

weit darüber hinausreichenden Gegenstände und drittens wegen des Ausfalls subjektiver Rechte als Durchsetzungsmechanismen keineswegs einfach umzusetzen ist.

B. Ziel und Anlage der Studie

I. Zielsetzung

Anknüpfend an die vorstehend geschilderte Ausgangslage faßt die folgende Studie die staatlichen Interventionen zusammen, mit denen Kinder entweder in finanzieller Hinsicht oder durch die Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten gefördert werden. Zusammenfassend soll von *Leistungen für Kinder* gesprochen werden, und zwar auch, wenn diese Leistungen den Eltern oder anderen Sorgeberechtigten zustehen. Denn weil die Eltern in allen hier einbezogenen Gesellschaftsordnungen das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder haben, geht es vielfach, wahrscheinlich sogar zumeist, bei entsprechenden Leistungen unmittelbar um deren Entlastung und Unterstützung. Deshalb bestehen auch starke Überschneidungen mit dem weiteren Feld der vorstehend schon angesprochenen Familienpolitik⁷¹. Das ändert nichts an der Konzentration der Studie auf die Förderung von Kindern. Dieser Ansatz beschränkt einerseits eine familienpolitische Sicht, weil nur bestimmte familienpolitische Maßnahmen in den Blick zu nehmen sind. Es führt andererseits gerade im Hinblick auf die Betreuungsleistungen zu einer Ausweitung, weil etwa das Kindergarten- und Schulrecht einbezogen werden müssen.

Ziel der Untersuchung ist es, die Komplexität der Leistungen für Kinder zu erfassen und diese zu systematisieren. Grundlage ist eine umfassende und verlässliche Darstellung des positiven Rechts, d.h. der relevanten Rechtsnormen und deren tatsächlicher Durchführung einschließlich der normativen und der faktischen Bezugspunkte.⁷² Im

71 Vgl. dazu u.a. auch folgende Studien: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), Familienpolitik in Europa, 1978; *Kamerman/Kahn* (Hrsg.), Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, 1978; *Langer-El Sayed*, Familienpolitik, 1980; *Kamerman/Kahn* (Hrsg.), Maternity Policies and Working Women, 1983; *Ditch/Bradshaw/Eardley*, Developments in National Family Policies in 1994, 1995; *Ditch/Barnes/Bradshaw* (Hrsg.), An Synthesis of National Family Policies 1995, 1996; *Kahn/Kamerman*, Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States, 1997; *Kaufmann/Kuijsten/Schulze/Strohmeier* (Hrsg.), Family Life and Family Policies in Europe, Band I, 1997; *Vlemminckx/Smeeding*, Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations, 2000; *Klammer*, WSI Mitteilungen 2002, S. 126; *Peuckert*, Familienformen im sozialen Wandel, 2002. Aus neuerer Zeit und mit stärkerem Bezug zu Kindern *Stock/Bertram/Fürnkranz-Prskawetz/Holzgreve/Kohli/Staudinger* (Hrsg.), Zukunft mit Kindern. Fertilität und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2012.

72 Vgl. insofern zu methodischen Fragen des Sozialrechtsvergleichs nur *von Maydell*, Sach- und Kollisionsnormen im internationalen Sozialversicherungsrecht, 1967, S. 15; *Zacher* (Hrsg.), Methodi-

Hintergrund stehen dabei der jeweilige verfassungsrechtliche Rahmen ebenso wie die Anlage von Sozialleistungssystemen und Betreuungseinrichtungen. Das ermöglicht, das Zusammenspiel verschiedener Förderinstrumente aufzuzeigen und zugleich deren Einbettung in die jeweilige Rechtsordnung hervorzuheben. Es erfordert einen – durchaus zuweilen etwas ermüdenden – Grad an Detailliertheit. Das ist nicht zuletzt deshalb unumgänglich, weil sich in der Regel die Frage stellt, ob einzelne, für vorbildlich gehaltene sozialrechtliche Lösungen aus anderen Ländern in die eigene Rechtsordnung übernommen werden können. Ohne Blick auf deren genaue Ausgestaltung und deren institutionelle Voraussetzungen, die zugleich Wirksamkeitsbedingungen darstellen, läßt sie sich aber nicht sinnvoll beantworten.

