

B. Zielsetzungen

I. Das Recht des Kindes auf angemessene materielle Ressourcen und Unterhalt

Die familienrechtlichen Pflichten Eltern gegenüber ihren unterhaltsabhängigen Kindern sind zentraler Ausgangspunkt für die Frage zum Verhältnis zwischen Familien mit heranwachsenden Kindern und Staat. Voraussetzung für die Begründung elterlicher Rechte und Pflichten ist stets die rechtlich wirksame Elternschaft. Während die Mutterschaft in Deutschland und Schweden durch die Tatsache der Geburt begründet wird, ist in Frankreich und in Italien die Geburt ohne Angabe der Mutterschaft und damit ohne Begründung eines Eltern-Kind-Verhältnisses möglich. Unverheiratete Väter erhalten nirgends automatisch die Rechtsstellung eines Vaters. Mit der Feststellung der nichtehelichen Abstammung entsteht zwar stets die Unterhaltspflicht, eine gemeinsame elterliche Sorge mit allen Rechten und Pflichten wie bei verheirateten Eltern aber nur in Schweden und in Frankreich (bei Zusammenleben oder bei einer Geburt nach Januar 1993, wenn die Vaterschaft vor dem ersten Geburtstag des Kindes anerkannt wurde).

Gesellschaftliche Veränderungen haben dazu beigetragen, dass in allen vier Vergleichsländern das Kindeswohlprinzip die Sicht auf die elterliche Sorge und die elterliche Verantwortung für Unterhalt und Erziehung entscheidend prägt, wobei die Interpretation des Kindeswohls sich im Hinblick auf die Rolle der Väter stark verändert hat. Im Familienrecht führte dies zur Ausweitung der Rechte des Kindes auf Umgang mit beiden Eltern und zur Gleichstellung von Müttern und Vätern in ihrer Elternfunktion unabhängig vom Bestehen einer ehelichen Erziehungsgemeinschaft. Mit neuen Formen familialer Arbeitsteilung hat sich zum einen auch ein neues Leitbild der „geteilten Fürsorgeverantwortung beider Elternteile“ entwickelt. Darüber hinaus wird in Schweden und Frankreich, aber zunehmend auch in Deutschland die Unterhaltsverantwortung innerhalb der Familie durch das Modell der Doppelverdiener-Familie geprägt, das neben das bisher vorherrschende Modell der Alleinverdienerfamilie getreten ist. Dem neuen Modell wurde in Gestalt einer verstärkten finanziellen Eigenverantwortung von Müttern im schwedischen, französischen und seit 2008 auch im deutschen Scheidungsfolgenrecht Nachdruck verliehen. Die Betonung der finanziellen Eigenverantwortung geschiedener Mütter steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zu dem allgemeinen familienrechtlichen Grundsatz, dass die Eltern bei der Aufgabenverteilung innerhalb der Familie frei sind und auch die Betreuungsarrangements für ihre Kinder frei wählen können. Soweit das Postulat finanzieller Eigenverantwortung darüber hinaus dazu führt, dass von geschiedenen Müttern oder Vätern, die die Alltagsorge für ein oder mehrere Kinder überwiegend allein tragen, grundsätzlich eine vollschichtige Erwerbstätigkeit erwartet wird, steht dies überdies in einem Spannungsverhältnis mit dem vorrangigen Kindeswohl, da es im Regelfall nicht möglich sein wird, den Bedarf des Kindes an Fürsorge,

Zuwendung und Aufmerksamkeit durch Mutter und Vater gleichsam „nebenbei“ in der Freizeit – neben einer Vollzeitbeschäftigung – abzudecken. Zwar hat die Rechtsprechung in Deutschland Wege aufgezeigt, den Umfang der Erwerbspflicht aus kindbezogenen Gründen zu reduzieren. Zu diesen kindbezogenen Gründen gehört – neben dem Fehlen geeigneter Betreuungsmöglichkeiten – ein im Einzelfall nachzuweisender besonderer Betreuungsbedarf des Kindes. Eine so weitreichende Korrektur des bisherigen Familien- und Unterhaltsrechts, die einseitig dem Prinzip der finanziellen Eigenverantwortung geschiedener Mütter Geltung verschaffen will, ist in Italien bislang nicht erkennbar.

