

Neuregelung der Familienleistungen für Ausländer

Claudius Voigt, ProjektQ, GGUA-Flüchtlingshilfe Münster

Mit fast einjähriger Verspätung treten im Dezember die Neuregelungen der Familienleistungen für Ausländer in Kraft. Der Bundestag beschloss am 19. Oktober 2006 in Zweiter und Dritter Lesung die Gesetzesänderungen zum Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss für ausländische Staatsangehörige, am 24. November stimmte der Bundesrat den Neuregelungen zu. Die Neuregelung des Kinder- und Erziehungsgeldes wird nach der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt im Dezember in Kraft treten. Die geänderten Anspruchsvoraussetzungen für Ausländer gelten dann rückwirkend zum 1. Januar 2006, das heißt: Gegebenenfalls erfolgt eine Nachzahlung für fast ein Jahr. Dieselben Grundsätze werden für das neu eingeführte Elterngeld für ab dem 1. Januar 2007 geborene Kinder gültig sein.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits im Jahr 2004 festgestellt, dass die bisherigen Regelungen verfassungswidrig sind, weil Ausländer mit früheren Aufenthaltsbefugnissen – bzw. den entsprechenden Aufenthaltserlaubnissen nach neuem Recht – von diesen Familienleistungen ausgeschlossen sind und dies dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes widerspricht (Beschluss vom 6.7.2004 - 1 BvL 4/97 u. a. - ASYLMAGAZIN 1–2/2005, S. 43). Die Verfassungsrichter hatten dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2005 gesetzt, in der eine verfassungskonforme Regelung gefunden werden sollte. Allerdings scheint der Gesetzgeber es mit den Vorgaben der obersten Verfassungshüter nicht so genau zu nehmen: Er hat nicht nur die vorgegebene Frist um mehr als elf Monate überschritten, sondern auch eine Neuregelung geschaffen, die vermutlich ebenso verfassungswidrig ist wie ihre Vorgänger. Der ursprüngliche Gesetzentwurf, der dem Bundesverfassungsgericht folgend für wesentlich mehr Ausländer einen Anspruch begründet hätte, wurde in letzter Minute von den Koalitionsfraktionen drastisch verschärft.

Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss

Anspruch auf Familienleistungen hatten bisher nur freizügigkeitsberechtigte Ausländer sowie Ausländer mit einer Niederlassungserlaubnis, solche mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge (Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG) und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 31, 37, 38 AufenthG oder einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs zu einem Deutschen oder zu einer der oben genannten Personen. Dieser Anspruch bleibt auch künftig bestehen. Zusätzlich erhält die genannten Familienleistungen *grundsätzlich* jeder, der im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist, die zur

Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt oder berechtigt hat. Nach Angaben des federführenden Bundesministeriums für Familie gilt das unabhängig davon, ob die Aufenthaltserlaubnis generell zur Erwerbstätigkeit berechtigt oder erst nach Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

Ausgeschlossen sind abweichend davon allerdings *immer* Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium (§ 16 AufenthG), zu sonstigen Ausbildungszwecken (§ 17 AufenthG) und zum Zweck der Beschäftigung besitzen, wenn die Zustimmung der Agentur für Arbeit nur befristet erfolgen darf (§ 18 Abs. 2 AufenthG).

Bei folgenden humanitären Aufenthaltserlaubnissen müssen für einen Anspruch auf Familienleistungen weitere Voraussetzungen erfüllt sein:

- § 23 Abs. 1 AufenthG (Anordnung der obersten Landesbehörde, z. B. Altfallerlass), falls sie wegen eines Krieges im Heimatland erteilt worden ist (also beispielsweise nicht eine allgemeine Bleiberechtsregelung)
- § 23 a AufenthG (Ersuchen der Härtefallkommission)
- § 24 AufenthG (vorübergehender Schutz nach EU-Beschluss)
- § 25 Abs. 3 AufenthG (subsidiärer Schutz)
- § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG (vorübergehender Aufenthalt aus dringendem Grund)
- § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG (Verlängerung wegen außergewöhnlicher Härte)
- § 25 Abs. 5 AufenthG (Unmöglichkeit der Ausreise)

Personen mit einer von diesen Aufenthaltserlaubnissen aus dem humanitären Bereich müssen für einen Anspruch auf die Familienleistungen

- sich seit mindestens drei Jahren rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten und
- gegenwärtig im Bundesgebiet berechtigt erwerbstätig sein, Arbeitslosengeld I beziehen oder Elternzeit in Anspruch nehmen.