Uns kann und soll es nicht darum gehen, eigene Aussagen über die Wirksamkeit bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen zu treffen. Dafür wären empirische Untersuchungen erforderlich,⁷³ die den Rahmen einer rechtsvergleichenden Studie sprengen würden. Offensichtlich bestehen ganz unterschiedliche Ansichten über die theoretische Einordnung von Wirksamkeitszusammenhängen. Konkreter gesprochen, ergibt etwa auch die Einschätzung der Ursachen für niedrige Geburtenraten, betrachtet man die dazu in Deutschland veröffentlichten Umfragen, kein klares Bild.⁷⁴ So mag es zwar plausibel klingen, daß schon die Existenz ausgebauter Sozialversicherungssysteme die Anreize für die Erziehung eigener Kinder vermindert,⁷⁵ keineswegs ist aber geklärt, in welchem Umfang dieser Befund tatsächlich die individuellen Lebensentwürfe beeinflusst, geschweige denn, wie er sich zu anderen, diese Entscheidung beeinflussenden Faktoren verhält.⁷⁶ Insofern könnte nur eine repräsentative Erhebung individueller Le-

sche Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 21 ff., 22; Zacher (Hrsg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, 1978, S. 9 ff., 18; Becker, in: ders. (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich I, 2010, S. 20 ff.

73 Vgl. dazu Bonin/Spiess/Stichnoth/Wrohlich, in: DIW, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2014, S. 5 ff., die Folgebeiträge in derselben Ausgabe sowie die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen im Auftrag des BMFSFJ (für eine Übersicht der Einzelmodule: www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/gesamtevaluation-uebersicht-module_property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf; Stand: 11.7.2014).

74 Nach einer Studie des IfD Allensbach sind wichtigste Gründe für die Kinderlosigkeit das Fehlen eines geeigneten Partners (40%), die Ansicht, zu jung dafür zu sein (39%) oder der Wunsch, möglichst viel Zeit für sich selbst und Hobbys zu haben (34%), IfD Allensbach (Hrsg.), Monitor Familienleben 2012, S. 39 (abrufbar unter: http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/Monitor_Familienleben_2012.pdf; Stand: 14.05.2014); hingegen führt eine Studie der Stiftung für Zukunftsfragen als Hauptgrund die hohen Kosten durch Kinder (67 %), Wunsch nach Freiheit und Unabhängigkeit (60%) und eine prioritäre Karriereplanung (57%), Stiftung für Zukunftsfragen (Hrsg.), Forschung aktuell, Nr. 248, S. 1 (abrufbar unter: www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/uploads/media/Forschung-Aktuell-248-Weshalb-die-Deutschen-keine-Kinder-bekommen_01.pdf; Stand: 14.5.2014).

75 Zu diesem Argument Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, 2005, S. 423; eher skeptisch dagegen Fasshauer, DRV 2006, S. 305 ff., 321.

76 Auch die Annahme, daß Betreuungsleistungen einen wesentlichen fördernden Einfluß auf die Anzahl der Geburten haben, ist nicht einfach nachzuweisen. Studien, die zu dieser Frage in den letzten

bensverläufe und -entwürfe helfen, und die Länderberichte müssen sich auf die Wiedergabe einiger als plausibel erscheinender Wirkungszusammenhänge beschränken.

