (§ 24 Abs. 3 SGB VIII).

Durch das Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008 wurde ab August 2013 bundesweit ein individueller Rechtsanspruch für Ein- und Zweijährige (§ 24 a SGB VIII) geschaffen, wobei bundesgesetzlich keine zeitliche Mindestdauer für die tägliche Betreuungszeit festgelegt ist. Der Umfang der Betreuungszeit richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung ist ein Anspruch des Kindes und richtet sich alternativ auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Tagespflege. Es gilt das Wunsch- und Wahlrecht des Kindes (§ 5 SGB VIII), das durch seine Eltern ausgeübt wird.⁴⁸³ Bundesrechtliche Mindeststandards zur Förderung sind nicht geregelt.⁴⁸⁴

Aufgrund der Ausbaubemühungen stieg die bundesweite Teilhabequote⁴⁸⁵ zwischen 2006-2013 von 13,6% auf 29,3%, in Westdeutschland von 7,9% auf 24,2%, in Ostdeutschland von 39,3% auf 49,8%.⁴⁸⁶ Die Gesamtquote 2013 setzt sich zusammen aus den Quoten für Kinder in Kindertageseinrichtungen (24,8%) und in Kindertagespflege (4,5%). Die Betreuungsquoten für die unter Dreijährigen steigen mit jedem Lebensjahr an: Sie lagen 2013 für Kinder unter einem Jahr bei 2,7%, für einjährige Kinder bei 30,8%, für zweijährige Kinder 53,9%.⁴⁸⁷ Ein kleiner Teil der Kinder unter 3 Jahre wird sowohl in einer Kindertageseinrichtung als auch in Tagespflege betreut. Zwischen März 2013/März 2014 erhöhte sich die Zahl der betreuten Kinder von insgesamt rund 597.000 auf 662.000, wobei die große Mehrheit – 2014 = 84,8% – eine Kita besucht, lediglich 15,2% entfallen auf Tagespflege.⁴⁸⁸

Trotz der gestiegenen bundesweiten Betreuungsquoten sind die Ausbauziele auf Bundesebene noch nicht erreicht, und zwischen den Städten und Gemeinden bestehen weiter erhebliche Unterschiede in Bezug auf Verfügbarkeit und Qualität der Betreu-

483 Ist die gewünschte Betreuungsform nicht verfügbar, können die Eltern auf anderweitige U3-Betreuung (Tagesmutter, aber auch private Einrichtung) verwiesen werden, soweit kein kostenloser Betreuungsplatz nach Landesrecht garantiert wird, vgl. etwa OVG Münster, Beschl. vom 14.8.2013, Az. 12 B 793/13.

484 Zu Inhalt und Struktur des Rechtsanspruchs *Wiesner/Grube/Köfeler*, Der Anspruch auf frühkindliche Förderung und seine Durchsetzung, 2013; zu den tatsächlichen wöchentlichen Betreuungszeiten in den einzelnen Bundesländern vgl. *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013, S. 10f.

485 Der Begriff Teilhabequote meint die Bildungsbeteiligungsquote der jeweiligen Altersgruppe und versteht sich als Synonym zur „Betreuungsquote“.

486 *Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* (akjstat), Kindertagesbetreuung vor Ort – Der Betreuungsatlas 2013, 2014, S.5; *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 315 vom 18.9.2013.

487 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 315 vom 18.9.2013; zur früheren Entwicklung vgl. *BMFSFJ*, Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, 2012, S. 10, Abb. 4; S. 12 Abb. 6; sowie *BMFSFJ*, Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, BT-Drs. 17/12883 vom 14.3.2013. Lediglich 10.441 Kinder (2,2%) wurden in betrieblichen Einrichtungen betreut.

488 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013; Nr. 253/14 vom 16.7.2014.

ungsangebote und ihrer infrastrukturellen Ausstattung. Ausbau und Qualität sind vor allem durch den Mangel an Fachkräften gefährdet. Wenn der Rechtsanspruch nicht erfüllt wird, können die Eltern u.U. Kosten für selbstbeschaffte Kinderbetreuung einfordern.⁴⁸⁹ Der quantitative Ausbau der Betreuungsangebote darf indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bislang an verbindlichen Mindestanforderungen bei den Qualitätsstandards – nicht zuletzt beim Betreuerschlüssel – fehlt.⁴⁹⁰

b) Landesrechtlicher Förderanspruch und Umfang der Betreuungszeiten

Einige Bundesländer haben den bundesgesetzlichen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz schon vorher auf landesrechtlicher Ebene eingeführt, inhaltlich ausgeweitet (z.B. mit Kostenfreiheit verknüpft) oder den zeitlichen Umfang präzisiert. Rheinland-Pfalz garantierte seit August 2010 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr im Kindergarten⁴⁹¹, der mindestens sieben Stunden umfasst. Der Besuch einer Kindertagesstätte ist im Umfang der vereinbarten Betreuungszeit ab dem zweiten Lebensjahr kostenfrei. In Thüringen besteht ab dem vollendeten ersten Jahr Anspruch auf einen Betreuungsplatz (bis zum Schuleintritt), der eine tägliche Betreuungszeit von 10 Stunden umfasst.⁴⁹² Noch weiter geht Sachsen-Anhalt, das als einziges Bundesland einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz bereits ab der Geburt eines Kindes (bis zum 7. Schuljahrgang) vorsieht. Der Rechtsanspruch umfasst eine tägliche Betreuungszeit von 5 oder 10 Stunden, je nach Beschäftigungsstatus der Eltern.⁴⁹³

Im bundesweiten Durchschnitt betrug die vereinbarte Betreuungszeit im Jahr 2012 35,9 Wochenstunden bzw. 7,5 Stunden pro Betreuungstag.⁴⁹⁴ Insgesamt zeigt sich eine Tendenz hin zu längeren täglichen Betreuungszeiten. Bundesweit ist der Anteil der un-

489 Bis Ende 2013 wurden insgesamt nur 242 Verfahren zum Rechtsanspruch registriert, vgl. *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2014, S.53. Zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs vgl. *Rixen*, NJW 2012, 2839 ff.; *Meysen/Beckmann*, Rechtsanspruch U3, S. 82 ff.

