

nach Art. 3 I ÜRK ist mit der Annahme von § 9 II S.2 SGB II n. F. verletzt worden, da die neue Vorschrift nicht dem Recht des Kindes nach Art. 27 III ÜRK entspricht.

Die horizontale Berechnung in Verbindung mit der Anrechnung des Einkommens der Stiefeltern führt auch für volljährige Kinder in bestimmten Konstellationen zur Unterschreitung des verfassungsrechtlichen Existenzminimums. Die mit § 9 II S. 2 n. F. eingeführte Typisierung des Einstehtens für ein volljähriges Kind ist nicht mit Art. 3 I GG vereinbar,

Verf.: Prof. Dr. Ursula Rust, Universität Bremen, Fachbereich Rechtswissenschaft, Postfach 330440, 28334 Bremen, E-Mail: urust@uni-bremen.de

Andreas Merold, Universität Bremen, Fachbereich Rechtswissenschaft, Postfach 330440, 28334 Bremen, E-Mail: merold@uni-bremen.de

Heinrich Schürmann

Leistungen für Familien aus unterschiedlichen Quellen – Ein Überblick

1 Einführung

Es ist schon ein Phänomen, dass Deutschland im internationalen Vergleich durchaus beachtliche Finanzmittel für Leistungen an Familien zur Verfügung stellt. Diese fließen allerdings über sehr unterschiedliche Kanäle und gemessen am Erfolg anderer Staaten ist das Ergebnis ernüchternd. Bei der Fülle der Maßnahmen bleibt die Effizienz oft auf der Strecke.¹ Die deutsche Familienpolitik leidet insbesondere deshalb an einem Effizienzproblem, weil – begünstigt durch die föderale Struktur – die Fülle der Einzelmaßnahmen auf ganz verschiedene Institutionen verteilt und nicht kohärent aufeinander bezogen sind.² Obwohl die Einsicht in die damit verbundenen Erschwerisse vorhanden ist und immer wieder der Wille bekundet wird, die familienpolitischen Leistungen stärker zu bündeln, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen³, fällt es schwer, die über Jahrzehnte gewachsenen Rechtskreise des Familien-, Sozial- und Steuerrechts zu einem sinnvollen Ganzen zu verzahnen.

Bei einer Betrachtung familienpolitisch motivierter Leistungen bedarf es zunächst einer genaueren Umschreibung, nach welchen Merkmalen diese Leistungen von anderen Maßnahmen abgegrenzt werden sollen – es ist zwischen der Familie und anderen Formen gemeinschaftlichen Lebens zu differenzieren. Das im Grundgesetz noch wie eine Einheit erscheinende Begriffspaar von „Ehe und Familie“ ist inzwischen einer differenzierten Betrachtung gewichen. Im Familienbegriff treffen wir auf zwei grundlegend verschiedene Inhalte. Es gibt einerseits die Familie als

1 BTDrs. 16/1360 (Stellungnahme der Bundesregierung zum Familienbericht 2007) S. XXXII.

2 BTDrs. 16/1360 (Familienbericht 2007) S. 57, 62.

3 BTDrs. 16/1360 S. XXXV.

generationenübergreifende Abstammungslinie⁴ und andererseits die Haushaltssfamilie als kleinste soziale Einheit. Letztere kann von verwandtschaftlichen Beziehungen getragen werden, muss es aber nicht, wie viele „Patchwork“-Familien zeigen. In beiden Fällen haben wir es nicht mit einem Rechtsinstitut zu tun, sondern einer sozialen Institution, deren gemeinsames Merkmal ein generationenübergreifender Zusammenhalt ist. Bei der Förderung von Familien stehen wiederum die Leistungen für Kinder im Fokus. Diese bilden folglich auch den Schwerpunkt dieses Beitrags; Leistungen an Eltern werden ebenfalls einbezogen, sofern diese im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung stehen.

Leistungen für Familien werden gegenüber verschiedenen Adressaten und in unterschiedlicher Weise erbracht. Direkte Geldzahlungen an Eltern oder Kinder sowie die individuelle steuerliche Entlastung sind der eine Weg, die indirekte finanzielle Förderung, über Zuschüsse an Einrichtungen oder private Anbieter (Objektförderung) können die wirksamere Alternative sein. Auch eine Kombination mehrerer Maßnahmen – wie beispielsweise beim Kindergeld – ist möglich.

Das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat sich der Mühe unterzogen, die familienpolitischen Leistungen für die Jahre 2005/2006 in einer Übersicht aufzulisten und kommt auf 145 familienbezogene Einzelmaßnahmen mit einem Finanzvolumen von rund 160 Milliarden Euro – ohne die ausschließlich ehebezogenen Leistungen. Die direkten steuerlichen Effekte wirken sich dabei mit rund 42 Milliarden aus. Ergänzt werden diese Leistungen durch Maßnahmen der Bundesländer, einzelner Kommunen und privater Träger.

Die nachfolgende Betrachtung stellt sich der Aufgabe, einen – naturgemäß unvollständigen – Überblick über die Vielzahl der Leistungen für Familien und ihre unterschiedlichen Quellen zu geben. Dabei sollen die Grundstrukturen anhand der wichtigsten Konstellationen – Arbeitsentgelt, Steuern, sozialstaatliche Maßnahmen – aufgezeigt und in ihrem jeweiligen Kontext betrachtet werden. Die ergänzenden Hinweise auf weitere Leistungen und Hilfen dienen der Abrundung des Gesamtbildes. Den Schluss bildet eine kurze kritische Würdigung des festgestellten Befundes.

2 Familienkomponenten im Arbeitsentgelt

Nur für wenige Berufsgruppen haben Familienstand und familiäre Verpflichtungen unmittelbare Auswirkungen auf das Arbeitsentgelt oder andere betriebliche Leistungen. Nachdem der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) keine familienbezogenen Zulagen mehr vorsieht, wirkt sich der Familienstand lediglich noch für Beamte, Soldaten und Richter generell auf die Höhe der Besoldung aus. Für verheiratete Beamte⁵ sowie ledige bzw. geschiedene Beamte mit Kindern wird ein **Familienzuschlag** gezahlt, um eine angemessene Alimentierung zu gewährleisten (§§ 39, 40 BBesG). Dieser Zuschlag beträgt monatlich brutto für Ehegatten 110,90 Euro, für die ersten beiden Kinder 99,59 Euro, ab dem dritten Kind 310,32 Euro.⁶ Vereinzelt finden sich als Nachfolge-

4 Verwandtschaft in gerader Linie und in den Seitenlinien, die unabhängig von allen Lebensformen besteht.

5 Die Landesbesoldungsgesetze sehen entsprechende Leistungen in einer ähnlichen Größenordnung vor. Der Familienzuschlag der Stufe 1 wird auch den Beamten gezahlt, die einer in ihrem Haushalt aufgenommenen Person Unterhalt gewähren, sofern deren Einkommen nicht das 6-Fache des Familienzuschlags der Stufe 1 übersteigt (§ 40 Abs. 1 Nr. 4 BBesG).

6 Vgl. BVerfG Beschluss vom 22.03.1990 - 2 BvL 1/86 - BVerfGE 81, 363 = FamRZ 1990, 839; BVerfG Beschluss vom 24.11.1998 - 2 BvL 26/91, 2 BvL 5/96, 2 BvL 6/96, 2 BvL 7/96, 2 BvL 8/96 - BVerfGE 99, 300 = NJW 1999, 1013.

regelung Familienzulagen auch in Tarifverträgen zur Anwendung des TVöD⁷, sie bilden aber die Ausnahme.

Neben dem Familienzuschlag wirkt sich im System der Beamtenbesoldung auch die nach Anzahl der Familienangehörigen günstiger gestaltete **Beihilfe** aus. Die Übernahme eines höheren Kostenanteils durch die Beihilfe mindert den privat abzusichernden Anteil, so dass entsprechend geringere Beiträge in der Krankenversicherung anfallen. Da in der privaten Krankenversicherung jedes Familienmitglied als eigenes Risiko zu versichern ist, reduziert dies den mit steigender Zahl an Familienmitgliedern zunehmenden Kostenaufwand. Im Übrigen sind die Leistungen weitgehend an die Struktur der Sozialversicherung angeglichen, so dass hierauf nicht gesondert einzugehen ist.