Die Veränderung des Rollenmodells für Mütter verläuft parallel zur gestiegenen Inpflichtnahme der Väter, die zunehmend unabhängig vom (ständigen) Zusammenleben mit dem Kind besteht. Das Familienrecht sieht heute in allen Vergleichsländern vor, dass beide Eltern nach einer Scheidung das Sorgerecht gemeinsam ausüben und aktiv am Leben des Kindes teilhaben. Fortdauer der gemeinsamen elterlichen Verantwortung bzw. des gemeinsamen Sorgerechts nach einer Scheidung oder Auflösung einer Partnerschaft oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft haben das Quasi-Monopol der mütterlichen Alleinsorge durchbrochen (Schweden ab Juli 1983, Frankreich 1993, Deutschland Juli 1998, zuletzt Italien 2006). Die im Interesse der Kinder erwünschte gemeinsame Sorge der Eltern auch nach Beendigung ihrer Partnerschaft hat zur Entwicklung neuer Betreuungsarrangements zwischen den Eltern geführt. Inzwischen hat das sog. Wechselmodell (oder die geteilte Alltagssorge) als Form einer möglichst gleichberechtigten Betreuung des Kindes durch die Eltern nach der Trennung zwar Einzug in die gerichtliche Praxis der Vergleichsländer gehalten, allerdings ist die gesetzliche Verankerung der Voraussetzungen einer wechselnden Betreuung eher die Ausnahme. Mit Blick auf die Kindesrechte hat der französische Gesetzgeber bei Anordnung des Wechselmodells dem Mitspracherecht des Kindes besondere Bedeutung beigemessen.

Diese familienrechtlichen Modernisierungstendenzen veranlassten punktuelle Anpassungen der sozialrechtlichen Leistungssysteme, etwa die Aufteilung des Kindergelds an beide Elternteile bereits bei Auszahlung in Schweden. In den anderen Ländern ist eine Aufteilung von Kindergeld bislang nicht vorgesehen, sondern bleibt dem unterhaltsrechtlichen Ausgleich vorbehalten. Fehlende Anpassung an veränderte familienrechtliche Rahmenbedingungen kann unter Umständen zum Wegfall öffentlicher Unterstützung führen, wie im Fall des deutschen Unterhaltsvorschlusses bei partnerschaftlich geteilter Sorge für mehrere Kinder von Unterhaltsvorschussleistungen, während das schwedische Unterhaltsvorschussrecht auf diese Konstellation differenzierter reagiert.

Die Verantwortung für den Kindesunterhalt nach einer Scheidung folgt unterschiedlichen Regeln in den Vergleichsländern: Zwar bleiben beide Eltern grundsätzlich immer für den materiellen Unterhalt verantwortlich, in Deutschland allerdings mit der Maßgabe, dass bei minderjährigen Kindern nur das Einkommen des vom Kind getrennt lebenden Elternteils herangezogen wird; der betreuende Elternteil, bei dem das Kind lebt, erbringt seinen Unterhaltsbeitrag bereits durch die Betreuung und schuldet im Regelfall

keinen Barunterhalt. Dieses Konzept stößt in der Praxis auf Grenzen, zumal der Unterhaltsbedarf des Kindes zu niedrig angesetzt ist. Das Recht des Kindes auf angemessene Existenzsicherung kann in deutschen Alleinerzieherfamilien daher oft nicht durch private Unterhaltsleistungen ausreichend gesichert werden.