490 Dementsprechend nannten in einer Befragung über die Ausbaustrategien 81% der Jugendämter die Schaffung zusätzlicher Plätze für Kinder unter drei Jahren in sog. altersgemischten Gruppen, für die ein schlechterer Betreuungsschlüssel gilt als für reine Krippengruppen, 12% der Jugendämter wollte die Gruppengröße erhöhen, was ebenfalls die Rahmenbedingungen verschlechtert.

491 § 5 Abs. 1 S. 1 KindertagesstättenG (Rheinland-Pfalz) vom 15.3.1991, idF durch Art. 1 Nr. 5 Buchst. B und Artikel 4 Nr. 3 d. LG vom 16.12.2005, in: *Hauck/Noftz*, Sozialgesetzbuch SGB VIII, Landesrecht – Rheinland-Pfalz C 160, S. 4, 43. Lfg. 2009.

492 § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch – (Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz) vom 16.12.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.5.2010, in: *Hauck/Noftz*, Sozialgesetzbuch, SGB VIII. Kommentar, Landesrecht Thüringen C 130, 47. Lfg. 2011.

493 § 3 Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (KiFöG) vom 5.3.2003. Auch Hamburg hat zum 1.8.2014 einen gegenüber Bundesrecht erweiterten Rechtsanspruch eingeführt. Er umfasst eine kostenfreie 5-stündige Grundbetreuung in Kita oder Kindertagespflege ab Geburt bis zur Einschulung.

494 *Statistisches Bundesamt*, Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012, Anhangtabelle 3, S. 37.

ter 3-jährigen in ganztägiger Betreuung (mehr als 7 Stunden am Tag oder 35 Wochenstunden) 2013 auf 43% gestiegen, in Ostdeutschland auf 75%. Die Spannweite der Ganztagsquote variiert deutlich zwischen Ost- und Westdeutschland.⁴⁹⁵ Die unterschiedliche Verteilung der Teilhabechancen je nach Bundesland ist v.a. für die frühe Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund und für Kinder aus bildungsfernen Schichten problematisch.

c) Qualitätsindikatoren

Neben dem quantitativen Ausbau spielt die Qualitätsentwicklung eine wichtige Rolle, damit die Angebote den Bedürfnissen der Kinder unter drei Jahren entsprechen.

Zu den wichtigsten Qualitätsindikatoren für eine individuelle Förderung in frühkindlichen Bildungssystemen gehören der Betreuerschlüssel (Fachkraft-Kind-Relation)⁴⁹⁶, die maximale Gruppengröße⁴⁹⁷ und die fachliche Qualifizierung und Weiterbildung des Personals.⁴⁹⁸ Hinsichtlich der Qualitätskriterien bestehen in einigen Bundesländern (z.B. Niedersachsen, Saarland, Thüringen) verbindliche Vorschriften, die im jeweiligen Bundesland vergleichbare Rahmenbedingungen garantieren. Andere Bundesländer (z.B. Sachsen-Anhalt, Bayern, Bremen, Hessen) haben den Kommunen mehr Spielraum belassen.

Die Kriterien, vor allem der Betreuerschlüssel, entsprechen vielfach nicht den Qualitätsanforderungen für eine hochwertige und kindgerechte Bildung, Erziehung und Betreuung, auch wenn sich die Bedingungen speziell für die Jüngsten leicht verbessert

495 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2014, 54; *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013, 10. *Textor*, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 55, Tab. 1 (Bildungsbeteiligungs- und Ganztagsquoten am 1. März 2011).

496 Nach international empfohlenen Standards soll der Betreuerschlüssel (Fachkraft-Kind-Relation) bei Kindern bis zu einem Jahr 1:2 bis 1:3, bei Kindern unter zwei Jahren 1:3 bis 1:4, und bei Zweijährigen 1:4 bis 1:5, bei zweieinhalbjährigen Kindern 1:5 bis 1:6 betragen, vgl. *Fthenakis*, Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Spektrums der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, 2003, S. 75 f.; die Bertelsmann Stiftung, der sich auch die Kinderkommission des Bundestages anschloss, empfiehlt generell einen Betreuerschlüssel von 1:3 für Kinder unter drei Jahren, vgl. *Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2008, S. 14; *DJI*, Quantität braucht Qualität, 2009, S. 22; zur Spannweite der Empfehlungen vgl. *BMFSFJ*, Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, 2012, S. 52 f.

497 Das Kinderbetreuungsnetzwerk der Europäischen Union empfiehlt eine maximale Gruppengröße von 4 Kindern bei Kindern unter einem Jahr, 6 Kindern bei Kindern zwischen 13 – 23 Monaten, von 8 Kindern für Kinder zwischen 24 – 35 Monaten und von 15 Kindern für Kinder zwischen 36 – 71 Monaten, vgl. *Der Paritätische Gesamtverband*, Standards für Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen, März 2008, S. 5.