Mit unterschiedlichem Erfolg wirbt die Politik im gewerblichen Bereich für eine **familienfreundliche Gestaltung** des **Arbeitsverhältnisses**. Die Einrichtung von Betriebskindergärten oder vergleichbare Maßnahmen sind – wenn sie verlässlich zur Verfügung stehen – ein sinnvoller Beitrag zur Unterstützung von Familien. Die für den Arbeitnehmer mit der Betreuung nicht schulpflichtiger Kinder verbundenen wirtschaftlichen Vorteile sind ein nicht steuerpflichtiger Teil des Arbeitslohns (§ 3 Nr. 33 EStG). Solche Maßnahmen beruhen allerdings durchweg auf freiwilliger Basis und können bislang nur als Insellösungen gelten.

3 Steuerliche Maßnahmen

Nach dem bereits erwähnten Bericht des BMFSFJ bilden die steuerlichen Entlastungen von Familien durch den „*Familienleistungsausgleich*“ den Hauptanteil familienbezogener Leistungen und Maßnahmen. Dabei sind von vornherein alle Effekte auszuscheiden, die sich nicht auf die Familie im eingangs skizzierten Sinn gründen, sondern an die Ehe anknüpfen. Der in diesem Zusammenhang regelmäßig angeführte **Splittingtarif** ist nicht der Familie, sondern der Institution Ehe als einer umfassenden Lebensgemeinschaft zugeordnet (§ 26 Abs. 1 EStG).⁸ Die Ehe ist eine arbeitsteilige Lebensform, bei der die Ehegatten ihre Ressourcen nach ihren Vorstellungen und Möglichkeiten frei einsetzen können. An diesen Sachverhalt knüpft das Gesetz an. Der Splittingtarif ist nur so lange anzuwenden, wie eine Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft existiert – nach einer Trennung hat trotz fortbestehender Ehe eine getrennte Veranlagung zu erfolgen. Aus dem Ehegattensplitting folgt daher kein Steuervorteil⁹; angesichts der Wechselwirkungen zwischen Zusammenveranlagung und einem progressiv gestalteten Steuertarif handelt es sich um ein systemkonformes Element zur leistungsgerechten Besteuerung von Ehegatten.¹⁰ Die Effekte aus dem Splittingtarif

7 Ärzte an Uni-Kliniken in Hessen (<http://www.mbhessen.de/neues/?modus=kompakt&paged=12>), KODA-Bistum Mainz (<http://www.diag-mav-mainz.de/uploads/diag-mav/files/KODA-Einblicke%202008%2001.pdf>); Abfrage 30.05.2011.

8 Bislang sind Lebenspartner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft von der Anwendung des Splittingstarifs ausgeschlossen. Ob sich diese Regelung angesichts der jüngeren Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG zur Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partner aufrechterhalten lässt, erscheint fraglich. Eine Verfassungsbeschwerde ist unter 2 BvR 288/07 anhängig. Mit Problemen der steuerlichen Gleichstellung befasst sich eingehend Tölle, Die eingetragene Lebensgemeinschaft im steuerlichen Wandel, NJW 2011, 2165.

9 Von einem Steuervorteil oder einer Steuerbegünstigung kann nur die Rede sein kann, wenn Steuern aus anderen Gründen als einer folgerichtig umgesetzten Bemessungsgrundlage reduziert werden sollen (Tipke, Unterhalt und sachgerechte Einkommensteuerbemessungsgrundlage, ZRP 1983, 25).

10 Eine steuerliche Entlastung ergibt sich nur, wenn beide Ehegatten über unterschiedlich hohe Einkünfte verfügen; sind die zu versteuernden Einkommen gleich hoch, entfällt der Splittingeffekt.

sind in der Zusammenstellung des BMFSFJ folgerichtig nicht enthalten und werden dort nur ergänzend erwähnt.

3.1 Kinderfreibetrag und Kindergeld

Es bleiben daher die allein **kindbezogenen steuerlichen Effekte**. An erster Stelle stehen der **steuerliche Freibetrag** für Kinder und das **Kindergeld**, auf das mit mehr als 35 Milliarden Euro rund 4/5 des Gesamtbetrages entfallen. Das Kindergeld¹¹ ist Gegenstand eines eigenen Beitrags¹², kann aufgrund seiner Doppelfunktion als Steuerminderung und Sozialleistung in diesem Kontext aber nicht unerwähnt bleiben.

Es ist zunächst zu fragen, in welchem Umfang Kindergeld überhaupt als Teil der Familienförderung gelten kann. Eingerechnet sind nämlich Mindereinnahmen, die sich ergeben, weil der Kinderfreibetrag zur Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern (§ 32 Abs. 6 EStG) das zu versteuernde Einkommen und damit die Steuerschuld vermindert. Bei dem **Kinderfreibetrag** handelt es sich um **keine steuerliche Vergünstigung**, sondern um die nach dem subjektiven Nettoprinzip verfassungsrechtlich gebotene Anpassung der Bemessungsgrundlage an die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit. Vergleichsmaßstab ist ein anderer Steuerpflichtiger mit ansonsten gleichem Einkommen, der keine Kinder zu unterhalten hat. Ein aus diesem Grund verminderter Steueraufkommen ist keine „familienbezogene Maßnahme“. Denn der Staat hat keinen Anspruch auf einen von anderen Einflüssen unberührten Anteil am erzielten Einkommen, sondern umgekehrt nur einen Anspruch auf die Einkommensteuer, die sich aus einer folgerichtigen Umsetzung des Einkommensteuerrechts ergibt. Es ist noch niemand auf den Gedanken gekommen, den Abzug tatsächlicher Betriebsausgaben als eine „betriebsbezogene Förderung“ oder den Sonderausgabenabzug von Sozialbeiträgen als besondere „sozialbezogene Maßnahme“ zu qualifizieren. Für die zwangsläufigen Aufwendungen zur Deckung des Unterhaltsbedarfs von Kindern kann nichts Anderes gelten. Bei Einzelveranlagung und einem zu versteuernden Einkommen von 35.500 Euro (rund 2.000 Euro netto monatlich) wird **Kindergeld nur als Steuererstattung** und nicht als Leistung zur Familienförderung gezahlt, bei zusammenveranlagten Ehegatten verdopeln sich diese Beträge. Aus dem gleichen Grund kann auch der steuermindernde Effekt des Kinderfreibetrages bei der Festsetzung von Solidarzuschlag und Kirchensteuer nicht als eine Förderleistung für Familien gelten.

Anders verhält es sich mit dem **Teil des Kindergeldes**, der nicht aufgrund des vorstehend beschriebenen Effektes als Steuererstattung gezahlt wird. Beziehen Eltern kein steuerpflichtiges Einkommen oder ist dieses so gering, dass der Kinderfreibetrag nur zu einer geringeren Entlastung führt als das gezahlte Kindergeld,¹³ enthält dieses zugleich eine **soziale Komponente**. Knapp die Hälfte des insgesamt ausgezahlten Kindergeldes entfällt hierauf als „**Förderung der Familie**“ (§ 31 S. 2 EStG). Insofern handelt es sich um eine tatsächliche Fördermaßnahme, die eine spür-

11 Das Kindergeld beträgt derzeit 184 Euro für das 1. und 2 Kind, 190 Euro für das dritte und 215 Euro ab dem 4. Kind.

12 Brosius-Gersdorf, F., Die Rolle des Staates in der Kinderbetreuung: Betreuungsgeld oder Förderung der Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflege? S. 440.

13 Dies ist bei einer Grenzbelastung von weniger als 31,16% der Fall, die bei den vorstehend genannten Einkommen erreicht wird. Der Steuertarif ist progressiv mit Steuersätzen zwischen 14 % und 42 (45)% gestaltet. Die Grenzbelastung gibt an, mit welchem Prozentsatz ein zusätzliches Einkommen zu versteuern ist. Ein Freibetrag mindert die Einkommensspitze, so dass sich hieraus die steuerliche Entlastung ergibt. Die effektive Steuerbelastung (Durchschnittswert) ist immer geringer als die Grenzbelastung.

bare Verbesserung des Haushaltseinkommens (mit sinkender Tendenz bei steigendem Einkommen) bewirkt und bei geringen Einkommen ein Absinken des Haushaltseinkommens unter die Sozialhilfeschwelle verhindern kann.¹⁴ Entsprechendes gilt für das ab dem dritten und vierten Kind jeweils erhöhte Kindergeld, das den Förderanteil vergrößert.