Drei der Vergleichsländer – Deutschland, Frankreich, Schweden – treffen staatliche Vorkehrungen zur Sicherung eines Mindestunterhalts für Kinder, wenn der unterhaltsverpflichtete Elternteil keinen oder keinen ausreichenden Unterhalt zahlt. In Italien haben nur wenige Regionen entsprechende Schutzmaßnahmen eingeführt. Die öffentliche Verantwortung für einen Mindestunterhalt des Kindes zeigt sich zum einen in Maßnahmen bei der Eintreibung oder Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs gegenüber dem Schuldner (Frankreich, Deutschland), zum anderen in der Zahlung eines Unterhaltsvorschusses (Deutschland, Frankreich, Schweden, in Italien partiell auf regionaler Ebene). Allerdings ist in Deutschland die öffentliche Leistung auf einen pauschalen Betrag begrenzt und wird nur für einen begrenzten Zeitraum (maximal 72 Monate) bzw. nur bis zu einer bestimmten Altersgrenze (nur für Kinder unter 13 Jahren) gezahlt. Schweden und Frankreich gewähren die Unterhaltssicherung im Bedarfsfall bis zur Volljährigkeit des Kindes. In Deutschland und Frankreich ist die öffentliche Unterhaltsgarantie auf Kinder in Alleinerzieherfamilien beschränkt, sodass die Leistung bei Wiederheirat oder Begründung einer registrierten Partnerschaft (die in Frankreich auch heterosexuellen Lebensgemeinschaften offen steht) entfällt, obwohl ein Stiefelternteil oder ein neuer Partner rechtlich dem Kind nicht zum Unterhalt verpflichtet ist. Im Gegensatz dazu führen Wiederheirat oder nichteheliches Zusammenleben in Schweden nur zu einer Kürzung der Leistung.

Die Rechtsfolgen der Anerkennung der Vaterschaft zu einem nichtehelichen Kind haben sich unter dem Postulat der Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder grundlegend verändert. Der nichteheliche Vater ist nicht nur zur Leistung von Unterhalt verpflichtet, sondern er kann – unter bestimmten Kautelen – das elterliche Sorgerecht erhalten. Einen Anspruch auf Betreuungsunterhalt der Mutter des Kindes – analog zum Betreuungsunterhalt nach Scheidung – kennt von den vier Rechtsordnungen nur das deutsche Familienrecht, das insoweit die private Unterhaltsverantwortung erweitert hat.

Während die Funktion der Eltern als gesetzliche Vertreter des Kindes und ihre Erziehungspflicht mit der Volljährigkeit des Kindes enden, gilt dies nicht in gleicher Weise für die Unterhaltspflicht. In Schweden besteht die Unterhaltspflicht jenseits der Volljährigkeitsgrenze bei noch in der Ausbildung befindlichen Kindern maximal bis zum 21. Geburtstag des Kindes, in Deutschland in der Regel bis zum Abschluss einer den Fähigkeiten entsprechenden Ausbildung, in Frankreich und Italien bis zum Erreichen der wirtschaftlichen Selbständigkeit, ohne dass hierfür eine Altersgrenze vorgegeben ist. Auffällig ist in allen Ländern die fehlende Kongruenz mit den kindergeldrechtlichen Altersgrenzen.

II. Kindesförderung durch Familienförderung: Entlastung für Familien mit Kindern durch Sozial- und Steuerrecht als öffentliche Aufgabe

1. Vielfalt der Zielsetzungen monetärer Leistungen und Sicherungsarrangements im Überblick

Die Leistungen und Maßnahmen, die als „Kinderpaket“ die Eltern beim Kindesunterhalt in den Vergleichsländern finanziell entlasten, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und ihrer Umsetzung beträchtlich. Sie spiegeln die unterschiedlichen Ansätze, Instrumente und Schwerpunkte wider, mit denen die vier Länder unterschiedlichen Familienformen Rechnung tragen.