Wichtiger noch ist, daß die Studie schon im Ansatz nicht einer Beschränkung auf die Förderung von Kindern aus bevölkerungspolitischen Gründen folgt. Im Gegenteil: Sie geht davon aus, daß die rechtliche Stellung der Kinder, deren rechtlicher Schutz und deren Förderung, primär aus einer besonderen Schutzbedürftigkeit folgt und der Persönlichkeitsentwicklung dient. Sie zielt schon deshalb auf eine normative Auswertung der systematisierenden Zusammenschau von Leistungen für Kinder ab. Gerade wenn entsprechende Leistungen nicht nur als Ausdruck kollektiver Erhaltungsinteressen gesehen werden, ist die Frage von zentraler Bedeutung, wie die Verantwortung zum Schutz der Kinderrechte verteilt wird. Rechtlich faßbar wird diese Verantwortung vor allem durch die Knüpfung rechtlicher Folgen an Verhalten und die Zuschreibung von Rechten und Pflichten.⁷⁷ In diesem Sinne geht es im vorliegenden Zusammenhang um deren Aufteilung: auf der gesellschaftlichen Ebene zwischen Kindern und Eltern bzw. anderen Sorgeberechtigten, auf der Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft zwischen Sorgeberechtigten und dem Staat, der in der Rolle eines Wächters subsidiär für die Wahrung des Kindeswohls und zudem für die Gewährleistung einer die Persönlichkeitsentfaltung ermöglichenden Infrastruktur zu sorgen hat,⁷⁸ sowie innerhalb der Gemeinschaft zwischen den verschiedenen Hoheitsträgern, insbesondere der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung in Form der Kommunen.

II. Zur Länderauswahl

1. Die Studie konzentriert sich auf Leistungen für Kinder in Ländern mit ausgebauten Leistungs- und Betreuungseinrichtungen, weil demographische Prozesse, die ein wesentliches Motiv für die Studie abgeben, abhängig sind vom gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsstand. Wenn zudem Aufschlüsse für die Verteilung der Verantwortung zwischen Staat, Familie und Einzelnem erwartet werden, bilden darüber hinaus gemeinsame Grundvorstellungen für die Konstitution staatlicher Gemeinschaften eine wichtige Vergleichsgrundlage. Beide Aspekte hätten zwar eine Einbeziehung außereuropäischer, insbesondere der nordamerikanischen Staaten, nicht ausgeschlossen. Selbst

Jahren erstellt wurden, kommen zu durchaus ambivalenten Ergebnissen, vgl. mit dem Verweis auf viele andere Studien die Arbeit von *Sleebos*, *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Responses*, 2003, S. 48 ff., 48; *Buhr/Huinink*, ZSR 58 (2012), S. 336 ff.; dagegen einen fördernden, aber erst nach mehreren Jahren eintretenden Effekt bejahend *Bujard*, *Familienpolitik und Geburtenrate*, 2011, S. 40.

77 Vgl. dazu weiter ausholend und sprachliche, philosophische wie rechtliche Aspekte zusammenfassend nur *Quade*, *Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung*, 2009, S. 44 ff. m. zahlr. Nachw.

78 Dazu unten, C.II.

wenn aber die Europäische Union keine Kompetenzen zur Harmonisierung der nationalen Familien- und Sozialpolitik in praktisch relevantem Umfang besitzt,⁷⁹ bildet sie doch zugleich eine Wertegemeinschaft und damit einen Ordnungsrahmen, innerhalb dessen ein Vergleich besonders fruchtbar sein kann.

2. Auch innerhalb der Europäischen Union sind Ausrichtung, Bedeutung und Ansatzpunkte familienpolitischer Maßnahmen durchaus unterschiedlich. Im familienpolitischen Schrifttum wird deshalb verbreitet der Versuch unternommen, ähnlich der Kategorisierung von Sozialleistungssystemen insgesamt,⁸⁰ bestimmte Typen der Familienpolitik zusammenzufassen und einzelne Länder diesen Typen zuzuordnen.⁸¹ Das muß hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden. Es soll genügen, einige dieser Kategorisierungsansätze kurz zusammenzufassen. Daraus wird ersichtlich, daß in verschiedenen Studien ganz unterschiedliche Kriterien die jeweilige Einteilung leiten.