498 Als weitere Kriterien werden Fachberatung, Fortbildung, Umfang der Leitungsfreistellung sowie der Umfang der Innen- und Außenflächen genannt. Zu Fragen der Qualitätsentwicklung vgl. auch *DJI*, Quantität braucht Qualität, 2009, S. 20 ff.

haben. Je nach Gruppenform gelten unterschiedliche Personalschlüssel⁴⁹⁹. Am günstigsten ist der Personalschlüssel in Krippengruppen, in denen bundesweit ca. 43 der U3-Kinder betreut werden. Im März 2013 betrug der Personalschlüssel für Krippengruppen im Durchschnitt 1:4,6, wobei das Verhältnis in Bremen (1:3,2) am günstigsten war, gefolgt von Baden-Württemberg, NRW und dem Saarland. Deutlich schlechtere Betreuerschlüssel wiesen die ostdeutschen Bundesländer auf, wie Brandenburg (1:6,5) und das bundesdeutsche Schlusslicht Sachsen-Anhalt (1:6,7). Auch in altersübergreifenden Gruppen von 0 bis 6 Jahren hat sich der Betreuerschlüssel verbessert, entspricht jedoch mit 1 zu 5,1 nicht den empfohlenen Standards.⁵⁰⁰

Auch die Gruppengrößen und die Qualifikation des Personals⁵⁰¹ variieren stark zwischen den einzelnen Bundesländern und entsprechen nicht hinreichend den empfohlenen Qualitätsstandards. Dadurch ergeben sich je nach Bundesland und Kommune sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen für die frühkindlichen Bildungs- und Entwicklungsprozesse. Nach den 2012 vorgelegten Ergebnissen einer Studie über die Qualität der institutionellen Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit ist die Qualität pädagogischer Prozesse in Kindertageseinrichtungen mehrheitlich unbefriedigend, wenn nicht gar ungenügend.⁵⁰² Insgesamt steht zu befürchten, dass unter dem Ausbaudruck die qualitativen Aspekte einer kindgerechten individuellen Betreuung und Förderung zu wenig beachtet werden.

4. Kinder im Alter ab drei Jahren bis zum Schuleintritt

a) Rechtsanspruch und Angebotsverpflichtung

Seit 1.1.1996 besteht – mit landesrechtlichen Übergangsregelungen bis 31.12.1998 – für jedes dreijährige Kind bis zum Schuleintritt ein bundesrechtlicher Anspruch auf einen Kindergartenplatz (§ 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII).⁵⁰³ Inhaber des Rechtsanspruchs ist das Kind. Zuvor war in Rheinland-Pfalz bereits 1991 ein individuell einklagbarer Rechtsanspruch des Kindes auf einen Kindergartenplatz eingeführt worden.⁵⁰⁴ Ein solcher individueller elternunabhängiger Rechtsanspruch stellte im System der frühkindli-

499 Aus einem empfohlenen Personalschlüssel von 1:3 ergibt sich wegen Verwaltungsaufgaben, Urlaub und Fortbildung eine Fachkraft-Kind-Relation von 1:4. Vgl. *Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme* 2011, S. 41.

500 Zu den Verbesserungen im Betreuerschlüssel vgl. *Statistisches Bundesamt*, *Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen* 2013, 31.3.2014, S. 7-9. Zum Betreuerschlüssel und seiner Bedeutung für das Kindeswohl aus psychologischer Sicht vgl. *Becker-Stoll*, *FamRZ* 2010, 77 ff.

501 Speziell zur Qualifikation der pädagogischen Fachkräfte vgl. *Textor*, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 2/2012, S. 56 f.

502 Vgl. *Tietze et al.* (Hrsg.), *Abschlussbericht zur Nationalen Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK-Studie)*, 2012.

503 Dieser Rechtsanspruch wurde aufgrund von Art. 5 des Schwangeren – und Familienhilfegesetzes vom 27.7.1992 nachträglich in das Kinder- und Jugendhilferecht aufgenommen.

504 Kindertagesstättengesetz vom 21.2.1991.

chen Erziehung, Bildung und Betreuung ein Novum dar. Im Gegensatz zu dem Anspruch auf frühkindliche Förderung für Kinder unter drei Jahre umfasst der Rechtsanspruch für Vorschulkinder nicht die Betreuung durch Kindertagespflege. Es besteht nur eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, auf ein den Kindergarten ergänzendes Förderungsangebot in Kindertagespflege hinzuwirken (§ 24 Abs. 3 S. 2 SGB VIII).⁵⁰⁵

Der bundesgesetzliche Anspruch auf einen Kindergartenplatz besteht ab dem dritten Geburtstag (Glockenschlagprinzip). Der Anspruch richtet sich gegen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe, den die Gewährleistungspflicht trifft, auch wenn der Kindergarten einen anderen Träger hat.⁵⁰⁶ Anspruchsvoraussetzung ist zum einen die Vollen- dung des dritten Lebensjahres, zum anderen der noch nicht vollzogene Schuleintritt. Der Rechtsanspruch endet mit dem Schuleintritt des Kindes, der individuell auch nach dem 6. Lebensjahr liegen kann.

Die Gewährung eines Rechtsanspruchs bedeutet nicht, dass der Betreuungsplatz kostenlos zur Verfügung steht. Die Erhebung von Teilnahmebeiträgen bzw. Besuchsgebühren ist nach § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII gestattet. Diese können ausnahmsweise erlassen oder vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden, wenn die Belastung den Eltern nicht zugemutet werden kann. Keine Gebühren werden erhoben, wenn die Eltern selbst Empfänger von ALG-II-Leistungen oder Sozialhilfe sind.⁵⁰⁷ Einzelheiten regelt das Landesrecht. Zehn der sechzehn Bundesländer gewähren – in unterschiedlichem Umfang – Kostenfreiheit oder Kostenentlastung für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter.⁵⁰⁸ Soweit die Eltern zu Kosten herangezogen werden, gelten zumeist gestaffelte Gebührensätze, die sich nach dem Einkommen, der Anzahl der Kinder in der Familie (Geschwisterrabatt) und dem Umfang der vereinbarten Betreuungszeit richten. Es gibt keine einheitlichen Maßstäbe, eine wichtige Rolle spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Träger.