a) Multifunktionalität von Familienleistungen

Im Zentrum der Geldleistungen für Familien mit Kindern steht in allen Vergleichsländern nach wie vor das Ziel, die wirtschaftlichen Belastungen der Eltern durch den Unterhaltsaufwand für ihre Kinder zu vermindern und dadurch zur finanziellen Stabilisierung von Familien beizutragen. Dieser Aufgabenstellung widmet sich der Staat vornehmlich durch das Instrument der allgemeinen Familien- oder Kindergeldleistungen, die keiner der Staaten in Frage stellt. Vielmehr wird die Bedeutung dieser staatlichen Aufgabe dadurch bekräftigt, dass dieses Leistungssystem im Gegensatz zu den meisten anderen Zweigen sozialer Sicherheit keinen Leistungskürzungen unterworfen wurde. Die Anerkennung einer staatlichen Aufgabe zur partiellen Entlastung von allgemeinen Kinderkosten ist in keinem der Vergleichsländer bevölkerungspolitisch motiviert. Dem steht selbst der Ausschluss von Erstkindergeld in Frankreich nicht entgegen, vielmehr hält der französische Staat eine finanzielle Entlastung von Familien mit einem Kind nur im Fall der Bedürftigkeit für erforderlich und zahlt eine entsprechende Fürsorgeleistung.

Die Staffelung des Kindergeldes nach der Ordnungszahl der Kinder in Deutschland und Frankreich ab dem dritten Kind, in Schweden ab dem zweiten Kind sind Ausdruck dafür, dass die einzelnen Staaten sich verpflichtet fühlen, Belastungen mit Unterhaltsleistungen in Mehrkindfamilien verstärkt auszugleichen. Darin schwingt auch der Gedanke einer Anerkennung für die Leistungen der Familien mit, die mit der Erziehung von Kindern verbunden sind, der vor allem in Deutschland den Gedanken des reinen Familienlastenausgleichs verdrängt hat.

Die Komplexität der Sicherungsarrangements und der damit verknüpften Zielsetzungen hat sich mit dem Auftreten zahlreicher besonderer Familienleistungen in den Vergleichsländern erhöht. Diese Geldleistungen für besondere Bedarfe und/oder Situationen der Familien mit Kindern, namentlich den Leistungen zur Sicherung der finanziellen Stabilität an besonderen biografischen Wendepunkten im Leben der Familie, oder in Lebensphasen, die als besonders schutzbedürftig und schutzwürdig anerkannt sind, zeichnen sich im Gegensatz zu den einfachen Kindergeldsystemen häufig durch ihre

besondere Multifunktionalität aus, denn sie rücken – neben der Funktion einer Minderung des Unterhaltsaufwands – zusätzliche sozial- und gesellschaftspolitische, wirtschafts-, beschäftigungs- sowie bildungspolitische Zielsetzungen in das Blickfeld. Exemplarisch für die Multifunktionalität ist die Reform des deutschen Elterngeldes von 2007: Die Novellierung verfolgt in erster Linie wirtschaftspolitische (kürzere Elternzeit für Mütter) und gleichstellungspolitische Ziele (stärkere Anreize für Väter durch Lohnersatzleistung); als allgemeine familienpolitische Ziele treten ein finanziell gesicherter Schonraum im ersten Lebensjahr des Kindes sowie die Geburtenförderung (vor allem für Eltern mit Anbindung an den Arbeitsmarkt) hinzu, sowie sozialpolitische Ziele (Sockelbeträge für Geringverdienerfamilien). Innerhalb dieser Gemengelage von Zielsetzungen des Gesetzgebers spielt die Geburtenförderung keine eigenständige Rolle im Begründungskontext. Dies gilt auch für die übrigen Vergleichsländer samt Frankreich.