In einem in erster Linie beschreibenden, von *Gauthier*⁸² ausgearbeiteten Ansatz, der familien- und bevölkerungspolitische Aspekte zusammenführt, lassen sich vier Politikmodelle unterscheiden. Sie zeichnen sich durch die jeweils verfolgten, voneinander abgrenzbaren Zielsetzungen aus und variieren entsprechend der im Hintergrund stehenden sozialen und politischen Herausforderungen. Jedes Modell ist für sich genommen ein Idealtyp, der in Reinform nur selten vorkommt. Vielmehr existieren Überschneidungen und Mischformen (*hybrid forms*). Auf dieser Grundlage unterscheidet *Gauthier* zwischen dem *Pro-family/pro-natalist model*, dem *Pro-family but non-interventionist model*, dem *Pro-egalitarian model* und dem *Pro-traditional model*.

Enger bezogen auf die Rolle der Familien ist demgegenüber die Kategorisierung durch *Bahle*. Grundlegend ist bei ihm eine Differenzierung zwischen Innen- und Außenverhältnis: Auf der einen Seite steht das Ehe- und Familienrecht, welches das Innenverhältnis betrifft, auf der anderen die familienpolitische Einflussnahme, die sich auf das Außenverhältnis bezieht.⁸³ Neben dem staatlichen Einfluß wird dem kirchlichen Einfluß und dessen Familienbild eine wichtige Rolle zugestanden, auch wenn diese im Schwinden begriffen sein soll.⁸⁴ Zentraler Ausgangspunkt der Unterscheidung von Fa-

79 Dazu unten, D.II.1.

80 Vgl. vor allem *Esping-Andersen*, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990, S. 9. Auf die breite Diskussion um diesen Ansatz soll hier nicht eingegangen werden.

81 Vgl. dazu die Überblicke bei *Hantrais*, in: *Clasen* (Hrsg.), *Comparative Social Policy*, 1999, S. 95 ff., 96 m. w. N.

82 *Gauthier*, *Public policies affecting fertility and families in Europe: A survey of the 15 member states*, veröffentlicht unter: www.unav.es/icf/main/documentos/Gauthier_Public-policies-fertility.pdf (Stand: 15.5.2014); *Gauthier*, in: *Cleveland* (Hrsg.), *Our Children's Future*, 2001, S. 251 ff.

83 *Bahle*, *Familienpolitik in Westeuropa*, 1995, S. 49.

84 *Bahle*, *Familienpolitik in Westeuropa* (Fußn. 83), S. 118.

milienpolitiken ist dann die je nach politischer Gemeinschaft unterschiedlich stark ausgeprägte Rolle von Kirche und Staat.⁸⁵

*Hantrais*⁸⁶ wählt ebenfalls die Familie als Ausgangspunkt, stellt aber zur Feststellung und Erklärung verschiedener Formen von Familienpolitiken auf ein Bündel von Faktoren ab, in erster Linie auf institutionelle Vorgaben, Definitionen der politischen Akteure und gesellschaftliche Prämissen. Das führt zu drei groben Kategorien. Auf der einen Seite reduzierten einige europäische Staaten staatliche Familienpolitik auf ein Minimum und garantieren der Familie nur einen Existenzschutz, so Irland, Italien, die Niederlande und Großbritannien. Auf der anderen Seite räumten Länder dem Schutz der Institution Familie eine sehr viel größere Bedeutung ein und werden dafür aktiv tätig, so Deutschland, Frankreich, Portugal, Luxemburg und Belgien. Einen Mittelweg sollen nach dieser Unterscheidung die skandinavischen Länder (Dänemark, Schweden und Finnland) verfolgen, weil deren Familienpolitik vor allem darauf abziele, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Selbständigkeit der Familien zu ermöglichen.

Schließlich stellt *Kaufmann* die unterschiedlichen Formen staatlicher Interventionen in den Vordergrund – ökonomische, ökologische, pädagogische und rechtliche Interventionen⁸⁷ – und nimmt deren jeweilige Intensität als zentrales Kriterium für die Typisierung von Familienpolitiken.⁸⁸

3. Bereits der kurze Überblick zeigt, daß familienpolitische Kategorisierungen erst dann eine gewisse Aussagekraft entwickeln, wenn sie im Zusammenhang mit bestimmten Hintergründen und Ansätzen staatlicher Interventionen stehen. Zudem sind sie naturgemäß sehr stark abhängig von dem Ziel, zu dessen Erklärung sie eingesetzt werden. Sie eignen sich deshalb nur sehr beschränkt als Ausgangspunkt für die Auswahl der Vergleichsländer.