Die bundesweite Teilhabequote für Kinder im Kindergartenalter bis zur Einschulung stieg zwischen 2007-2013 von 89% auf 93%; ab dem Alter von 4 Jahren liegt sie bei

505 *Struck*, § 23 SGB VIII, Rz. 15, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl. 2011. A.A. *Grube* in: Hauck/Noftz (Hrsg.), SGB VIII, § 23 Rn.14.

506 Die Zuständigkeit ist landesrechtlich geregelt.

507 § 90 Abs. 2. 4 SGB VIII iVm §§ 82-85, 87 f., 92 a SGB XII.

508 In Rheinland-Pfalz sind seit August 2010 die letzten drei Betreuungsjahre, in Berlin die letzten drei Jahre vor Beginn der regelmäßigen Schulpflicht nach § 3 Abs. 5 des Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetzes (TKBG) idF vom 23.4.2010, unter Berücksichtigung der Änderungen durch Gesetz vom 13.7.2011 in vollem Umfang kostenfrei. Einige Bundesländer – Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, NRW, Saarland und Sachsen – gewähren Beitragsfreiheit oder Beitragsentlastung im letzten Jahr vor der Einschulung nach unterschiedlichen Kriterien (einkommensabhängig im Saarland, vom Betreuungsumfang abhängig in Mecklenburg-Vorpommern). Zur Entwicklung vgl. *Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 303, Tab. 37.

über 95%, bei den 5-Jährigen über 98%.⁵⁰⁹ Im März 2013 besuchten 1,93 Mio. Kinder (99%) eine Tageseinrichtung, 22.600 (knapp 1%) wurden in Tagespflege betreut.⁵¹⁰

b) Zeitlicher Umfang des Anspruchs

Der Umfang des Rechtsanspruchs nach § 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII im Sinne einer Mindestbetreuungszeit ist bundesrechtlich nicht festgelegt.⁵¹¹ Im Rahmen ihrer Planungsverantwortung nach § 80 SGB VIII begnügen sich die öffentlichen Jugendhilfeträger vor allem in den alten Bundesländern mit dem Angebot einer Halbtagesbetreuung zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Im Hinblick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sollen die Kindertageseinrichtungen nach § 80 SGB VIII allerdings so geplant werden, dass Väter und Mütter Aufgaben in der Familie und im Beruf besser miteinander vereinbaren können. Der Anspruch bezieht sich auf ein wohnortnahes Angebot für einen Kindergartenplatz. Nach dem Gesetz soll sich das Leistungsangebot pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren. Mindestanforderungen zu den strukturellen Inhalten einzelner Betreuungsangebote – insbes. Gruppengröße oder Betreuerschlüssel – werden nicht vorgegeben. Je nach Bundesland variieren daher diese Parameter.

In den Landesregelungen ist der zeitliche Umfang des Rechtsanspruchs sehr unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise fehlt es an Spezifizierungen (Bayern), jedenfalls schwankt der Umfang der gesicherten Betreuung stark zwischen den Bundesländern bei anhaltendem Ost-West-Gefälle: Die Betreuungszeit reicht von 4 Stunden am Tag (Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein bis zu 10 Stunden in Sachsen-Anhalt und Thüringen).⁵¹² Zum Teil werden verschiedene Stufen des Betreuungsumfangs vorgegeben.⁵¹³ Erweiterte Betreuungszeiten, die 11 Stunden oder mehr täglich betragen können oder vereinzelt auch den Samstag einbeziehen, nehmen tendenziell zu.⁵¹⁴

Deutschlandweit liegt die durchschnittlich vereinbarte Betreuungszeit für diese Altersgruppe bei 35,8 Wochenstunden bzw. bei 7,2 Stunden pro Betreuungstag. Die Ganztagsquote in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (d.h. über 7 – 10 Stunden) ist im Zeitraum 2006-2013 bundesweit von ca. 25% auf 42% angestiegen. Dabei liegt diese Quote mit 71% in den östlichen Bundesländern deutlich über dem Bundesdurchschnitt, während in den Westländern die Ganztagsquote nur 34% beträgt. Der An-

509 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, Bildung in Deutschland 2014, S. 241.

510 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 234 vom 11.7.2013; zu den regionalen Disparitäten vgl. *Textor*, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2012, S. 55.

511 So auch zu § 24 SGB VIII a.F. BVerwG, Urt. vom 14.11.2002, BVerwGE 117, 184.

512 Zum Umfang des Rechtsanspruchs je nach Bundesland vgl. *Bertelsmann-Stiftung*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 303 (Stand: Juni 2011).

513 NRW sieht wahlweise 25, 35 oder 45 Stunden Betreuungszeit vor, vgl. § 19 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz) vom 30.10.2007, idF durch Art. 1 des Änderungsgesetzes vom 25.7.2011.

514 Vgl. etwa Berlin (Öffnungszeiten 6-19.30 Uhr und samstags möglich); Mecklenburg-Vorpommern (11 Stunden täglich).

teil der geteilten Vor- und Nachmittagsöffnungszeiten ohne Mittagsbetreuung hat stark abgenommen, wird aber noch vor allem in Baden-Württemberg, NRW und Rheinland-Pfalz angeboten. Die Ganztagsquote wie auch der Umfang der durchschnittlich vereinbarten Betreuungszeit liegen unterhalb der entsprechenden Quote für die unter Dreijährigen.⁵¹⁵

c) Qualitätsindikatoren

Für Kinder im Kindergartenalter hat sich der Personalschlüssel in den meisten Bundesländern leicht verbessert und lag 2013 bundesweit bei durchschnittlich 9,1, wobei die Situation in Westdeutschland tendenziell günstiger ist als in Ostdeutschland: Die Spannweite reichte von 1:7,3 in Bremen bis 1:14,1 in Mecklenburg-Vorpommern. Für altersgemischte Gruppen (0- unter 8 Jahren) ergab sich ein günstigeres Verhältnis von durchschnittlich 1:5.⁵¹⁶ Auch hier fallen die Rahmenbedingungen der Kindergärten als Bildungseinrichtung hinter die international empfohlenen Standards zurück.⁵¹⁷ Die erlaubten Gruppenstärken betragen bis zu 25 Kinder in Regelgruppen, nur für integrative Gruppen sind wegen der besonderen Förderbedürfnisse kleinere Gruppenstärken vorgesehen. Damit erreichen auch die Gruppenstärken nur selten den für dieses Alter empfohlenen Standard von maximal 15 Kindern pro Gruppe.⁵¹⁸