Unter den gesellschaftspolitischen Zielen legt Schweden seit langem den Schwerpunkt auf die Durchsetzung der Gleichstellung und der Chancengleichheit der Geschlechter. Demgegenüber zielen Frankreich und Italien auf die Gleichstellung im Erwerbsleben und unterstützen erwerbstätige Mütter, weniger eine gleichberechtigte Teilhabe von Vätern an der Fürsorgearbeit. Mit der Ausweitung der mütterlichen Erwerbstätigkeit spielen zunehmend auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele eine Rolle bei der Entwicklung einiger besonderer Familienleistungen: Dieser Aspekt prägte vor allem die Reform der französischen Familienleistungen zur Wahlfreiheit bei der Betreuung von Kindern unter sechs Jahren. Die finanzielle Unterstützung dieser flexiblen Form der Kleinkindbetreuung als haushaltsnahe Dienstleistung dient nicht nur der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ermöglicht sie es doch, familiäre Betreuungserfordernisse an die Vollzeitbeschäftigung von Müttern in einem Arbeitsmarkt mit zunehmend irregulären und nicht genau vorhersehbaren Beschäftigungszeiten anzupassen. Darüber hinaus verstand der französische Gesetzgeber den Ausbau dieses Dienstleistungssektors als wichtige Maßnahme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor stehen auch im Visier des Gesetzgebers in Deutschland und Italien, der sich im Gegensatz zu Frankreich jedoch ausschließlich auf indirekte Förderung durch steuerliche Maßnahmen stützt.

Das Wohlergehen der Kinder gehört ebenfalls zu den Regelungszwecken der besonderen Familienleistungen, steht aber zumeist nicht explizit an vorderster Stelle. Ein wichtiger Aspekt für das Wohlergehen der Kinder sind Prävention und Bekämpfung von Armutsrisiken der Familien mit Kindern und damit die Verbesserung der Chancengleichheit von Kindern. In Schweden wird dieses Ziel durch eine weit gefasste Gleichstellungspolitik verfolgt, die eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen miteinschließt. Auch beim Elterngeld erweist sich die schwedische Lösung hinsichtlich Höhe und Dauer insofern als kinderfreundlich, als ein finanziell gut gesicherter Schonraum es den Eltern aller Kinder ermöglicht, die Betreuung in den ersten 12 bis 18 Monaten überwiegend selbst zu übernehmen. Während Deutschland sich seit der Eltern-

geldreform von 2007 mit einem Schonraum von 12 Monaten nach dem obligatorischen nachgeburtlichen Mutterschutz stärker an das schwedische Modell angenähert hat, weisen Frankreich und Italien ein von Schweden und Deutschland abweichendes Verständnis vom Wohlergehen aller Kinder während des ersten Lebensjahres auf: Der finanziell geschützte Schonraum dauert beim ersten Kind in beiden Ländern maximal bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubs. Erst ab dem dritten Kind gewährt Frankreich ein erhöhtes pauschaliertes Erziehungsgeld für 12 Monate. Zahlreiche einkommensabhängige Familienleistungen dienen der Unterstützung armutsgefährdeter Familien und ihrer Kinder. Außerdem spielen in der französischen Sozialpolitik der Gesundheitsschutz von Kindern und der präventive Kinderschutz seit langem eine bedeutsame Rolle, indem bestimmte Familienleistungen an den Nachweis von Vorsorgeuntersuchungen für Kinder geknüpft sind. Italien hat zwar den Kreis der Eltern mit Zugang zu Elterngeldleistungen etwas ausgeweitet. Gleichwohl zeigt die Ausgestaltung mit ihrem bescheidenen Leistungsniveau, dass die Gewährleistung eines finanziell gesicherten Schonraums in der ersten Lebensphase eines Kindes aus italienischer Sicht weniger als Aufgabe des Staates als vielmehr der einzelnen Familien gesehen wird. Wie gering die öffentliche Verantwortung für das Wohlergehen der Kinder in Italien ausfällt, belegt die sehr hohe Armutsgefährdung der in Italien lebenden Kinder nicht nur im Vierländervergleich, sondern im EU-Vergleich insgesamt.