Bei **volljährigen Kindern**, die sich noch in der Ausbildung befinden, entfällt der Freibetrag und damit auch die Kindergeldzahlung dann, wenn die eigenen Einkünfte des Kindes und sonstige steuerfreie Einnahmen (= Bezüge) den Betrag von 8.004 Euro übersteigen. Dies entspricht dem Grundfreibetrag des allgemeinen Einkommensteuertarifs (§ 32a Abs. 1 Nr. 1 EStG). Durch die feste Einkommensgrenze bewirkt ein nur geringfügig höheres Einkommen den vollständigen Wegfall des Kindergeldanspruchs (Fallbeileffekt). Bei volljährigen Kindern kann andererseits auch dann, wenn sie sich in der Berufsausbildung befinden, nicht zwingend eine wirtschaftliche Abhängigkeit von den Eltern vorausgesetzt werden, so dass aus der typisierenden Betrachtung eine steuerlich nicht gebotene Begünstigung der Eltern folgen kann.¹⁵

Dieses System von **Steuererstattung und Familienförderung** ist hinsichtlich seiner verwaltungstechnischen Durchführung **effizient** gestaltet; die Verbindung von steuerlichen Elementen mit einem variablen Sozialanteil macht das System jedoch **intransparent**. Es ist in seinen Wechselwirkungen kaum zu durchschauen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts¹⁶ seit 2002 neben den Freibetrag zur Sicherung des sächlichen Existenzminimums ein zweiter **Freibetrag zur Freistellung des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs** oder des **Ausbildungsbedarfs** getreten ist. Hierdurch wird – aus steuerlicher Sicht systemwidrig – ein nicht monetärer Aufwand von der Besteuerung ausgenommen, so dass eine hierauf beruhende Entlastung des Einkommens tatsächlich als Subvention zur Familienförderung wirkt. Der auf den Ausbildungsbedarf eines Kindes bezogene Freibetrag ist wiederum Teil des Existenzminimums, so dass die Verlagerung in den zweiten Freibetrag einen Bruch im System bildet.

3.2 Kosten der Kinderbetreuung

Der Erziehungsfreibetrag tritt wiederum in Konkurrenz zur **Abziehbarkeit des monetären Betreuungsaufwands**. Kinderbetreuungskosten können für bis zu 14 Jahre alte Kinder (bei behinderten Kindern bis 25. Lebensjahr) derzeit in Höhe von 2/3 der Aufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von 4.000 Euro steuermindernd geltend gemacht werden (§ 9c EStG). Erfolgt die Betreuung wegen einer Erwerbstätigkeit, sind die Aufwendungen wie Betriebsausgaben abzuziehen, bei zusammen lebenden Eltern aber nur bei beiderseitiger Erwerbstätigkeit. Unabhängig von einer Erwerbstätigkeit gelten die gleichen Regeln für Eltern, die selbst krank oder behindert sind bzw. sich in einer Berufsausbildung befinden. Für Kinder im Kindergartenalter (vollendetes 3.–6. Lebensjahr) sind Betreuungskosten hingegen ohne diese Einschränkungen abziehbar. Stellen Arbeitgeber Leistungen zur Betreuung nicht schulpflichtiger Kinder zur Verfügung, ist der damit verbundene geldwerte Vorteil für Eltern steuerfrei (§ 3 Nr. 33 EStG).

14 Da der Förderanteil im Kindergeld von der Höhe des zu versteuernden Einkommens abhängt, lässt sich seine Höhe für den jeweiligen Bezugsberechtigten nur individuell bestimmen.

15 Es ist beabsichtigt, beim Familienleistungsausgleich diese Grenze durch das Steuervereinigungsgesetz 2011 (BTDrS. 17/5125) aufzuheben. Bis zum Abschluss einer Erstausbildung wird damit im Steuerrecht eine Gleichstellung minderjähriger und volljähriger Kinder erreicht.

16 BVerfG Beschluss vom 10.11.1998 - 2 BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91 - BVerfGE 99, 216 = NJW 1999, 557.

Beim steuermindernden Abzug von Kinderbetreuungskosten sind zwar in den letzten Jahren deutliche Verbesserungen zu verzeichnen, ohne dass bereits ein allgemein befriedigender Rechtszustand erreicht ist. Auch in diesem System überlagern sich Entlastungen aus sozialen Gründen mit dem steuersystematisch gebotenen Abzug erwerbsbedingt notwendiger Aufwendungen.

3.3 Weitere steuerliche Einflüsse

Im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung steht auch der **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende**, der ab 2004 an die Stelle des früheren Haushaltsfreibetrages getreten ist (§ 24 b EStG). Dieser Freibetrag von 1.308 Euro soll pauschal einem nicht näher quantifizierten Mehraufwand alleinerziehender Elternteile Rechnung tragen¹⁷; bei durchschnittlichen Einkommen mindert sich die monatliche Steuerlast um 30 bis 40 Euro.

Beim Besuch privater Schulen sind 30 % der gezahlten **Schulgelder** (Höchstbetrag 5.000 Euro) zum Sonderausgabenabzug zugelassen (§ 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG). Es handelt sich um eine tatsächliche Steuerbegünstigung, weil aufgrund der staatlichen Grundversorgung keine unabewisbar notwendigen Aufwendungen vorliegen.¹⁸ Anders verhält es sich beim Abzug des **Sonderbedarfs** von jährlich 924 Euro für **auswärts untergebrachte volljährige Kinder** (§ 33a Abs. 2 EStG), so weit der damit verbundenen Mehraufwand nicht durch den Kinderfreibetrag abgedeckt ist. Dieser Freibetrag vermindert sich, sobald das Kind über ein eigenes Einkommen oder anderweitige, nicht steuerpflichtige Einnahmen (Bezüge) von mehr als 1.848 Euro jährlich verfügt. Der übersteigende Anteil ist auf den Freibetrag anzurechnen, so dass bei Einkünften des Kindes von rund 230 Euro monatlich die steuerliche Entlastung vollständig entfällt.

Einen Familienbezug haben zudem noch die **Kinderkomponenten** bei der 2014 auslaufenden Eigenheimförderung, den Zulagen zur Altersvorsorge sowie der Arbeitnehmer-Sparzulage.

4 Soziale Leistungen für Familien

Nahezu unübersehbar sind die sozialen Leistungen, die direkt oder mittelbar für Familien zur Verfügung stehen. Diese werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit angesprochen und sind nach Leistungen der Sozialversicherung (4.1), Realtransfers für Kinder (4.2) sowie finanziellen Hilfen in besonderen Lebenslagen (4.3) untergliedert. Unabhängig hiervon darf die Spezialität der einzelnen Gesetze nicht über die engen Verflechtungen zwischen den Leistungen der Sozialversicherung, der staatlichen Fürsorge sowie dem Steuersystem hinwegtäuschen. Beispielhaft für solche Verflechtungen zu nennen sind die Bundeszuschüsse aus Steuermitteln sowie der Finanzausgleich im Gesundheitssystem. Eine homogene Finanzierung aus einer Hand besteht wohl in keinem Fall; die finanzielle Verantwortung verteilt sich auf viele Quellen – steuerfinanzierte Zuschüsse, Subventionen seitens der Europäischen Gemeinschaft (z. B. Europäischer Sozialfond¹⁹), Leistungen von Stiftungen, private Spenden und steuerliche Vergünstigungen bilden ein ganzes Bündel potentieller

17 BTDrS. 15/3339 S. 21.

18 Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistet zwar den Betrieb privater Schulen, gebietet aber keine indirekte Begünstigung des Schulbesuchs; vgl. auch Tipke/Lang Steuerrecht 19. Aufl., 2008, § 9 Rn. 716.

19 Förderprogramme für Familien zielen sowohl auf die Unterstützung Einzelner wie auch institutioneller Träger. Zu den Programmen gehören u. a.: *Aktionsprogramm Kindertagespflege*, *Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser*; *Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung*, *Initiative Lokale Bündnisse für Familie*, *Gute Arbeit für Alleinerziehende*.

Finanzquellen. Genauso eng ist auch die Verknüpfung zwischen einkommensabhängigen Transferzahlungen und der Sozialhilfe. Der Rechtsanspruch auf Wohngeld, Kindergeld (s. o. 3.1), Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und andere Leistungen vermeidet zwar eine Hilfebedürftigkeit im Sinne der sozialen Grundsicherung. Oft sind die Berechtigten jedoch auf solche einkommensergänzenden Leistungen angewiesen, um zumindest einen bedarfsdeckenden Familienunterhalt zu erreichen. Der im Verhältnis zum ALG II und zur Sozialhilfe bessere Rang dieser Leistungen vermeidet zwar den stigmatisierenden Eindruck, ändert aber nichts am Befund, dass aus eigener Kraft kein ausreichendes Haushaltseinkommen aufgebracht werden kann.