Diese Einschränkung bedeutet, dass weiterhin eine große Zahl von Menschen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen, die nicht erwerbstätig sind, obwohl ihnen eine Arbeit erlaubt werden könnte, vom Bezug der Familienleistungen ausgeschlossen bleiben wird. Genau das hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner oben erwähnten Entscheidung jedoch gerügt. Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung sind ebenfalls weiterhin immer von den Leistungen ausgeschlossen – es sei denn, es gibt Sonderregelungen aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen (ehemaliges Jugoslawien, Türkei, Algerien, Tunesien, Marokko).

Beispiel: Eine allein erziehende Mutter aus Äthiopien hat wegen einer fortgeschrittenen HIV-Infektion gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG erhalten. Sie lebt bereits seit vielen Jahren in Deutschland, aufgrund der Krankheit ist sie erwerbsunfähig.

Sie erhält für ihr Kind auch künftig weder Erziehungsgeld noch Kindergeld noch Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, da sie nicht erwerbstätig ist, kein Arbeitslosengeld I bezieht und keine Elternzeit in Anspruch nimmt. Es ist unerheblich, dass sie die Erwerbslosigkeit nicht selbst

Aus der Beratungspraxis

verschuldet hat. Eine Öffnungsklausel für Härtefälle sieht das Gesetz nicht vor.

Für den Bezug von Kindergeld, Erziehungsgeld oder Unterhaltsvorschuss genügt es, wenn der Ausländer einen Minijob ausübt. Dem Wortlaut des Gesetzes ist nicht zu entnehmen, dass nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigung den Zugang zu Familienleistungen eröffnet.

Elterngeld

Für Kinder, die ab dem 1. Januar 2007 geboren werden, ersetzt das jüngst beschlossene Elterngeld das bisherige Erziehungsgeld. Grundsätzlich setzt der Bezug von Elterngeld voraus, dass der Elternteil

- einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat,
- mit seinem Kind in einem Haushalt lebt,
- dieses Kind selbst betreut und erzieht und
- keine oder keine volle Erwerbstätigkeit (höchstens 30 Wochenstunden) ausübt.

Diese Regelungen gelten auch für Adoptivkinder oder die im Haushalt lebenden Kinder des Ehegatten oder Lebenspartners.

Für Ausländer gelten zusätzlich wortgleich dieselben Voraussetzungen wie bei Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss (drei Jahre rechtmäßiger, gestatteter oder geduldeter Aufenthalt und Berechtigung zur Erwerbstätigkeit, Bezug von Arbeitslosengeld I oder Elternzeit). Dadurch kann es zu absurden Situationen kommen.

Beispiel: Das Ehepaar D. lebt seit zwölf Jahren in Deutschland. Aufgrund eines Härtefallersuchens besitzen die Eheleute seit einigen Monaten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 a AufenthG. Herr D. arbeitet in Vollzeit als Gebäudereiniger und verdient 1100 Euro netto. Seine Frau ist als Hausfrau nicht erwerbstätig. Im Januar 2007 erwarten die beiden ein Kind und Herr D. möchte wegen des relativ niedrigen Einkommens auch nach der Geburt seine Stundenzahl nicht reduzieren.

Trotz eines ganz offensichtlich dauerhaften Aufenthalts und bestehender Erwerbstätigkeit des Ehemannes steht dem Ehepaar kein Elterngeld zu: Der Ehemann könnte nur dann Elterngeld erhalten, wenn er seine Arbeitszeit auf höchstens 30 Wochenstunden reduzieren würde, die Ehefrau hat mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 a AufenthG anders als deutsche Arbeitslose keinen Anspruch auf Elterngeld – auch nicht auf den Mindestsatz von 300 Euro –, da sie nicht erwerbstätig ist.

Das Elterngeld wird als Lohnersatzleistung grundsätzlich in Höhe von 67 Prozent des durchschnittlichen Nettolohns der vergangenen zwölf Monate vor Geburt des Kindes gezahlt – bis zu einer Obergrenze von 1800 Euro. Waren die Eltern oder der allein sorgeberechtigte Elternteil vor der Geburt nicht erwerbstätig, so wird ein Sockelbetrag von 300 Euro gezahlt. Dieser Betrag ist beim Bezug von Arbeitslosengeld II oder Leistungen nach dem AsylbLG anrechnungsfrei.

Wird die Erwerbstätigkeit nicht aufgegeben, sondern nur reduziert, so wird ein Elterngeld in Höhe von 67 Prozent

des Differenzbetrages zwischen dem Nettoeinkommen vor der Geburt und dem aktuellen Einkommen – mindestens der Sockelbetrag von 300 Euro – gezahlt.