In der Vielfalt gesetzgeberischer Zielsetzungen bei den besonderen Familienleistungen werden unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Bestrebungen deutlich: Einerseits geht es Deutschland und Frankreich darum, die Familienleistungen an die Pluralität gelebter Familienformen anzupassen und dabei nach Möglichkeit die staatliche Neutralität gegenüber unterschiedlichen Familienformen zu wahren, andererseits verfolgen einzelne Maßnahmen auch edukatorische Zwecke, wobei sich Schweden in besonderer Weise um die Unterstützung partnerschaftlicher Familienformen bemüht, während die übrigen Vergleichsstaaten sich auf die Erwerbsanbindung von Müttern und die Verbesserung von Vereinbarkeit im Sinne einer Anpassung der familiären Verpflichtungen an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes konzentrieren. Das besonders breite Spektrum an Familienleistungen in Frankreich oder Deutschland hängt mit dem Bemühen zusammen, Leistungen und Maßnahmen für unterschiedliche Adressaten zu schaffen, um den unterschiedlichen Lebenskonstellationen und Familienformen Rechnung zu tragen. Allerdings lässt Deutschland im Gegensatz zu Frankreich, Schweden oder Italien keine explizite übergreifende Konzeption erkennen, wodurch der Eindruck widersprüchlicher oder inkonsistenter Orientierungen entsteht. Im Gegensatz zu Deutschland konzentriert sich Frankreich auf zwei Schwerpunkte: auf die finanzielle Unterstützung bedürftiger Familien sowie auf die monetäre Unterstützung der von den Eltern gewählten Art der Kinderbetreuung in der Kleinkindphase, wobei der Wahlfreiheit zwischen elterlicher Betreuung in der Familie und einer anderen Form der Betreuung durch den Ausbau von Tagesbetriebsdiensten ein hoher Stellenwert zukommt. Schweden und Italien wiederum verfügen über ein eher überschaubares Spektrum an Familienleistungen, die die

nationalen Präferenzen und Gegebenheiten widerspiegeln: Schweden setzt auf universelle, möglichst einheitliche Leistungen beim Kindergeld und konzentriert sich im Übrigen auf gleichstellungsorientierte Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinbarkeit. Italien stellt nur wenige stark selektive Geldleistungen zur Verfügung, das Leistungsniveau der Familienleistungen ist nach Höhe und/oder Dauer eher bescheiden.

b) Kinderlastenausgleich in anderen Zweigen sozialer Sicherheit

Die Anerkennung dieser öffentlichen Aufgabe findet ihren Ausdruck nicht allein in den Familienleistungen, sondern ist darüber hinaus in allen Vergleichsländern auch in weiteren Zweigen der sozialen Sicherheit verankert. Dabei verfolgen diese Leistungen jeweils ihre spezifischen risikobezogenen Sicherungsfunktionen: So ist der Unterhaltersatz bei frühem Tod eines Elternteils in den Vergleichsländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine Halbwaisenrente aus einem traditionellen Rentenversicherungssystem kennen nur Deutschland und Italien. Frankreich hat diese Leistungsform durch eine einheitliche Pauschalleistung bei Alleinerziehung substituiert. Demgegenüber hat Schweden zwar die Hinterbliebenenversorgung im traditionellen Sinn durch neue „Anpassungsleistungen“ für Familien mit heranwachsenden Kindern ersetzt, die Waisenrenten blieben jedoch bestehen. Der Unterhaltersatz für einen erziehenden Elternteil in Form von Witwen- und Witwerrenten zielt ebenso auf die finanzielle Stabilität der Restfamilie, was auch Armutsbekämpfung und Armutsprävention miteinschließt, vor allem beim kombinierten Unterhaltersatz für den hinterbliebenen Elternteil und hinterbliebene Kinder. Inwieweit das Ziel einer finanziellen Mindestabsicherung und der Armutsprävention erreicht wird, variiert in den Vergleichsländern erheblich, einerseits im Hinblick auf die Höhe und Bezugsdauer der Waisenrente, andererseits im Hinblick auf die Hinterbliebenenversorgung insgesamt. Für die Absicherung des Kindes in der Restfamilie ist daher entscheidend, ob die Sicherung wie in Schweden generell auf nichteheliche Erziehungsgemeinschaften ausgedehnt wird, oder ob die Sicherung wie in Deutschland und Italien auf eheliche Erziehungsgemeinschaften beschränkt bleibt, wobei die Gleichstellung registrierter Partnerschaften in Deutschland eine Öffnung der Hinterbliebenenversorgung für Partnerschaften ermöglichte, in denen die Erziehung von Kindern eher die Ausnahme darstellt.