Statt dessen ist diese geleitet von zwei Überlegungen. Zum einen sollten verschiedene normative Vorstellungen von Kinderrechten ebenso wie die damit verbundenen verschiedenen sozialpolitischen und familienpolitischen Grundeinstellungen deren Bedeutung für die Umsetzung von Förderungszielen beleuchten. Zum anderen sollten, den Ausgangsüberlegungen folgend, neben Deutschland Länder einbezogen werden, in denen relativ hohe Geburtenraten zu verzeichnen sind. Das erklärt die Einbeziehung von Frankreich und Schweden. Frankreich gilt bekanntlich als ein Land mit besonders umfangreich ausgebauten und historisch weit zurückreichenden Familienleistungen. Schweden steht für das skandinavische Modell, das sich durch die Betonung von Kin-

85 *Bahle*, Familienpolitik in Westeuropa (Fußn. 83), S. 47.

86 *Hantrais*, in: *Clasen* (Hrsg.), *Comparative Social Policy* (Fußn. 81), S. 95 ff.

87 Vgl. zu diesen sozialpolitischen Interventionsformen bereits *Kaufmann*, in: *ders.* (Hrsg.), *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, 1982, S. 49, 66 ff.

88 *Kaufmann*, *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland*, 1995, S. 204 ff.

derrechten und eine weitgehende Gleichstellung der Geschlechter auszeichnet. In einem gewissen, den Vergleich schärfenden Kontrast dazu steht Italien, vor allem wegen der auch für andere Mittelmeerstaaten feststellbaren niedrigen Geburtenrate. Dabei darf aber auch nicht übersehen werden, daß die regionalen Unterschiede innerhalb des Landes hoch sind und einzelne familienpolitische Maßnahmen von beachtlicher Bedeutung sind.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Die Studie bezweckt nicht eine Vertiefung der Diskussion um verschiedene Sozialleistungstypen oder Sozialpolitikmodelle. Aus rechtlicher Sicht sind entsprechende Diskussionen nur eingeschränkt weiterführend. Die zugrundeliegenden Modellannahmen helfen bei Mikrovergleichen schon deshalb wenig, weil die jeweiligen systembildenden Kriterien zu grob sind. Sie taugen zudem als Analyseinstrumente wenig, wenn es um das Zusammenspiel verschiedener Sozialleistungssysteme geht. Schließlich ermöglichen sie nur mittelbar Aussagen über die hier interessierenden, hinter der jeweils vorfindlichen Sozialleistungslandschaft stehenden gesellschaftlichen Vorstellungen, nämlich die Verteilung der Verantwortung zwischen Staat, Familie und Einzelnem.

III. Komplexität des Themas und Beschränkungen

Förderung und Unterstützung von Kindern stellen sich als hochkomplexe Aufgaben dar. Schon für das Ziel, die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit zu verbessern, ist eine große Vielfalt unterschiedlichster Einflußfaktoren relevant.⁸⁹ Sie betreffen sehr verstreute und zum Teil fernliegende Regelungsmaterien, wie etwa Laden- und Behördenöffnungszeiten. Eine vollständige Erfassung aller möglicherweise in Frage kommenden Einflußfaktoren kann deshalb nicht angestrebt werden, Beschränkungen sind erforderlich. Sie beziehen sich sowohl auf die erfaßten Regelungen als auch auf den Forschungsgegenstand.