4.1 Leistungen der Sozialversicherung

Die Sozialversicherung kann als eine Domäne familienbezogener Leistungen gelten. Sie enthält traditionell in allen Zweigen Komponenten zur Entlastung von Familien. Zahlreichen Regeln sieht man noch ihre Herkunft aus der Zeit eines ganz anderen Familienbildes an. Die sozialrechtliche Absicherung folgt in der Regel aus dem **sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis**, einem Kindschaftsverhältnis sowie der bestehenden Ehe.²⁰ Nicht erwerbstätige Familienmitglieder leiten ihren Schutz aus der Versicherung des Einkommensbeziehers ab. In dieser Abhängigkeit spiegeln sich zugleich der Versorgungscharakter der Ehe sowie das Ideal der Kinderbetreuung in einer bürgerlichen Familie wider. Keinen Schutz genießt hingegen der unverheiratete Partner in einer sozialen Familie, der möglicherweise von vergleichbaren sozialen Risiken betroffen ist.

4.1.1 *Gesetzliche Krankenversicherung*

Eine wichtige Entlastung für Familien erfolgt in der **gesetzlichen Krankenversicherung** durch die **beitragsfreie Familienversicherung** nicht selbst erwerbstätiger Familienangehöriger (§ 10 SGB V). Zu den mitversicherten Kindern gehören nicht nur leibliche Kinder, sondern ggf. auch Enkel und Stiefkinder, sofern diese von dem Mitglied überwiegend unterhalten werden (§ 10 Abs. 4 SGB V). Im Ergebnis ist das Erwerbseinkommen unabhängig von der Zahl der Familienmitglieder immer gleich belastet. Die jährlich neu festgesetzte Bemessungsgrenze bewirkt, dass der in einem Prozentsatz vom Bruttoverdienst bemessene Beitrag einen Höchstbetrag²¹ nicht übersteigt. Für Kinder gelten zudem Ausnahmen beim Ausschluss der Kostenübernahme für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel (§ 34 Abs. 1 SGB V) sowie bei den Zuzahlungen (28 Abs. 4 SGB V). Der Schutz der Familienversicherung entfällt allerdings, wenn ein Familienmitglied – mit Ausnahme von Einnahmen aus einer geringfügigen Beschäftigung – über ein eigenes Einkommen von mehr als derzeit 370 Euro monatlich verfügt (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB V). Vergleichbare Regeln gelten für die soziale Pflegeversicherung (§ 25 SGB XI).

Bedeutsam ist auch die **beitragsfreie Versicherung** der Bezieher von Krankengeld, Mutter-schaftsgeld, Erziehungsgeld oder Elterngeld (§ 224 SGB V). Die Zahlung von **Krankengeld** beschränkt sich nicht auf eigene Erkrankungen. Diese Leistung kann ebenfalls in Anspruch genommen werden, um die notwendige Betreuung und Pflege eines erkrankten Kindes leisten zu können

20 In der Sozialversicherung sind Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft Ehegatten gleichgestellt.

21 In 2011 beträgt die Beitragsbemessungsgrenze 3712,50 Euro, daraus ergibt sich ein Höchstbeitrag von 575,44 Euro, davon Arbeitnehmeranteil 304,43 Euro; Arbeitgeberanteil 271,01 Euro. Seit 1995 ist die gesetzliche Pflegeversicherung hinzugekommen (SGBXI), für die ein weiterer Beitrag von 1,9% (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil jeweils 36,20 Euro – abweichende Aufteilung in Sachsen) zu leisten ist.

(§ 45 SGB V). Der Anspruch ist auf 10 Arbeitstage je Kind und jährlich höchstens 25 Arbeitstage beschränkt. Bei Alleinerziehenden verdoppeln sich diese Zeiten.²² Ergänzt werden diese Leistungen durch Ansprüche auf Mutterschaftsgeld, Vorsorge- und Rehabilitationsleistungen für Eltern sowie die Stellung einer Haushaltshilfe, wenn krankheitsbedingt die Versorgung eines Haushalts mit Kindern nicht möglich ist (§ 38 SGB V). Die Arbeitszeitregeln, Beschäftigungsverbote und Ansprüche auf Arbeitsentgelt während der Mutterschutzfristen (§§ 2, 3ff, 11 MuSchG) sind in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen.

4.1.2 *Gesetzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung*

Die **gesetzliche Rentenversicherung** dient primär der Versorgung im Alter. Sie hat gleichwohl einen mehrfachen Familienbezug. An erster Stelle sind die **beitragsfreien Rentenanwartschaften** aus den Kindererziehungszeiten von 3 Jahren/Kind zu nennen. Diese sind mit dem Durchschnittseinkommen rentenrechtlich hoch bewertet und werden additiv, d. h. auch bei fortgesetzter Erwerbstätigkeit berücksichtigt (§§ 56, 70 Abs. 2 SGB VI). Sie ermöglichen eine Berufsunterbrechung für die Kinderbetreuung von bis zu drei Jahren, ohne dass Nachteile im Versicherungsverlauf entstehen. Nach dieser Zeit können eigene Anwartschaften nur durch Fortsetzung bzw. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlangt werden.

Verstirbt der Ehepartner, kompensieren bei bestehender Ehe die **Witwen- bzw. Witwerrente** (§ 46 SGB VI), nach Scheidung die **Erziehungsrente** (§ 47 SGB VI), den wegfallenden Familienunterhalt. Beide Formen der Hinterbliebenenversorgung gewähren einen vom Recht des ursprünglich Versicherten abgeleiteten Anspruch, der in besonderer Weise der Betreuung von minderjährigen Kindern (auch Stiefkindern) Rechnung trägt. Für die Erziehungsrente ist dies Anspruchsvoraussetzung; im Übrigen besteht ein Anspruch auf die große Witwen- bzw. Witwerrente, solange minderjährige Kinder betreut werden, sonst erst ab Vollendung des 47. Lebensjahres. Eigenes Einkommen ist hierauf aber nach den Bestimmungen des § 97 SGB VI anzurechnen. Kinder erhalten in dieser Situation eine Halbwaisenrente (§ 58 SGB VI). Vergleichbare Vorschriften gelten auch für die Hinterbliebenenversorgung in der **gesetzlichen Unfallversicherung** (§§ 63 ff. SGB VII); die zugleich einen Schutz bei Schul- und Kindergartenunfällen gewährt (§ 45 Abs. 4 SGB VII).

In vielen Fällen werden aufgrund einer **Kinderkomponente** erhöhte Leistungen erbracht – so beim Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld, der Arbeitsförderung und der Wohnraumförderung. Auch die Dauer von Fördermaßnahmen kann für Eltern mit Kindern verlängert werden.

4.2 Realtransfers für Kinder

Die Unterstützung erfolgt bei den **Realtransfers** nicht durch eine direkte Mittelzuwendung, sondern durch **unentgeltlich zur Verfügung gestellte Sach- oder Dienstleistungen**. Eine ähnliche Funktion haben subventionierte Gebühren, die wirtschaftlich einer teilweise unentgeltlichen Leistung entsprechen. Beide Leistungsformen können sich überschneiden. Realtransfers können wiederum auf einzelne Personengruppen beschränkt oder nur einkommensabhängig zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft speziell die Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt, die von einzelnen Beiträgen oder Gebühren befreit sind. Im Ergebnis werden hier Zahlungen an den Leistungsempfänger erspart, die andernfalls eine Erhöhung der Regelleistungen bewirkt hätten. Hier-

22 Beamte können aus dem gleichen Anlass Sonderurlaub erhalten (12 Abs. 3 SUrlV).

aus ergeben sich Weiterungen für die **Bemessung des Existenzminimums**, weil diese Mittel von Familien mit einem höheren Haushaltseinkommen zusätzlich aufgebracht werden müssen.

Von den Realtransfers abzugrenzen sind die **Kostenübernahme** anlässlich eines konkreten Einzelfalls oder die zweckgebundene Ausgabe von Gutscheinen. Hier reagiert der Leistungsträger auf einen individuell festgestellten Bedarf. Es handelt sich um eine direkte Leistung; die Art der Mittelzuwendung sichert deren zweckentsprechende Verwendung.