Ebenso dient die Bemessung von Einkommensersatzleistungen unter Berücksichtigung bestimmter Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern (Krankengeld in Frankreich, Arbeitslosengeld in Deutschland, Witwenrenten in Italien) dem Ziel der finanziellen Stabilisierung von Familien mit Kindern. In den beiden Ländern Deutschland und Frankreich, in denen die Versorgung mit Gesundheitsleistungen als soziale Krankenversicherung organisiert ist, werden Familien durch eine beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Krankenversicherung eines Elternteils entlastet. Die beitragsfreie Mitversicherung von unterhaltsabhängigen Ehegatten in Deutschland und Frankreich (dort auch auf registrierte Partnerschaften ausgeweitet) bringt die Anerkennung eines spezifischen Sicherungsbedarfs angesichts eingeschränkter Vorsorgemöglichkeiten in Einver-

dienerfamilien zum Ausdruck, der nichts an sozialpolitischer Relevanz eingebüßt hat. In Schweden und Italien mit ihren steuerfinanzierten öffentlichen Gesundheitssystemen sind Regelungen für eine beitragsfreie Mitversicherung entbehrlich, da diese Systeme keinen zusätzlichen Vorsorgebedarf bedingen. In den Gesundheitssystemen finden sich zum Teil weitere Formen kindbezogener Entlastungen für Zuzahlungen beim Zugang zu Gesundheitsleistungen, die teils generell gelten (Deutschland, Schweden), in Italien auf Kinder unter 6 Jahren begrenzt und zudem an Einkommensgrenzen gebunden sind; in Frankreich können die Aufwendungen für die Eigenbeteiligung durch eine Zusatzkrankenversicherung versichert werden.

2. Steuerliche Maßnahmen

Steuerliche Maßnahmen zur Entlastung von Kinderkosten sind dem schwedischen Einkommensteuerrecht fremd. Diese Besonderheit unterscheidet Schweden von den übrigen drei Vergleichsländern. In Frankreich und Italien sind familien- und kindbezogene Entlastungen im Steuer- und Abgabenrecht stärker von den allgemeinen und besonderen Familienleistungen abgegrenzt als in Deutschland. Das deutsche Einkommensteuerrecht hat die Grenzen verwischt, seit es das Kindergeld als eine antizipierte Steuergutschrift zur Freistellung des verfassungsrechtlich gebotenen Kinderexistenzminimums monatlich auszahlt. Dabei handelt es sich primär um eine steuerpolitische Maßnahme zur Besteuerung gemäß dem Prinzip der Leistungsfähigkeit mit dem Zweck, horizontale Steuergerechtigkeit herzustellen. Nur wenn wegen zu geringer Einkünfte die steuerliche Entlastung nicht greift, hat die Zahlung die Funktion einer Förderleistung. Die Grenzen zwischen Sozialrecht und Steuerrecht werden allerdings auch verwischt, wenn das Steuerrecht explizit eine Entlastung in Form von Auszahlungen (Positiv-Steuer) ohne Anknüpfung an ein zuvor erzielter steuerpflichtiges Einkommen gewährt, wie dies zeitweilig in Italien und in Deutschland praktiziert wurde.