1. Disziplinär

Die Studie dient der Vermittlung detaillierter Kenntnisse verschiedener Rechtsordnungen und einer vergleichenden Analyse. Nach wie vor kann nur diese Kombination – ungeachtet der oft zu lesenden Kritik an Länderberichten – eine umfassende Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen und Ausgestaltung einzelner sozialpolitischer Felder ermöglichen, insbesondere wenn es um einigermaßen komplexe Regelungszusammenhänge geht. Natürlich ist die Studie, wie dies der rechtsvergleichende Blick fordert, geprägt vom Bemühen um die Einbeziehung der faktischen Grundlagen und die Erfassung

⁸⁹ Vgl. *Wingen*, Familienpolitische Denkanstöße, 2001, S. 135 ff.

des tatsächlich angewendeten Rechts. Aber sie kann und soll keine darüber hinausgehenden Fragen beantworten, wie etwa die nach der Rolle verschiedener Akteure für die Schaffung rechtlicher Regelungen oder die nach deren Wirksamkeit. Stattdessen konzentriert sie sich auf die normativen Bedingungen der Förderung von Kindern, um gerade deren Bedeutung auch in einem sozialpolitischen Kontext herauszustellen (vgl. oben, II. 1.).

Sie ist zugleich „intradisziplinär grenzüberschreitend“: Denn sie verbindet oftmals eigenständig behandelte Rechtsgebiete (Verfassungsrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht, Schulrecht, Steuerrecht) miteinander. Das ist schon deshalb notwendig, weil zwischen diesen Gebieten Überschneidungen und vor allem Wechselbezüglichkeiten bestehen, die nur in einer umfassenden Abhandlung erkannt und einbezogen werden können.

2. Gegenständlich

Dazu kommen Beschränkungen, die den Untersuchungsgegenstand betreffen. Sie verdanken sich der vorstehend genannten Zielsetzung, Leistungen für Kinder zu erfassen,⁹⁰ und dem Erfordernis einer klaren Abgrenzung der Vergleichsgrundlagen.

a) Die Eltern betreffenden Statusfragen und eventuelle gesellschaftlichen Konzeptionen für gesellschaftliche „Kerngemeinschaften“ bleiben grundsätzlich außen vor. Leistungen an Ehegemeinschaften bzw. an vergleichbare Gemeinschaften (mit z.T. eigenen Steuerungsfunktionen) werden nur einbezogen, soweit sie einen besonderen Bezug zur Kinderförderung aufweisen, entweder ausdrücklich oder zumindest funktional (wie das sog. Ehegattensplitting). Diesem Grundsatz nach werden auch der Mutterschutz⁹¹ und Leistungen an Mütter berücksichtigt, weil entsprechende Maßnahmen einen engen Zusammenhang zur Deckung des Familienunterhalts aufweisen. Entsprechendes gilt für familienrechtliche Regelungen. Sie sind zwar nicht allgemein und umfassend im hier interessierenden Zusammenhang relevant, jedoch in mancherlei Hinsicht für die Förderung von Kindern wichtig. Das gilt insbesondere für das Unterhaltsrecht, weil es sowohl primäre Verantwortlichkeiten als auch finanzielle Einstandspflichten begründet.

b) Ähnlich wird verfahren mit sonstigen rechtlich ausgeformten privaten Verantwortlichkeiten, insbesondere soweit sie aus einem Arbeitsverhältnis resultieren. Sie können – und müssen dann allerdings auch – nur insoweit Berücksichtigung finden, als sie in spezifisch funktionalem Zusammenhang zur Unterstützung und Förderung von Kindern stehen. Ein solcher Zusammenhang ist in verschiedener Hinsicht gegeben, etwa wenn es um den arbeitsrechtlichen Schutz von Müttern oder um die Freistellung von Erziehungsberechtigten von arbeitsvertraglichen Hauptpflichten geht.

c) Schließlich kann auf die Darstellung von Sonderregelungen verzichtet werden, die nicht allgemein kindbezogene Bedarfssituationen betreffen, sondern sich aus anderen

90 Vgl. oben, B.I.

91 Dazu etwa *Alewell/Pull*, *Comparative Labour Law and Policy Journal* 22 (2001), S. 297 ff.

Bedarfen ergeben. Das folgt schon aus dem bereits genannten Erfordernis einer funktionalen Abgrenzung. Deshalb bleiben staatliche Maßnahmen zum Schutz behinderter Kinder einschließlich des speziellen schulischen Förderungsbedarfs⁹² oder zum Schutz ausländischer Personen weitgehend ausgeblendet.