4.2.1 Öffentliche Schulen

Die am nachhaltigsten wirkende Form des Realtransfers ist die **allgemeine Schulpflicht** mit einer bis zur Hochschulreife reichenden **steuerfinanzierten Grundversorgung** durch die **staatlichen Schulen**. Diese Leistung ist insofern erfolgreich, als es keine Zugangshemmisse gibt, welche Familien davon abhalten könnten, ihre Kinder zur Schule zu schicken. Die Schulpflicht ist fast ausnahmslos akzeptiert, ihre Durchsetzung bereitet dementsprechend keine nennenswerten Probleme. Der finanzielle Aufwand ist mit rund 50 Milliarden Euro erheblich. Die Hoheit über das Schulwesen liegt bei den Ländern, die auch die finanziellen Lasten zu tragen haben. Die Trägerschaft liegt in der Regel bei den Kommunen, ggf. auch bei den Landkreisen oder einem Zweckverband. Ergänzt werden die öffentlichen Schulen durch **private Schulen**, die zwar in der Regel ein Schulgeld erheben, aber ihrerseits durch staatliche Zuwendungen unterstützt werden.

Neben diesem Kernbereich gibt es zahlreiche zusätzliche Leistungen, die den Zugang zur Schule erleichtern sollen. Diese Leistungen sind teils kostenlos, teils müssen die Eltern einen u. U. auch einkommensabhängig gestaffelten Kostenbeitrag leisten. Hierzu gehören die Schülerbeförderung, (partielle) Lernmittelfreiheit, (verbilligte) Gemeinschaftsverpflegung sowie eine Schülerbetreuung in der Schule, die Aufgaben der Tagesbetreuung übernehmen kann und/oder durch eine Hausaufgabenbetreuung der Lernförderung dient.

4.2.2 Kindertagesbetreuung

Das Angebot eines **kostenlosen Kindergartenbesuchs** gehört ebenfalls zu den Realtransfers. Eine Beitragsfreiheit besteht verbreitet im letzten Kindergartenjahr als Übergang zur Schule (s. z. B. § 21 Nds Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder – KiTaG). Im Übrigen können Eltern zu Kostenbeiträgen herangezogen werden, wobei diese in der Höhe zu staffeln sind. Wichtige Kriterien sind dabei das Einkommen, die Anzahl der Kinder in der Familie („Geschwisterrabatt“) und die tägliche Betreuungszeit. Die praktische Umsetzung ist sehr unterschiedlich gelungen. Hervorzuheben ist hierbei Rheinland-Pfalz, das seit 2009 flächendeckend einen beitragsfreien Besuch des Kindergartens ermöglicht und diese Regelung ab August 2010 auch auf zweijährige Kinder ausgeweitet hat. Ansonsten entscheiden die örtlichen Träger (Kommunen, Kirchen, Vereine) über die Höhe der Beiträge und ihre Staffelung. Es gibt dabei keine einheitlichen Maßstäbe, eine große Rolle spielt immer auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Träger. Beitragsfrei ist der Besuch in jedem Fall für Kinder, deren Eltern selbst Empfänger von ALG II Leistungen oder Sozialhilfe sind. Denn in diesen Fällen schreibt das SGB VIII einen Erlass des Kostenbeitrags vor (§ 90 Abs. 2, 4 SGB VIII i. V. m. §§ 82–85, 87, 88, 92a SGB XII).

Als Konsequenz aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Neuregelung des § 218 StGB²³ ist zwar der Rechtsanspruch auf einen halbtägigen Kindergartenplatz für Kinder ab Vollendung des 3. Lebensjahres bis zum Schulbeginn im Gesetz verankert (§ 24 SGB VIII). Bei allen Bemühungen um eine Ausweitung institutionalisierter Betreuungseinrichtungen sind die tatsächlichen Möglichkeiten von Familien, eine dem tatsächlichen Bedarf entsprechende Unterstützung zu erfahren, in besonderem Maß vom Wohnort abhängig – mit einem in den neuen Bundesländern deutlich höheren Versorgungsgrad. Der erweiterte Anspruch jüngerer Kinder von berufstätigen Eltern auf Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 Abs. 3 SGB VIII) ist noch längst nicht überall realisierbar, obwohl die gesetzliche Übergangsfrist im Herbst letzten Jahres endete (§ 24 Abs. 3 SGB VIII).

Neben die Betreuung in Kindertageseinrichtungen treten auch andere Formen der Tagespflege – speziell die **Betreuung durch Tagesmütter**. Hierfür kann ggf. eine finanzielle Unterstützung in Anspruch genommen werden.²⁴

4.2.3 Weitere Familienhilfen

Neben der allgemeinen Förderung der Kindesbetreuung sieht das **SGB VIII** ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur **Unterstützung von Kindern und Jugendlichen** vor. Das Aufgabenspektrum reicht von der Förderung der Jugendarbeit in Verbänden und bei der Sozialarbeit über die Unterstützung bei der Erziehung innerhalb der Familie (allgemeinen Erziehungsberatung, sozi-alpädagogische Familienhilfe, Hilfen für behinderte Kinder, Konfliktberatung bei Trennung und Scheidung, Unterstützung bei Wahrnehmung des Personensorge- und Umgangsrechts) bis hin zur Unterbringung in Einrichtungen und der Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren. Neben der meist kostenfrei zu erbringenden Beratung folgt aus dem SGB VIII auch ein Anspruch auf finanzielle Entlastung, weil Eltern aus sozialen Gründen nur eingeschränkt zu den Kosten heranziehen sind (§§ 90, 91ff SGB VIII).

4.3 Finanzielle Hilfen in besonderen Lebenslagen

Während die vorstehend beschriebenen Maßnahmen und Leistungen überwiegend für alle Familien zur Verfügung stehen, sobald ein entsprechender Bedarf besteht, greifen andere soziale Maßnahmen in besonderen Lebenssituationen ein. Diese sind fast immer durch ein zu geringes Familieneinkommen oder durch die Besonderheiten in Trennungsfamilien gekennzeichnet – wobei eine Trennung von Familien regelmäßig einen steigenden Bedarf bei sinkendem Einkommen bewirkt und einen Ausgleich an anderer Stelle auslöst.

Zur Illustration dieser Zusammenhänge mag folgendes Beispiel dienen:

In einer vierköpfigen Familie mit zwei Kindern (10 und 12 Jahre alt) erzielt der allein verdienende Vater ein Einkommen von 2.100 Euro brutto. An Steuern und Sozialabgaben fallen rund 500 Euro an. Kindergeld (384 Euro) und Wohngeld (120 Euro) gleichen diese Zahlungen aus,

23 BVerfG Urteil vom 28.05.1993 - 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 - BVerfGE 88, 203 = NJW 1993, 1751.

24 Ab 2013 soll gemäß § 16 Abs. 4 SGBVIII ein Betreuungsgeld für Eltern eingeführt werden, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können. Diese Maßnahme ist in ihrer Anreizfunktion politisch sehr umstritten.

so dass als Familieneinkommen insgesamt 2.100 Euro zur Verfügung stehen. Wäre der Betrag geringer, könnten ergänzende Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Bei einer Trennung führt die vom nächsten Jahr an erhöhte Steuerlast zu einem auf 1.400 Euro verminderten Nettoeinkommen, zugleich erfolgt ein Transferentzug beim Kindergeld und Wohngeld.²⁵ Der sozialrechtlichen Eingriffsschwelle von 1.050 Euro (Vater) und 1.420 Euro (Mutter mit Kindern) stehen 1.400 Erwerbseinkommen sowie 368 Euro Kindergeld gegenüber. Wie immer die Mittel unterhaltsrechtlich verteilt werden: Sofern der andere Elternteil kein eigenes Einkommen erzielt, entsteht ein aus öffentlichen Mitteln zu deckender Zusatzbedarf von nunmehr rund 700 Euro.

4.3.1 Unterhaltsvorschuss

Für getrennt lebende Familien hat der **Unterhaltsvorschuss** nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) eine große praktische Bedeutung. Es handelt sich um eine als **originärer Anspruch des Kindes** ausgestaltete Sozialleistung. Diese kann bis zum 12. Lebensjahr, längstens aber für 72 Monate, in Anspruch genommen werden, sobald die Eltern getrennt leben und der nicht mit dem Kind zusammenlebende Elternteil keinen oder zu geringen Barunterhalt leistet. Der Anspruch entfällt mit der Heirat des betreuenden Elternteils, hingegen nicht bei einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Verfassungsrechtlich ist es bedenklich, dass der einem Kind zugestandene Leistungsanspruch vom Familienstand des betreuenden Elternteils abhängt.

Hinter dieser Leistung stand ursprünglich die Idee, dass das Kind nicht mit dem Risiko eines im Regelfall bestehenden, aber nicht durchsetzbaren Unterhaltsanspruchs belastet werden soll.²⁶ Dieser Zusammenhang wurde 1990 aufgehoben. Die Leistung wird ohne jede Einkommensprüfung der Eltern gewährt; auch eine Prüfung, ob überhaupt ein Unterhaltsanspruch besteht, findet nicht statt. Der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht selbst dann, wenn der mit dem Kind nicht zusammenlebende Elternteil aufgrund eines zu geringen Einkommens gar nicht unterhaltspflichtig oder verstorben ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 UVG) und der andere Elternteil den Unterhalt unschwer aus seinem Einkommen aufbringen könnte. Damit werden Leistungen in größerem Umfang erbracht, als es nach dem ursprünglichen Zweck gedacht war.