5. Schulpflichtige Kinder in Tageseinrichtungen

Ab der Einschulung stellt sich die Frage nach dem Betreuungsbedarf völlig neu, wobei sich sehr heterogene Angebotsformen gegenüberstehen. Zu unterscheiden ist zum einen zwischen den sog. Horten als außerunterrichtlichen Angeboten zur Kindertagesbetreuung in Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe, und zum anderen den Angeboten an Ganztagschulen in offener oder gebundener Form sowie den sog. Schulhorten in schulischer Verantwortung. Die Teilhabe schulpflichtiger Kinder hat sowohl bei den Horten wie bei der schulischen Ganztagsbetreuung zugenommen. Dabei liegt der Schwerpunkt derzeit auf dem Ausbau der Ganztagschulen als Teil eines additiven Ganztagschulkonzepts, speziell im Primarbereich. 2012 besuchten durchschnittlich gut 15% der Grundschulkinder eine Kindertageseinrichtung (8% in Westdeutschland, 48%

515 *Textor*, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2/2012, S. 54 f. Zur Teilhabe an Ganztagesbetreuung im Detail (Stand: 1.3.2010) vgl. *Bertelsmann-Stiftung*, Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2011, S. 10 ff.; *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, Bildung in Deutschland 2012, S. 56 f.

516 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen 2013, S. 7, 9.

517 Für das Kindergartenalter empfiehlt das Kinderbetreuungsnetzwerk der EU einen Betreuerschlüssel von 1:8 bis 1:10, Erziehungswissenschaftler wie etwa Jesper Juul von 1:6.

518 So das Kinderbetreuungsnetzwerk der EU für das Alter zwischen 36 und 71 Monaten, vgl. *Der Paritätische Gesamtverband*. Standards für Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen, März 2008, S. 5. Auch der teilweise genannte Mindeststandard von 16 bis 20 Kindern je Gruppe wird in der Regel nicht gewahrt.

in Ostdeutschland), 26% eine Ganztagschule, wobei in den westlichen Bundesländern ein erheblicher Rückstand gegenüber den östlichen Bundesländern besteht.⁵¹⁹

a) Angebotsverpflichtung im Kinder- und Jugendhilferecht

Für schulpflichtige Kinder sind Leistungen der Kindertagesbetreuung subsidiär, da der Vorrang der Schule gemäß § 10 Abs. 1 SGB VIII gilt. Die Verpflichtung der Jugendhilfeträger hinsichtlich der Tagesbetreuung schulpflichtiger Kinder beschränkt sich darauf, ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen bereitzustellen, was durch eine besondere Vorhaltepflcht verstärkt ist (§ 24 Abs. 4 S. 2 SGB VIII). Einzelne Bundesländer sind bestrebt, die Verantwortung für die Betreuung von Schulkindern explizit von der Jugendhilfe auf die Schule zu verlagern.⁵²⁰ Die Einführung zusätzlicher Rechtsansprüche für diese Altersgruppe ist nicht vorgesehen.

Die meisten Horte zur Betreuung von Schulkindern in der schulfreien Zeit (nachmittags und in den Schulferien) stehen in der Trägerschaft der Kommunen oder freier Träger. Der Personalschlüssel ist in der Regel ungünstiger als für die jüngeren Kinder.

Die Betreuungsquote ist regional sehr ungleich entwickelt. In der Altersgruppe 6 bis 11 Jahre hat sie sich im Zeitraum 2006-2013 deutschlandweit von 10,6% auf 15,7 % erhöht, in Westdeutschland von 6,1% auf 8,4%, in Ostdeutschland von 37,3% auf 49,2%.⁵²¹ Die Betreuungsquote wächst auch für die Kinder zwischen 11 und 14 Jahren. Im März 2014 besuchten 789.400 Kinder im Alter zwischen 6 und 14 Jahren eine Tageseinrichtung, rund 22.700 nahmen Tagespflege in Anspruch.⁵²²

b) Ansprüche nach Landesrecht

Einzelne östliche Bundesländer gewähren weitergehende Rechtsansprüche zur Betreuung von Schulkindern. So haben Schul Kinder in Thüringen seit 1997 Anspruch auf einen Hortplatz bis zum Abschluss der Grundschule.⁵²³ Brandenburg gewährt ebenfalls einen erweiterten Rechtsanspruch für Schul Kinder bis zur Versetzung in die fünfte Klasse. Darüber hinaus haben Kinder auch noch in der 5. und 6. Klasse unter bestimmten familiären Voraussetzungen einen individuellen Rechtsanspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Kindertagesstätte. Maßgebliches Zugangskriterium ist die Erforderlichkeit der Tagesbetreuung aufgrund der familiären Situation,

519 Vgl. *Bock-Famulla/Lange*, Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013, S. 15. Eine Addition der beiden Werte ist nicht möglich.