Die Regelungsprinzipien zur Berücksichtigung von Kosten für den allgemeinen Unterhalt von Kindern unterscheiden sich erheblich zwischen den Vergleichsländern. Während unterhaltsabhängige Kinder bei der Einkommensteuer in Schweden keine Rolle spielen, werden sie in Italien durch einen Pauschalabzug von der Steuerschuld berücksichtigt, der nach dem Alter des Kindes und der Zahl der unterhaltsabhängigen Kinder differenziert. Dies führt proportional zu einer stärkeren öffentlichen Unterstützung bei niedrigeren Einkünften. Auch Frankreich (durch seine Kinderquotienten im Rahmen des Familiensplittings) und Deutschland (durch Kinderfreibeträge) berücksichtigen die elterlichen Unterhaltungspflichten im Steuerrecht, im Gegensatz zu Italien geschieht dies jedoch über Abzüge vom Einkommen, was bei einem progressiven Steuertarif zu einer proportional höheren Entlastung je Kind in den höheren Einkommensklassen führt. Während in Frankreich und Italien die steuerrechtliche Gestaltung völlig autonom vom Sozialrecht erfolgt, erweist sich das deutsche Modell wegen der höchst intransparenten

Verschränkung von steuerlichen Kinderfreibeträgen und Kindergeld als Sonderweg im internationalen Vergleich.

Ein weiterer Sonderweg ist das deutsche (optionale) Ehegattensplitting, das 2013 auf eingetragene Partnerschaften ausgeweitet wurde. Es handelt sich um ein Modell der Entlastung, das allein an den Ehestatus bzw. eine eingetragene Partnerschaft der Eltern anknüpft und unabhängig von der Existenz unterhaltsabhängiger Kinder bei unterschiedlicher Verdiensthöhe der Partner die Wirkungen progressiver Steuertarife abmildert. Dieser Effekt tritt auch beim französischen Familiensplitting ein, auch wenn dieses seit der Einführung registrierter Lebensgemeinschaften auch auf formalisierte eheähnliche Lebensgemeinschaften und gleichgeschlechtliche Partnerschaften ausgeweitet wurde und durch die Kinderkomponenten speziell Einelternfamilien weniger stark benachteiligt als das deutsche Modell. Das Familiensplitting hat mit der Wirtschaftskrise der letzten Jahre zunehmend an Legitimationskraft verloren. Jüngste Reformen haben die kindbedingten Steuerentlastungen in Frankreich der Höhe nach begrenzt und damit die elterliche Verantwortung für den Kindesunterhalt in den 12% der wohlhabendsten Familien wieder stärker auf die Eltern verlagert.

Schweden präferiert aus gleichstellungspolitischen Gründen eine voll individualisierte Besteuerung ohne Absetzbeträge für unterhaltsabhängige Familienmitglieder, so dass die Entlastung für alle Kinder in gleicher Weise allein durch die universellen Familienleistungen erfolgt.

C. Öffentliche Verantwortung

I. Deckung des Unterhaltsbedarfs von Kindern im Recht der Familienleistungen

Alle vier Länder kennen ein Kindergeldsystem, das monofunktional die Entlastung der Eltern bei den allgemeinen kindbedingten Unterhaltsaufwendungen bezweckt. Das Ausmaß der finanziellen Entlastung durch das nationale Kindergeldsystem variiert. Ergänzende Formen finanzieller Entlastung treten in familialen Situationen hinzu, die der Staat jeweils als besonders schutzwürdig und schutzbedürftig anerkannt hat: Kinderreiche und bedürftige Familien sowie Alleinerzieherfamilien.

1. Kindergeldsystem für den allgemeinen Unterhaltsbedarf

a) Zugangsvoraussetzungen

Das allgemeine Kindergeld ist in Deutschland, Frankreich (ab dem zweiten Kind) und Schweden grundsätzlich universell ausgestaltet und wird ohne Einkommensprüfung