Auf den in Höhe des gesetzlichen Mindestbedarfs (§ 1612a BGB) bestehenden Anspruch von 317 Euro für Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahrs und 364 Euro für ältere Kinder ist das bezogene Kindergeld in voller Höhe anzurechnen. Weiteres Einkommen des Kindes (Waisenrente) ist ebenfalls bedarfsmindernd zu berücksichtigen. In der Regel werden 133 Euro bzw. 180 Euro gezahlt, so dass zusammen mit dem Kindergeld ein bedarfsdeckendes Einkommen in Höhe des sozialrechtlichen Existenzminimums einschließlich anteiliger Wohnkosten zur Verfügung steht. Soweit die Leistung an die Stelle eines tatsächlich geschuldeten Unterhalts tritt, geht der Anspruch auf den Leistungsträger kraft Gesetzes über (§ 7 UVG). Dieser kann den Unterhaltsschuldner im Regressweg in Anspruch nehmen.

25 Kindergeld wird an den betreuenden Elternteil ausgezahlt, der Anspruch auf Wohngeld hängt von der Höhe des Einkommens und der Zahl der Haushaltsnangehörigen ab.

26 Die zusätzliche Anspruchsvoraussetzung, dass für den Unterhaltsanspruch ein vollstreckbarer Titel bestehen muss oder nicht innerhalb von drei Monaten nach Erhebung der Klage zu erlangen ist (vgl. BTDrS. 8/1952 S. 7), wurde 1990 aufgehoben. Der zunächst auf das 6. Lebensjahr begrenzte Leistungszeitraum wurde hingegen verdoppelt.

Im Entwurf des Unterhaltsvorschussgesetzes von 1979 ging der Gesetzgeber von einer Belastung des Haushalts mit 116 Millionen DM aus und erwartete ein Absinken auf die Hälfte. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Die Gesamtausgaben betrugen 2006 rund 853 Millionen Euro, von denen weniger als 20% im Regressweg zurückflossen. Dieser Befund lässt sich nicht pauschal mit der Zahlungsunwilligkeit der unterhaltspflichtigen Elternteile in Zusammenhang bringen. Erfahrungsgemäß resultiert ein erheblicher Anteil aus dem Umstand, dass aus verschiedenen Gründen (Krankheit, Arbeitslosigkeit, geringe Entlohnung) kein für die Leistung des Unterhalts ausreichendes Einkommen erzielt werden kann.

4.3.2 Kinderzuschlag

Eine ähnliche Bedeutung hat der **Kinderzuschlag** nach § 6a BKGG. Wäre eine Bedarfsgemeinschaft allein deshalb auf ergänzende Hilfen nach dem SGB II angewiesen, weil das verfügbare Einkommen ihrer übrigen Mitglieder nicht genügt, um noch den Bedarf der in dieser Gemeinschaft lebenden Kinder abzudecken, soll der Bezug von ergänzendem ALG II vermieden werden. Dies wird dadurch erreicht, dass zum Kindergeld ein Zuschlag von bis zu 140 Euro gezahlt wird. Zusammen mit dem anteiligen Wohngeld kann dadurch eine Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vermieden werden. Die Vorschrift selbst ist überaus kompliziert gestaltet; erst die zum Oktober 2008 erfolgte Pauschalierung bei der Bemessung des Einkommens erleichtert die Handhabung. Unabhängig hiervon bedarf es in jedem Einzelfall eines Vergleichs der verschiedenen in Betracht kommenden Leistungen, um eine durch die Zahlung des Kinderzuschlags nicht intendierte negative Auswirkung auf das Haushaltseinkommen zu vermeiden.

4.3.3 Soziale Grundsicherung

Die soziale Grundsicherung für Erwerbsfähige nach dem SGB II ist seit 2005 für die Mehrzahl der Berechtigten an die Stelle der früheren Sozialhilfe getreten. Sie sichert das soziale Existenzminimum. In der Regel werden alle Haushaltssangehörigen über die neu geschaffene Figur der „Bedarfsgemeinschaft“ in diese Leistungssystem einbezogen. Über die Gewährleistung des allgemeinen Grundbedarfs hinaus haben Leistungen für Familien auch im Rahmen der **sozialen Grundsicherung** eine eigenständige Bedeutung. Hierzu gehört der bis zu 30 Euro **höhere Freibetrag**, der zusätzlich bei der Bemessung des anzurechnenden Einkommens abzusetzen ist, wenn ein Einkommensbezieher mit (nicht notwendig eigenen) Kindern in seinem Haushalt lebt oder ein Kind hat (§ 11b Abs. 3 S. 3 SGB II). Unabhängig davon, ob eine Unterhaltspflicht besteht, erhöht diese Regelung das verfügbare Haushaltseinkommen des Elternteils um bis zu 30 Euro.

Einen die Regelleistungen übersteigenden Mehrbedarf erkennt das Gesetz unter folgenden Voraussetzungen an (§ 21 Abs. 3 SGB II):

- für Schwangere ab der 12. Schwangerschaftswoche in Höhe von 17 % des jeweiligen Regelbedarfs (50 Euro–62 Euro)
- für Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren bzw. zwei oder drei Kinder unter 16 Jahren in Höhe von 36 % des Regelbedarfs (131 Euro)

- für Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern je Kind in Höhe von 12 %, maximal jedoch 60 %, des Regelbedarfs (44 Euro–218 Euro), sofern nicht nach der vorstehenden Regelung der höhere Mehrbedarf von 36 % maßgebend ist.

Diese pauschalen Leistungen begünstigen zunächst unmittelbar den jeweiligen Elternteil, sie wirken sich aber mittelbar über das höhere Familieneinkommen auch zugunsten der Kinder aus. Insofern besteht im Ansatz eine Parallele zu dem steuerlichen Freibetrag für Alleinerziehende.

Ein direkter Familienbezug besteht zudem bei dem allgemeinen Mehrbedarf für **atypische Bedarfssituationen** (§ 21 Abs. 6 SGB II). Solche Situationen ergeben sich bei getrennt lebenden Familien beim **Umgang** mit dem nicht betreuenden Elternteil. Hierdurch entsteht ein zusätzlicher Bedarf durch **Fahrtkosten**, die entweder beim Elternteil oder den Kindern anfallen können, sowie für den **laufenden Lebensunterhalt** während des Aufenthalts beim umgangsberechtigten Elternteil. Beides kann nur in sehr engen Grenzen aus dem Regelbedarf getragen werden. Die Aufrechterhaltung der Kontakte zwischen Eltern und Kindern gehört zum grundgesetzlich geschützten Bereich. Dass die dafür notwendigen Aufwendungen einen Mehrbedarf begründen können, ist in der Rechtsprechung seit langem anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Verfassungswidrigkeit der sozialen Regelleistungen das Fehlen einer Norm für solche atypischen Bedarfe ausdrücklich beanstandet.²⁷ Die hierdurch anfallenden Beträge können insbesondere bei großen Entfernungen erheblich sein.²⁸

Zu erwähnen sind auch die mit der Reform des Sozialrechts zum 1. Januar 2011 neu geregelten Bedarfe für „**Bildung und Teilhabe**“ (§§ 28f SGB II). Diese Bedarfe umfassen die Aufwendungen für Schulausflüge, Klassenfahrten, Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung, Lernförderung, Mitgliedsbeiträge sowie Aufwendungen für eine zusätzliche kulturelle oder sportliche Bildung. Sie gehören insgesamt zum allgemeinen Bildungsbedarf und zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Ungeachtet ihrer eigenständigen Regelung sind sie **Teil des sächlichen Existenzminimums**. Damit gehören sie zu dem im Rahmen der sozialen Grundsicherung zu deckenden Bedarf²⁹ und sind keine besondere Leistung der Familienförderung.