520 So etwa Berlin, § 19 Abs. 6 Schulgesetz vom 26.1.2004 idF durch Gesetze vom 25.1.2010 und vom 13.7.2011.

521 Zu den regionalen Differenzen vgl. *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2014, S. 260, Tab. D3-2A.

522 *Statistisches Bundesamt*, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/KinderInTagespflege2014.html>

523 § 25a des Thüringer Kinder- und Jugendhilfe Ausführungsgesetzes vom 12.01.1993 (ThürKJHAG).

insbesondere Erwerbstätigkeit, häusliche Abwesenheit wegen Arbeitssuche, Aus- und Fortbildung der Eltern oder ein besonderer Erziehungsbedarf.⁵²⁴

6. *Betreuung und Förderung in schulischer Verantwortung*

Da das gesamte Schulwesen in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt, unterscheidet sich je nach Bundesland die Entwicklung schulischer Ganztagsformen in den allgemeinbildenden Schulen sowie der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die außerhalb der Unterrichtszeiten in schulischer Verantwortung gefördert und betreut werden. Unterschiede im Betreuungsbedarf ergeben sich auch aus unterschiedlichen Unterrichtsvolumina.⁵²⁵ Inzwischen sind Betreuungsangebote im Rahmen des Schulsystems deutlich ausgebaut worden, die Zahl der Schulen mit Nachmittagsprogramm hat sich im letzten Jahrzehnt nahezu verdreifacht. Heute kann fast jede zweite allgemeinbildende Schule eine ganztägige Betreuung anbieten.

In den Grundschulen wird zunehmend nach dem Unterricht bis mindestens 13 Uhr, teilweise auch eine sog. Mittagsbetreuung, bei Bedarf auch eine Morgenbetreuung bis zum Schulbeginn organisiert. Die finanzielle und organisatorische Verantwortung hierfür ist unterschiedlich geregelt, der Umfang des Betreuungsangebots variiert von Schule zu Schule.

a) *Tagesheimschulen und Betreuungsangebote der Schulträger*

Tagesheime sind Einrichtungen an Grund- und Hauptschulen sowie – zu einem geringeren Teil – auch an Gymnasien zur pädagogischen Betreuung der Kinder in der unterrichtsfreien Zeit. Aufgabe der Tagesheime ist es, einen möglichst engen pädagogischen Verbund zwischen Schule und Tagesheim im Sinn einer Ganztagsschule anzubieten. Die Erziehungsaufgaben übernehmen hauptamtliche Erziehungskräfte und Lehrkräfte im Nebenamt gemeinsam. Im Gegensatz zu den Hortgruppen sind Gruppen im Tagesheim grundsätzlich nach Jahrgangsstufen gegliedert. Die Gruppenstärke soll regelmäßig 25 Kinder nicht übersteigen. Im Regelfall nimmt die ganze Klasse geschlossen an der klassenweise organisierten Nachmittagsbetreuung teil. Während der Schulferien findet keine Betreuung statt.

Einige Bundesländer – v.a. im Beitrittsgebiet – sehen neben der Einrichtung von Kinderhorten auch die Einrichtung von Schulhorten an Grundschulen oder weiterfüh-

524 § 1 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz = KitaG (Brandenburg) idF vom 27.6.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.7.2010. Der Rechtsanspruch kann auch durch „andere“ Angebote gem. § 1 Abs. 4 KitaG erfüllt werden.

525 Nach dem 4. Bildungsbericht 2012 liegt das Unterrichtsvolumen für die Jahrgangsstufen 1 bis 4 in Bayern um 26 Wochenstunden (14%) höher als in Brandenburg. Obwohl sich das Unterrichtsvolumen in Deutschland erhöht, liegen die Pflichtunterrichtszeiten für die Sieben- bis Neunjährigen durchschnittlich um 17 Stunden unter dem in anderen OECD-Staaten vorgesehenen Unterrichtsvolumen.

renden Schulen zur außerunterrichtlichen Betreuung und Förderung vor. Diese sind organisatorisch Teil der betreffenden Schulen und anders als Horte der Jugendhilfe meist beitragsfrei. Rechtsgrundlagen für solche integrierten Schulhorte finden sich teils im Schulrecht, teils im Kindertagesstättenrecht des jeweiligen Bundeslandes.⁵²⁶

b) Ganztagsschulangebote und ergänzender Betreuungsbedarf

Das schlechte Abschneiden bei internationalen Vergleichsversuchen und die unzureichenden Betreuungsangebote für Schulkinder führten im Mai 2003 zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesländern über ein Investitionsprogramm für den Aufbau und die qualitative Weiterentwicklung von Ganztagsschulen. Der Bund stellte für die Anschubfinanzierung insgesamt 4 Mrd. € zur Verfügung.

Unter „Ganztagsschulen“ fallen nach den Mindeststandards der Definition der Kultusministerkonferenz Schulen, die an mindestens drei Tagen in der Woche ein mindestens 7 Zeitstunden umfassendes Angebot bereitstellen, bei welchem Unterricht und außerunterrichtliche Angebote in einem konzeptionellen Zusammenhang stehen und die Schülerschaft ein Mittagessen einnehmen kann.⁵²⁷ Die Bundesländer können höhere Anforderungen an ihre Ganztageskonzepte stellen.⁵²⁸ Die Ausweitung des ganztägigen Angebots statt der traditionellen Halbtagschule gehört zu den wichtigsten Reformentwicklungen des Schulsystems seit 2002.

Es werden drei Formen – zwei verpflichtende und eine freiwillige – unterschieden: In der voll gebundenen Ganztagsschule sind alle Schüler verpflichtet, an mindestens drei Wochentagen an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen, in der teilweise gebundenen Ganztagsschule besteht das verpflichtende Angebot nur für einen Teil der Schülerschaft und bei der in der Praxis am meisten verbreiteten offenen Form bleibt die Teilnahme an den Bildungsprogrammen und am Mittagessen freiwillig.