Für Personen, die vor der Geburt weniger als 1000 Euro verdient haben, erhöht sich der prozentuale Anteil um 0,1 Prozent pro zwei Euro Einkommen, das den Betrag von 1000 Euro unterschreitet.

Beispiel: Vor der Geburt 900 Euro Nettoeinkommen. Differenz zu 1000 Euro: 100 Euro. Die Höhe des Elterngeldes erhöht sich bei vollständiger Aufgabe der Erwerbstätigkeit um fünf Prozentpunkte auf 72 Prozent des früheren Einkommens – also 648 Euro statt 603 Euro nach der normalen Berechnung.

Falls zwei Kinder im Haushalt unter drei Jahre alt sind oder drei oder mehr Kinder im Haushalt unter sechs Jahre alt sind, erhöht sich das Elterngeld um zehn Prozent des ursprünglich zustehenden Betrages, mindestens aber um 75 Euro.

Bei Mehrlingsgeburten erhält man zusätzlich zum eigentlichen Elterngeld 300 Euro für die weiteren Geschwister: Bei Zwillingen also das Elterngeld von 67 Prozent des früheren Nettoeinkommens zuzüglich pauschal 300 Euro.

Jede Familie kann grundsätzlich zwölf Monate Elterngeld beziehen. Zwei zusätzliche Partnermonate sind möglich, wenn sich der vor der Geburt erwerbstätige Partner mindestens zwei Monate an der Kindererziehung beteiligt. Dazu muss er seine Erwerbstätigkeit auf höchstens 30 Wochenstunden reduzieren.

Während der Partnermonate richtet sich das Elterngeld nach dem vorherigen Erwerbseinkommen des Partners. Waren beide Elternteile vor der Geburt nicht erwerbstätig, stehen ihnen nur zwölf Monate Elterngeld zu.

Kein Elternteil kann länger als zwölf Monate Elterngeld beziehen. Ausnahme: Vierzehn Monate Elterngeld für einen Elternteil werden gezahlt, wenn dem Partner die Kinderbetreuung tatsächlich unmöglich ist (z. B. wegen Schwerbehinderung, schwerer Krankheit, Tod oder Verbüßung einer Freiheitsstrafe).

Auch Alleinerziehende mit alleinigem Sorgerecht haben Anspruch auf 14 Monate Elterngeld – allerdings nur, wenn bei ihnen eine Minderung ihres Erwerbseinkommens erfolgt. Alleinerziehende, die vor der Geburt bereits arbeitslos waren, erhalten also lediglich für zwölf Monate Elterngeld.

Politische Begründung der Einschränkungen

Warum hat die Koalition nach dem ersten Gesetzentwurf die Voraussetzungen derart verschärft, dass die neue Regelungen vermutlich ebenfalls verfassungswidrig sind? Der Gesetzentwurf beinhaltet insoweit keine Begründung. Ein Referent von Christel Humme, Sprecherin der SPD-Arbeitsgruppe Familie, sagte dazu auf Anfrage des Autors, die Sozialdemokraten seien keinesfalls glücklich mit dieser Verschärfung. Die Einschränkungen seien auf Druck der Unionsfraktion »ganz oben in der Fraktionsspitze« beschlossen worden, auch wenn man durchaus verfassungsrechtliche Zweifel habe. Von Seiten der SPD werden die

Einschränkungen in den Anspruchsvoraussetzungen für Ausländer damit gerechtfertigt, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme noch weitergehende Ausschlusskriterien gefordert habe: Danach sollten alle Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von den Familienleistungen ausgeschlossen bleiben. Warum allerdings mit der jetzt verabschiedeten Regelung zusätzlich Personengruppen ausgeschlossen werden sollen, die nach dem SGB II leistungsberechtigt sind (§ 23 a, § 25 Abs. 3 AufenthG), sofern sie nicht erwerbstätig sind, ist nicht nachvollziehbar. Und die CDU-Abgeordnete Ingrid Fischbach, ebenfalls Mitglied des Familienausschusses, teilte schriftlich mit, sie könne

»verstehen, dass Sie die vom Ausschuss vereinbarten Eingrenzungen als unzureichend empfinden. Ziel des Regierungsentwurfes (...) ist es aber gewesen, eine differenzierte Regelung zu treffen, damit Ausländer, die voraussichtlich dauerhaft in Deutschland sein werden, einen Anspruch auf Familienleistungen erhalten. Bei Migranten, die sich aus humanitären Gründen in Deutschland aufhalten, kann nicht ohne weiteres von einem dauerhaften Aufenthalt ausgegangen werden.«