Die Leistungen nach dem SGB II richten sich an Erwerbsfähige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen. Wer nicht erwerbsfähig ist – d. h. nicht mehr als 3 Stunden täglich zu den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes einer Tätigkeit nachgehen kann –, erhält **Sozialhilfe** nach dem **SGB XII**. Die Leistungen sind gleich gestaltet und unterscheiden sich nur durch die Höhe des anzurechnenden Einkommens und Vermögens. Die Anrechnung im SGB XII ist strenger, weil dort der Gesichtspunkt des Erwerbsanreizes keine Bedeutung hat. Für beide Systeme der sozialen Sicherung gilt ein starker **Nachrang der Leistungen**. Diese werden nur gewährt, sofern das einzusetzende Einkommen nicht genügt, um den notwendigen Bedarf aus eigenen Mitteln zu decken. Dabei kommt es nicht allein auf das selbst erzielte Einkommen an. In die Prüfung ist auch das Einkommen der übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft einzubeziehen. Dies schließt den neuen Partner eines Elternteils mit ein, so dass dieser bei ausreichendem Einkommen und ausbleibenden Unterhaltszahlungen faktisch für den nicht durch das Kindergeld ge-

27 BVerfG Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 - BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505.

28 Halten sich Kinder mehr als 12 Stunden beim umgangsberechtigten Elternteil auf, besteht nach der Rechtsprechung des Bundessozialgericht (BSG Urteil vom 02.07.2009 - B 14 AS 75/08 R - NJW 2010, 2381) eine temporäre Bedarfsgemeinschaft. Dies führt zu einem zusätzlichen Bedarf von jeweils 1/30 des Regelsatzes (7,16–9,56 Euro); bei vierzehntägigen Umgangskontakten ergeben sich monatlich Beträge zwischen 30 und 40 Euro. Unvermeidbare Fahrtkosten sind in tatsächlicher Höhe zusätzlich zu übernehmen.

29 BVerfG Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 - BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505.

deckten Bedarf auch der Kinder aufzukommen hat, denen gegenüber er nicht unterhaltpflichtig ist („faktischer Stiefvater“).³⁰

4.3.4 Soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 41 SGB XII) gehört ebenfalls zu den familienbezogenen Leistungen. Sie entlastet Eltern volljähriger Kinder von ihrer Unterhaltpflicht, wie auch Kinder im Verhältnis zu ihren Eltern eine – allerdings begrenzte – Entlastung erfahren können.

Verwandte in gerader Linie sind einander zum Unterhalt verpflichtet (§ 1601 BGB). Diese Verpflichtung kennt keine zeitlichen Grenzen. Um einer verschämten Altersarmut entgegenzuwirken und die Belastung der bereits mit dem Unterhalt für die eigenen Kinder belasteten Generation abzumildern, wurde die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 1. Januar 2003 zunächst als eigenes Gesetz eingeführt. Seit 2005 ist sie in das SGB XII integriert. Anspruchsberechtigt sind Personen ab Erreichen der allgemeinen Altersgrenze, die ihren sozialrechtlichen Grundbedarf (laufenden Lebensunterhalt und Wohnkosten) nicht aus eigenem Einkommen (speziell der eigenen Altersversorgung) und Vermögen decken können. Die Entlastung erfolgt dadurch, dass bei der Prüfung der Bedürftigkeit das Einkommen der eigenen Kinder³¹ bis zu einem Jahreseinkommen von 100.000 Euro brutto³² unberücksichtigt bleibt (§ 43 Abs. 2 SGB XII). Zu Gunsten der Kinder wird vermutet, dass ihr Einkommen diese Grenze nicht überschreitet. Die Entlastung ist allerdings unvollkommen, weil sich die Vorschrift nur auf die Grundsicherung bezieht, hingegen Hilfen zur Pflege hiervon nicht erfasst werden. Da diese einen erheblichen Teil der Kosten im Alter ausmachen, kommt es immer wieder zu Regressforderungen der Sozialhilfeträger. Das System ist insbesondere bei der Höhe des zu verschonenden Einkommens nicht aufeinander abgestimmt.

Darüber hinaus können Personen ab Vollendung des 18. Lebensjahres, die dauerhaft erwerbsgemindert sind, in gleicher Weise Leistungen der sozialen Grundsicherung erhalten, ohne dass die Voraussetzungen für einen Rentenbezug wegen Erwerbsminderung vorliegen müssten. Mit dieser Regelung reduziert das Gesetz wirksam die Unterhaltpflicht von Eltern behinderter Kinder, indem § 94 Abs. 2 SGB XII den Übergang von Ansprüchen auf den Leistungsträger begrenzt. Ansprüche von behinderten oder pflegebedürftigen Personen gegen ihre Eltern gehen wegen erbrachter Eingliederungshilfen und Hilfen zur Pflege nur bis zu 26 Euro und wegen der Hilfen zum Lebensunterhalt nur bis 20 Euro auf den Leistungsträger über. Dadurch werden Eltern behinderter Kinder in Höhe von maximal 46 Euro zum Unterhalt herangezogen.

4.3.5 Elterngeld

Eine ganz andere Funktion hat das **Elterngeld**, das nach der Geburt eines Kindes vorübergehend und unabhängig von einer sozialen Bedürftigkeit den Wegfall eines zuvor erzielten Erwerbsein-

30 BSG Urteil vom 13. November 2008 – B 14 AS 2/08 R – SGB 2009, 734 m. Anm. Schürmann. Gegen das Urteil wurde Verfassungsbeschwerde eingelegt (1 BvR 1083/09).

31 Dies gilt nicht für Ehegatten bei bestehender oder geschiedener Ehe.

32 Es handelt sich um einen Bruttobetrag (Summe der Einkünfte, §16 SGB IV, § 2 EStG). Dies entspricht einem Nettoeinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Arbeit von rund 4.150 Euro monatlich.

kommens kompensiert. Als eine der großen Neuerungen des Sozialrechts wurde es 2007 eingeführt und trat an die Stelle des früheren Erziehungsgeldes. Der Gesetzgeber will mit dieser Unterstützungsleistung den Start in die Familie erleichtern, indem durch das Elterngeld die Eltern eine finanzielle Entlastung in der Frühphase der Familiengründung erhalten und es ihnen besser gelingt, ihre wirtschaftliche Existenz zu sichern.³³ Für Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen bzw. diese auf höchstens 30 Wochenstunden reduzieren, ist das Elterngeld analog zum Arbeitslosengeld gestaltet und beträgt 67% des Durchschnittseinkommens der letzten 12 Monate; Nichterwerbstätige erhalten einen Sockelbetrag von 300 Euro (§ 2 BEEG). Das Elterngeld wird in der Regel für längstens 1 Jahr gezahlt (§ 4 Abs. 2 S. 2 BEEG), eine Verdoppelung der Bezugszeit bei halbiertener Leistung ist zulässig. Die Bezugsdauer verlängert sich auf 14 Monate, wenn auch der andere Elternteil seine Erwerbstätigkeit unterbricht oder reduziert (Partnermonate, § 4 Abs. 2 S. 3 BEEG). Der verlängerte Bezug gilt ebenfalls für Eltern, die von dem anderen Elternteil getrennt leben (§ 4 Abs. 3 S. 3 BEEG). Durch die kurze Bezugsdauer will das Gesetz Gewöhnungseffekten entgegenwirken und Anreize für eine frühzeitige Rückkehr in den Beruf setzen³⁴; die Partnermonate sollen insbesondere Väter veranlassen, eine aktiver Rolle in der Familie zu übernehmen.³⁵

Während in vielen Sozialgesetzen die von der Alleinverdienerhe geprägte Gesellschaft ihre Spuren hinterlassen hat, ist dieses Gesetz von dem Bild einer partnerschaftlich organisierten Familie geprägt, in der beide Eltern durch Erwerb und persönlichen Einsatz bei der Kindebetreuung einen gleichen Anteil familiärer Lasten tragen. Ob das Elterngeld den erhofften Erfolg haben wird, ist im Einzelnen umstritten.