Die Betreuung übernehmen Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte, bei den offenen Formen verstärkt auch außerschulische Partner (Sportvereine, Musikschulen, freie Träger der Jugendhilfe). Aus Sicht der Bildungsforscher hat die gebundene Ganztagsschule besonders gute Möglichkeiten für eine individuelle Lernförderung der Schüler, sofern

526 *Thüringen*: § 10 Abs. 1 Thüringer Schulgesetz vom 6.8.1993, idF der Bekanntmachung vom 30.4.2003, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.12.2010. *Berlin*: § 19 Schulgesetz für das Land Berlin vom 26.1.2004, idF durch Gesetze vom 25.1.2010 und vom 13.7.2011. *Sachsen*: § 1 Abs. 4 Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (SächsKitaG) vom 15.5.2009, rechtsbereinigt mit Stand ab 1.3.2012.

527 Allgemein zu Grundformen und Konzepten schulischer Ganztageserziehung vgl. *Holtappels, H. G. u.a.* (Hrsg.), *Ganztagschule in Deutschland*, 2. Aufl. 2008.

528 Zu den länderspezifischen Mindeststandards vgl. *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011*, S. 16, Tab. 1. Erhöhte Anforderungen an den zeitlichen Umfang stellt etwa Bayern. Dort muss das gebundene Ganztagsangebot an vier Tagen in der Woche mindestens acht Stunden täglich bestehen, das offene Ganztagsangebot (die verlängerte Mittagsbetreuung) an vier Tagen für mindestens 7,5 Stunden täglich, in: *Bertelsmann Stiftung*, a.a.O., S. 65.

die infrastrukturellen Rahmenbedingungen stimmen. Bisher fehlt es jedoch an klaren Leitbildern und Qualitätsstandards für diese Rahmenbedingungen.

Im Schuljahr 2010/2011 boten knapp 14.500 Schulen (51,1%) eine Ganztagsbetreuung an.⁵²⁹ Dabei bestehen erhebliche regionale sowie schulformspezifische Disparitäten.⁵³⁰ Es handelt sich überwiegend um offene Ganztagsangebote mit freiwilliger Teilnahme an den Nachmittagsprogrammen. Nur eine Minderheit unter den Bundesländern setzt auf echte Ganztagschulen im Sinne eines verpflichtenden Modells.⁵³¹ Viele Schulen bieten nur für einen Teil ihrer Schüler eine Ganztagsbetreuung an. Die Zahl der Schulkinder mit Teilhabe an einem Ganztagsschulprogramm ist im Zeitraum 2006-2013 von 314.143 auf 784.932 angestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt, die Teilhabequote ist bundesweit von 9,8% auf 27,8% gewachsen. Die durchschnittliche Teilhabequote betrug 2013 in Westdeutschland 21,9%, in Ostdeutschland 54,9%.⁵³²

Bei den Angebotsformen von Ganztagschulen besteht regelmäßig – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – ein Bedarf an ergänzender Betreuung der Schulkinder, insbesondere während der Schulferien und teilweise auch nach Schulschluss.

7. Finanzierung

Der Finanzierungsaufwand für außerfamiliäre Kindertagesbetreuung ist beträchtlich. Dies gilt für die Investitionskosten wie für die Betriebskosten. Gerade beim weiteren quantitativen wie qualitativen Ausbau der Betreuungsangebote für alle Altersgruppen von 0 – 14 Jahren, und speziell der frühkindlichen Bildung und Betreuung ist die Finanzierung im Rahmen des föderalen Systems eine der schwierigsten Herausforderungen, nicht zuletzt angesichts der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung.⁵³³ Generell sind an der Finanzierung unterschiedliche öffentliche Haushalte (Land, Kommune) sowie die öffentlichen und privaten Träger und die Eltern selbst beteiligt. Die Elternbeiträge (§ 90 SGB VIII) variieren nicht nur von Bundesland zu Bundesland, sondern auch zwischen benachbarten Gemeinden des gleichen Bundeslandes.

529 Der Anteil der Ganztagschulen an allen allgemeinbildenden Schulen variierte zwischen nur 27% in BW und 97% in SN. Zu den statischen Kennzahlen vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland 2012*; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Ganztagschulen als Hoffnungsträger für die Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand*. Expertise des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2012.

530 Der höchste Ganztagschulanteil findet sich unter den integrierten Gesamtschulen (77%) und den Förderschulen (62%), bei den Gymnasien liegt der Anteil bei 49%, bei den Grundschulen bei 44 %.

531 Mecklenburg-Vorpommern plant langfristig (2011) ein bedarfsorientiertes ganztägiges Bildungs- und Betreuungsangebot für etwa 50% der Schulen in den Jahrgangsstufen 1-10 in Form „echter“ (= voll gebundener) Ganztagschulen.

532 Vgl. *Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2014, S. 260, Tab. D3-2A.

533 Zu den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vgl. *Vesper*, Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung der Kinderbetreuung, 2013.

In der Regel übernimmt das Land einen bestimmten Anteil der Betriebs- oder Personalkosten, die Hauptfinanzierungslast liegt jedoch bei den Kommunen. Auch bei Einrichtungen freigemeinnütziger Träger beteiligen sich neben dem Betreiber im Allgemeinen die Kommunen und das Land mit Zuschüssen an den Personalkosten. Zur Unterstützung des Ausbaus einer bedarfsgerechten Tagesbetreuung für die unter Dreijährigen hat der Bund aufgrund einer Vereinbarung mit Länder und Kommunen ein Drittel der Investitionskosten übernommen sowie Finanzhilfen für die Betriebskosten der zusätzlich geschaffenen Plätze bereitgestellt.