3. Lebenszeitbezogen

Der Kindbezug erfordert auch eine lebenszeiträumliche Begrenzung. Funktional gesehen müßte dafür der besondere Unterstützungsbedarf von Kindern entscheidend sein. Eine entsprechende Grenzziehung läßt sich aber nur schwer verwirklichen, selbst wenn man davon ausgeht, daß rechtliche Regelungen typisierend den Lebensabschnitt bestimmen, in dem Kinder schutzbedürftig sind. Denn schon innerhalb einer nationalen Rechtsordnung und beschränkt auf die dort vorgesehenen Sozialleistungen finden sich unterschiedliche Altersgrenzen.⁹³ Eine oberste Grenze von allgemeiner Bedeutung stellt in diesem Zusammenhang die Volljährigkeit dar – und zwar grundsätzlich unabhängig davon, in welchem Lebensalter diese gesetzt wird.⁹⁴ Denn bei ihrem Erreichen werden typisierend junge Menschen auf gesellschaftlicher Ebene in ihre Eigenverantwortung entlassen, und es wird damit zugleich der Erziehungsverantwortung der Eltern eine Grenze gesetzt, wenn auch die Unterhaltsverpflichtungen zwischen Eltern und Abkömmlingen darüber hinaus reichen können.⁹⁵ Bereits zuvor kann die Rechtsordnung der schrittweisen Entwicklung des Kindes durch Stufungen des Schutzes und der Aner-

92 Dazu Graser, in: *Becker/Graser* (Hrsg.), *Perspektiven der schulischen Integration von Kindern mit Behinderung*, 2004, S. 63 ff., und vor allem die danach einsetzende, auf die UN-Behindertenrechtskonvention zurückgehende Debatte um die (auch) schulische Inklusion.

93 Beispielhaft für die Rechtslage in Deutschland die Regelungen zum Kindergeld nach §§ 63 Abs. 2 S. 1, 32 Abs. 4 EStG: So wird Kindergeld grds. für unter 18-Jährige, unter bestimmten Voraussetzungen (Arbeitslosigkeit oder Ausbildungsverhältnis) bis zu 21 bzw. 25 Jahren, und in besonderen Fällen (§ 32 Abs. 5 S. 1 EStG) auch darüber hinaus gewährt; bei Vorliegen einer Behinderung vor Ablauf des 25. Lebensjahres und daraus resultierender Unfähigkeit, sich selbst zu unterhalten, besteht ein Kindergeldanspruch ohne jegliche Altersgrenze (§ 32 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 EStG). Dem entsprechen die Altersgrenzen der subsidiär anwendbaren Vorschriften des BKGG.

94 In diesem Sinne und auf eine Obergrenze von 18 Jahren abstellend Art. 1 UN-KRK (vgl. dazu näher unten, D.II.1.). Innerhalb der EU bestand in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts ein Trend, die Volljährigkeitsgrenze von 21 auf 18 Jahre abzusenken, während längere Zeit nur das erstgenannte Lebensalter nach den früher geltenden gemeinschaftsrechtlichen Aufenthaltsvorschriften (Art. 10 VO 1612/68, ABl. L 257/2 v. 19.10.1968) einen Nachzug ohne Nachweis der Unterhaltsgewährung ermöglichen sollte, vgl. dazu auch SA des GA *Geelhoed v. 25.5.2004*, Rs. C-275/02 (Ayaz), Rdnr. 79; der auf das Alter bezogenen Argumentation ist der EuGH allerdings in seinem nachfolgenden Urteil v. 30.9.2004 (Slg. 2004, I-8792) nicht gefolgt. Zwischenzeitlich wurde das Recht neu gefaßt, und im jetzigen Art. 10 VO 492/2011 wird statt auf eine Altersgrenze nur noch auf „Kinder“ abgestellt, wobei für die Auslegung Art. 1 UN-KRK mit seiner Obergrenze von 18 Jahren herangezogen werden kann (vgl. zur Bedeutung der UN-KRK etwa die Einleitung zu „Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes“, KOM 2011/60 endg., und dazu unten, D.II).