Warum die Erwerbstätigkeit ein Kriterium für die Annahme eines dauerhaften Aufenthalts ist, erklärt die Abgeordnete allerdings nicht. Ebenso wenig vermögen die Regierungsfractionen zu erklären, warum bei Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 23 a oder § 25 Abs. 3 AufenthG anders als bei anerkannten Flüchtlingen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und 2 von einem vermutlich nicht dauerhaften Aufenthalt ausgegangen werden könne. Die satirisch anmutende Begründung der Unions-Abgeordneten Elisabeth Winkelmann-Becker aus der Bundestagsdebatte vom 19. Oktober lautet:

»Im Prinzip muss man diese Situationen so beschreiben, dass der betroffene Ausländer jederzeit bereit ist, in seine Heimat zurückzukehren, sobald sich dort die Verhältnisse geändert haben und Reisehindernisse entfallen sind. In so einer Situation generell von dauerhaften Hindernissen auszugehen oder jede politische Veränderung zum Positiven im Heimatland der betroffenen Ausländer aus Erfahrung für unwahrscheinlich zu halten, wäre eine pessimistische Betrachtungsweise, der sich die Unionsfraktion nicht anschließen möchte.«

Der tatsächliche Hintergrund für die Verschärfungen dürfte indes ein anderer sein, wie die Abgeordnete in der Bundestagsdebatte unumwunden zugab:

»Wir können es uns aber nicht leisten, dass alle Ausländer, die derzeit in Deutschland leben, an diesen Familienleistungen gleichermaßen beteiligt werden. In Anbetracht der Haushaltslage halten wir es für berechtigt, bei dieser Leistungsausweitung zurückhaltend vorzugehen, das heißt, nicht unbedingt über das hinauszuweisen, was von Verfassungen wegen gefordert wird.«

Zusätzliche Sozialleistungen seien nur auf Kredit möglich, weshalb der Kreis der Anspruchsberechtigten möglichst klein gehalten werden müsse:

»Investitionen in Kinder und Jugendliche sind sicher eine gute Entscheidung, aber wir müssen sehen: Für Deutschland zahlt sich diese Investition nur aus, wenn die Kinder hier heranwachsen und sich als Leistungsträger in unsere Gesellschaft, aber auch in unseren Arbeitsmarkt integrieren. Es werden dann diese Kinder sein, die gemeinsam mit den deutschstämmigen Kindern das Bruttosozialprodukt erwirtschaften, von dem diese Schulden zurückgezahlt werden, während die Kinder, die in ihre Heimatländer zurückkehren, sich nicht daran beteiligen.«

Die Unionsfraktion begründet auf ihrer Internetseite die Beschränkung des Elterngeldes ganz offen als politischen Erfolg. In einer Pressemitteilung der Abgeordneten Ingrid Fischbach heißt es:

»Schließlich hat die Union durchgesetzt, dass Ausländer mit vorübergehender Aufenthaltsgenehmigung vom Elterngeldbezug ausgeschlossen werden. Die Neuregelung gewährleistet, dass mit der Zahlung des Elterngeldes keine Anreize zur Zuwanderung nach Deutschland gesetzt werden.«

Dass dabei sowohl die Integrations- als auch die Familienförderung geopfert werden, scheint in der Großen Koalition weder Sozial- noch Christdemokraten zu stören.

Materialien

- Die Gesetzesänderungen gibt es zum Download auf der Seite www.ggua-projekt.de, unter Materialien.
- Antworten zum neuen Elterngeld und zu anderen Familienleistungen gibt es beim Familienministerium unter www.bmfsfj.de, dann weiterklicken zu den Politikbereichen →Familie →Leistungen und Förderung

| Leistung | Gesetz | Anspruch für ausländische Staatsangehörige |
|------------------------------|---|--|
| Sozialrechtliches Kindergeld | Bundeskindergeldgesetz (BKGG) | § 1 Abs. 3 BKGG |
| Steuerrechtliches Kindergeld | Einkommenssteuergesetz (EStG) | § 62 Abs. 2 EStG |
| Erziehungsgeld | Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) | § 1 Abs. 6 BERzGG |
| Unterhaltsvorschuss | Unterhaltsvorschussgesetz (UhVorschG) | § 1 Abs. 2 a UhVorschG |
| Elterngeld | Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) | § 1 Abs. 7 BEEG |