Die öffentlichen (Netto-)Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen zwischen 2009-2012 von jährlich 14,574 Mrd. € auf 18,9 Mrd. € an.⁵³⁴ Über die Hälfte der öffentlichen Ausgaben für Kindertageseinrichtungen sind Zuschüsse an Einrichtungen freier Träger.⁵³⁵ Die privat von den Eltern finanzierten Kosten beliefen sich 2013 auf rund 1,5 Mrd. €. ⁵³⁶ Nach der Jugendhilfestatistik variierten die Pro-Kopf-Ausgaben für reine Betreuung 2012 je Kind zwischen 8.357 € in Berlin und 3.459 € in Mecklenburg-Vorpommern.⁵³⁷

8. Steuerliche Behandlung von Aufwendungen für Betreuung und Erziehung

a) Betreuungskosten der Eltern

Die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten ist in den letzten Jahren mehrfach verändert worden. Erstmals wurde ab 1985 eine Abzugsmöglichkeit für erwerbsbedingte Betreuungskosten im Rahmen der Sonderausgaben eingeführt, die zunächst auf Alleinerziehende beschränkt war. Die steuerliche Anerkennung von Betreuungskosten war auch Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen.⁵³⁸

Im Rahmen des Kinderfreibetrags wird ein Teil des Kinderbetreuungsaufwands bereits als Teil des Kindesexistenzminimums abgegolten. Die Abziehbarkeit weitergehender Kinderbetreuungskosten war zeitweise unterschiedlich geregelt, je nachdem ob die Kosten als „erwerbsbedingt“ qualifiziert wurden oder nicht. Durch das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung vom 27.4.2006 wurde die Ab-

⁵³⁴ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 25.1.2013; Nr. 28 vom 24.1.2014.

⁵³⁵ Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2012, S. 44.

⁵³⁶ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 24.1.2014. Zur Finanzierung der Kinderbetreuung in Einrichtungen und Tagespflege im Jahr 2006 vgl. Schilling, Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung, in: DJI (Hrsg.) Zahlenspiegel 2007, S. 219 ff. Der auf die Eltern entfallende Finanzierungsanteil („Elternbeiträge“) variierte zwischen ca. 10% und ca. 30% der Betriebskosten.

⁵³⁷ Vgl. Textor, Kindergartenpädagogik – online-Handbuch; zu den Diskrepanzen auch Textor, NDV 2013, 409 ff.

⁵³⁸ BVerfG, Urt. vom 3.11.1982 (Betreuungskostenurteil), BVerfGE 61, 319; Beschl. vom 16.3.2005 (zur Unzulässigkeit der Anrechnung einer zumutbaren Belastung bei erwerbsbedingten Betreuungskosten), vgl. NJW 2005, 2448 ff.

setzbarkeit für Kinderbetreuungskosten im Umfang erheblich ausgeweitet.⁵³⁹ Nach weiteren Reformen gelten ab 2012 einheitliche Regelungen zur Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten für alle Familien mit Kindern unter 14, unabhängig von der persönlichen Situation der steuerpflichtigen Eltern.⁵⁴⁰ Absetzbar sind Kosten für Betreuungsdienstleistungen in Höhe von 2/3 der Aufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von 4000€ pro Kind/Jahr einheitlich als Sonderausgaben (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG). Hierzu gehören nicht nur die Kosten für eine Tageseinrichtung oder Tagespflege, sondern auch die Aufwendungen für die Beschäftigung einer privaten Kinderpflegerin und andere Betreuungsleistungen im eigenen Haushalt. Nicht berücksichtigungsfähig sind Aufwendungen für Verpflegung, Unterricht, die Vermittlung besonderer Fähigkeiten sowie für sportliche und andere Freizeitbeschäftigungen.

Der Aufwand für die steuerlichen Mindereinnahmen wurde für die Jahre 2009 und 2010 auf jeweils 620 Mio. € geschätzt.⁵⁴¹ Die Kosten tragen der Bund zu 46%, die Länder zu 40% und die Kommunen zu 14%.

b) Zuschüsse des Arbeitgebers zu Betreuungskosten

Arbeitgeberleistungen zur Kinderbetreuung nicht schulpflichtiger Kinder in Kindergärten und ähnlichen Einrichtungen sind für die Eltern steuerfrei, wenn diese zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitsentgelt gezahlt werden.⁵⁴² Die staatlichen Mindereinnahmen durch diese Maßnahme werden auf 10 Mio. €/Jahr geschätzt.⁵⁴³

Der Arbeitgeber kann die Finanzierung einer eigenen oder eines Teils einer Kinderbetreuungseinrichtung oder den Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten für einzelne Mitarbeiter als Betriebsausgabe geltend machen.⁵⁴⁴

D. Abschließende Bemerkungen

Deutschland unterstützt Eltern auf vielfältige Weise bei der materiellen Unterhaltssicherung der Kinder und bei Betreuung und Erziehung. Die Leistungen und Maßnahmen verfolgen indes sehr unterschiedliche Zielsetzungen. Teilweise überschneiden sich Leistungssysteme, wodurch es zu Abgrenzungsproblemen kommen kann.

539 §§ 4 f und 33 c EStG idF durch Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung vom 26.4.2006, BGBl. I, S. 1091. Zu Inhalt und Bewertung der Neuregelungen vgl. *Seiler*, FamRZ 2006, 1717 ff. (1719).

540 Bis Ende 2011 galten ungünstigere Regelungen für Familien, in denen nur ein Elternteil erwerbstätig war bzw. für nicht erwerbstätige Alleinerziehende.

541 *BMFSFJ*, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2009, 2010, S. 1.

542 § 3 Nr. 33 EStG.

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

544 § 4 Abs. 4 EStG. In der Praxis spielen diese Formen der Entlastung nur eine geringe Rolle.