95 Vgl. dazu *Hohnerlein*, in: *Kocka/Kohli/Steeck* (Hrsg.), *Altern in Deutschland*, 2009, S. 139 ff.

kennung von Autonomie Rechnung tragen, wie es in Deutschland auch sprachlich mit der Unterscheidung von Kindern und Jugendlichen zum Ausdruck kommt.⁹⁶

Für die Untersuchung des Schul- und Bildungsrechts ist ergänzend eine weitere Grenzziehung sinnvoll, die auf Bildungsziele abstellt und entlang verschiedener Formen der Bildungseinrichtungen verläuft. In diesem Sinne ausgeschieden werden die Regelungen über Hochschulen und die berufliche Bildung. Die Studie konzentriert sich stattdessen auf die allgemeine Bildung, die eine Grundlage für die weitere Aus- und Fortbildung und die spätere Erwerbstätigkeit legt.

C. Systematisierung der Sozial- und Betreuungsleistungen

Innerhalb des damit abgesteckten Untersuchungsrahmens können die kindbezogenen Leistungen nach verschiedenen Kriterien systematisiert werden. Zunächst nach ihrer Funktion (I.), und zwar im Sinne einer allgemeinen Zielbestimmung, einer konkreten Ausrichtung und einer Festlegung bestimmter sozialpolitischer Zielsetzung, die insbesondere mit dem Niveau der Leistungen bzw. deren Umfang korreliert. Die anderen Systematisierungen betreffen verschiedene Aspekte des institutionellen Arrangements. Zunächst verstanden im Sinne einer Aufgabenverteilung zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Einheiten (II.), die zugleich über die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Gesellschaft Aufschluß gibt; in diesem Zusammenhang wird kurz auf einige verwaltungsorganisatorische Aspekte im Sinne der praktischen Umsetzung der Verantwortung eingegangen. Daneben spielen die Formen sozialpolitischer Intervention eine Rolle, die sich verschiedener, allgemein bekannter Leistungstypen (III.) bedient und in diesem Sinne bestimmten Regeln folgt. Schließlich ist zu beachten, daß diese rechtlich ausgeformten Interventionen auf verschiedenen Regelungsebenen erfolgen (IV.), sowohl innerstaatlich als auch überstaatlich (in einem weiten Sinn) betrachtet, wobei sich die Einführung auf eine kurze Darstellung der überstaatlichen Vorgaben beschränkt.

96 Mit einer Grenzziehung beim Lebensalter von 14 Jahren, vgl. § 7 Abs. 1 SGB VIII, allerdings ohne für einen weiten Kinderbegriff auf das Erreichen der Volljährigkeit zu verzichten (§ 7 Abs. 2 SGB VIII); zu der allgemeinen Bedeutung dieser Unterscheidung für das Sozialrecht BSG v. 18.1.2011, B 2 U 15/10 R (zur gesetzlichen Unfallversicherung) (www.juris.de). Auf derselben Grenze von 14 Jahren liegt die Festlegung der altersbezogenen Schuldfähigkeit (§ 19 StGB) und die der Religionsmündigkeit (§ 5 RelKErzG). Zumindest was die strafrechtliche Verantwortung angeht, so stellt diese Grenze zugleich einen europäischen Standard dar, weshalb die Regelung im Vereinigten Königreich, nach der Kinder ab 10 Jahren strafmündig sind, menschenrechtliche Bedenken ausgelöst hat; abl. aber EGMR v. 16.12.1999, Nr. 24724/94 – T./VK, und Nr. 24888/94 – V./VK, Rdnr. 74 (<http://hudoc.echr.coe.int>); ohne Altersgrenze insofern auch Art. 40 Abs. 3 UN-KRK.