4.3.6 Ausbildungsförderung

Eltern sehen sich steigenden Belastungen ausgesetzt, wenn Kinder nach Beendigung des Schulbesuchs ein Studium aufnehmen wollen und noch über Jahre wirtschaftlich abhängig bleiben. Andererseits ist es das gesellschaftliche Ziel, Kindern unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen im Elternhaus eine ihren Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Ausbildung zu ermöglichen, um auf diesem Weg mehr Chancengleichheit zu verwirklichen. Diesem Ziel ist das **Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)** verpflichtet, indem es den Besuch weiterführender Schulen und Hochschulen fördert. Daneben unterstützt das Gesetz in einem engeren Rahmen auch die berufliche Weiterbildung („Meister-BAföG“), die jedoch keinen unmittelbaren Familienbezug aufweist. Die Ausbildungsförderung wird teilweise konterkariert durch die von vielen Ländern eingeführten **Studiengebühren** (Studienbeitrag) von überwiegend 500 Euro/Semester, die zu einer partiell eigenfinanzierten Ausbildung führen, von der BAföG-Empfänger nicht ausgenommen sind.³⁶

33 BTDRs. 16/1889, S. 2.

34 BTDRs. 16/1889, S. 23.

35 BTDRs. 16/1889, S. 16.

36 Die Studiengebühren erhöhen als zusätzlicher Ausbildungsbedarf den Unterhaltsanspruch Studierender; sie wirken damit wie eine Steuererhöhung von monatlich 80 Euro für Eltern studierender Kinder. Ein Erlass für die Bezieher einer Ausbildungsförderung ist nicht vorgesehen, so dass bei fehlenden Geldmitteln nur eine Darlehensfinanzierung mit einer entsprechenden Verschuldung bei Beendigung des Studiums bleibt. Die Länder bieten „Studienbeitragsdarlehen“ an, die nach Beendigung des Studiums nebst Zinsen zurückgezahlt werden müssen. Die Konditionen sind zwar sozial gestaltet, sie entsprechen aber eher einem banküblichen Darlehen und sind mit den Rückzahlungsbedingungen von BAföG-Darlehen nicht zu vergleichen. Viele Länder haben die Studiengebühren inzwischen wieder abgeschafft bzw. beabsichtigten dies.

Das BAföG ist bedarfsorientiert. Es will den notwendigen Bedarf der Lernenden an Lebenshaltungskosten, Lernmitteln und Wohnraum abdecken. Andererseits bleibt es bei dem sozialrechtlichen Nachrangprinzip und der einkommensabhängigen Förderung. Eigenes Einkommen und Vermögen des Auszubildenden sind anspruchsmindernd zu berücksichtigen. Den Eltern gesteht das Gesetz allerdings ein höheres Einkommen zu, als es sonst sozialrechtlichen Maßstäben entspricht. Bei der Bemessung des einzusetzenden Einkommens wird ein höherer Freibetrag (1.070 Euro, bei verheirateten Eltern 1.605 Euro) berücksichtigt und 50% des den Freibetrag übersteigenden Einkommens bleibt anrechnungsfrei. So ist selbst bei Beziehern mittlerer Einkommen zumindest eine Teilförderung zu erwarten.

Nach dem BAföG erhalten Studierende an Hochschulen und Fachhochschulen monatlich zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs einen Betrag von 373 Euro. Dieser liegt derzeit um 9 Euro über dem sozialrechtlichen Regelsatz. Der Bedarf erhöht sich um anteilige Wohnkosten von 49 Euro für bei den Eltern oder einem Elternteil lebende Studierende bzw. um 224 Euro für Studierende mit einer eigenen Wohnung (§ 13 BAföG). Sind Beiträge zur studentischen Krankenversicherung zu leisten, kommen nochmals 62 Euro hinzu (§ 13a BAföG). In der Summe ergibt sich so die **Höchstförderung von 659 Euro**. Dieser Betrag mindert sich um das nach den Regeln des BAföG von den Eltern einzusetzende Einkommen. Eigenes Einkommen des Studierenden bleibt bis zu einem Betrag von 225 Euro anrechnungsfrei. Die Förderhöchstdauer entspricht der Regelstudienzeit nach dem Hochschulrahmengesetz (§ 15a BAföG). Für ungedeckte Kosten der Unterkunft können darüber hinaus ergänzende Sozialleistungen nach § 27 Abs. 3 SGBII in Anspruch genommen werden.

Die Leistungen werden allerdings im Regelfall nur zur Hälfte als Zuschuss gezahlt. Die andere Hälfte wird seit 2001 lediglich als zinsloses Darlehen gewährt (§ 17 BAföG); es handelt sich um eine teilweise eigenfinanzierte Ausbildung. Die Darlehensschuld kann abhängig vom Studienerfolg und bei vorzeitiger Tilgung teilweise erlassen werden; die Rückzahlungspflichten sind zudem durch das nach Beendigung des Studiums erzielte Einkommen sowie familiäre Unterhaltspflichten sozialverträglich gestaltet (§§ 18, 18a, 18b BAföG).

5 Fazit

Wie die keineswegs umfassende Übersicht zeigt, erhalten Familien eine vielfältige Unterstützung aus ganz verschiedenen Quellen. Das Schwergewicht dieser Förderung liegt bei den sozialen Transferleistungen. Hier besteht ein enger Zusammenhang mit dem System der Sozialversicherung, das unabhängig von der familiären Situation alle Einkommen gleich belastet. Diese Belastungen erfordern Korrekturen an anderer Stelle, um ein Abgleiten in die Sozialhilfe zu vermeiden. Für Eltern, die über kein oder nur ein geringes steuerpflichtiges Einkommen verfügen, sind steuerliche Maßnahmen oder Reformen ohne wesentliche Bedeutung. Dieses Verhältnis kehrt sich für die Bezieher höherer Einkommen um. Denn diesen bleiben viele Sozialleistungen verschlossen. Umso bedeutsamer ist für sie eine der tatsächlichen Leistungsfähigkeit gerecht werdende steuerliche Entlastung. In der steuerlichen Anerkennung von Kinderbetreuungskosten zeigt sich dabei ein gesellschaftlicher Wandel. Anders als noch vor wenigen Jahren gilt die Erziehungsarbeit in der Familie nicht mehr nur als „private Angelegenheit“ der Eltern³⁷, sondern zugleich als ein wichtiger Beitrag zur Zukunftssicherung. Allerdings lässt sich im Steuerrecht mit seinen un-

37 Vgl. BTDRs. 16/1360 S. 247 (7. Familienbericht).

terschiedlichen Freibeträgen, dem auf mehrere Vorschriften verteilten Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen sowie unterschiedlichen Einkommensgrenzen ebenso wenig ein durchgängiges System erkennen wie im Sozialrecht. Eine solche Rechtszersplitterung mit sich überlagernden Effekten führt zur Intransparenz und erschwert die Trennung zwischen steuerlich notwendigen Maßnahmen und einer Förderung aus sozialen Gründen. Im Sozialrecht sehen sich Familien einer Vielzahl von Trägern gegenüber, die verschiedene Leistungen verwalteten, deren Bewilligung wiederum nach unterschiedlichen Maßstäben erfolgt. Nicht einmal der für alle Entscheidungen zentrale Einkommensbegriff folgt dabei einem einheitlichen Grundschema. Häufig sind mehrere Stellen in die Behebung finanzieller Engpässe eingebunden – so beim Unterhaltsvorschuss und ALGII-Leistungen. Für Erwerbstätige können sich Fehlanreize ergeben, wenn bei soeben existenzsichernden Einkommen Steuern und Sozialabgaben steigen und sich im Ergebnis das Haushaltseinkommen aufgrund des zugleich wirksam werdenden Transferentzugs vermindert. Solche Erfahrungen dämpfen die Bereitschaft, sich um eine Ausweitung der eigenen Erwerbstätigkeit zu bemühen.

Sind unter diesen Voraussetzungen die einzelnen Leistungen und ihre jeweiligen Wirkungen schon wenig transparent, ist ihre Finanzierung selbst für Fachleute nicht mehr zu durchschauen. Die Kosten vieler Maßnahmen teilen sich Bund, Länder und Kommunen. Neben die Finanzierung aus den Steuereinnahmen treten Gebühren und Beiträge. Für einzelne Projekte können darüber hinaus noch weitere Finanzmittel aus ganz verschiedenen Quellen eingeworben werden. Hier wäre eine Bündelung auf wenige Leistungen und die Konzentration der Verwaltung auf eine zentrale Stelle – beispielsweise die bereits im 7. Familienbericht genannte Familienkasse – wünschenswert.

Vor allem ist aber zu erwägen, ob nicht die zur Verfügung stehenden Mittel sinnvoller eingesetzt werden könnten, um mit einem vom Kindergarten bis zur Berufsausbildung aufeinander aufbauenden Betreuungs- und Bildungssystem einen strukturellen Rahmen zu schaffen, der eine verlässliche Unterstützung aller Familien gewährleistet. Solche strukturellen Veränderungen können sich auf Dauer als erfolgreicher erweisen als finanzielle Transferleistungen. Auf viele Einzelleistungen könnte dann verzichtet werden.

Es ist noch ein weiter Weg, bis die bestehenden Schwächen im System der deutschen Familienpolitik beseitigt sind.

Verf.: VRiOLG Heinrich Schürmann, OLG Oldenburg, Richard-Wagner-Platz 1, 26135 Oldenburg, E-Mail: heinrich.schuermann@justiz.niedersachsen.de