

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 4/97 -
- 1 BvL 5/97 -
- 1 BvL 6/97 -

Im Namen des Volkes

In den Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung

des § 1 Abs. 3 Satz 1 des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) in der Fassung des Art. 5 Nr. 1 des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (BGBl I S. 2353)
- Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen

a)
vom 6. Dezember 1996 (L 13 Kg 105/94) in der Fassung des ergänzenden Beschlusses vom 29. November 2002 (L 13 KG 51/02)

- 1 BvL 4/97 - ,

b)
vom 6. Dezember 1996 (L 13 Kg 24/95) in der Fassung des ergänzenden Beschlusses vom 29. November 2002 (L 13 KG 52/02)

- 1 BvL 5/97 - ,

c)
vom 6. Dezember 1996 (L 13 Kg 60/95) in der Fassung des ergänzenden Beschlusses vom 29. November 2002 (L 13 KG 55/02) -

- 1 BvL 6/97 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung
des Präsidenten Papier,
der Richterinnen Jaeger,
Haas,
der Richter Hömig,
Steiner,
der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde

am 6. Juli 2004 beschlossen:

§ 1 Absatz 3 des Bundeskindergeldgesetzes in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (Bundesgesetzblatt I Seite 2353) war nach Maßgabe der Entscheidungsgründe mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar. Ersetzt der Gesetzgeber die verfassungswidrige Regelung nicht bis zum 1. Januar 2006 durch eine Neuregelung, ist auf noch nicht abgeschlossene Verfahren das bis zum 31. Dezember 1993 geltende Recht anzuwenden.

Gründe:

A.

Die Verfahren betreffen die Nichtgewährung von Kindergeld in den Jahren 1994 und 1995 an Ausländer, die keine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung, sondern nur eine Aufenthaltsbefugnis hatten. Das vorliegende Gericht hält die der Versagung zugrunde liegende Regelung für verfassungswidrig.

I.

Bis zum Ende des Jahres 1989 wurde Kindergeld gleichermaßen an deutsche und ausländische Familien gezahlt. Die Kindergeldgewährung war allein davon abhängig, dass die Familien ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hatten.

Seit 1990 wurde der Kindergeldanspruch für Ausländer von einer einjährigen Wartefrist und einer günstigen Aufenthaltsprognose abhängig gemacht. § 1 Abs. 3 des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) in der Fassung des Zwölften Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 30. Juni 1989 (BGBl I S. 1294) hatte folgenden Wortlaut:

Ausländer, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, haben Anspruch nach diesem Gesetz nur, wenn ihre Abschiebung auf unbestimmte Zeit unzulässig ist oder wenn sie auf Grund landesrechtlicher Verwaltungsvorschriften auf unbestimmte Zeit nicht abgeschoben werden, frühestens jedoch für die Zeit nach einem gestatteten oder geduldeten ununterbrochenen Aufenthalt von einem Jahr.

Durch das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990 (BGBl I S. 1354) wurde Absatz 3 neu gefasst und lautete seit 1991 wie folgt:

Ausländer, die sich ohne Aufenthaltsgenehmigung im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, haben einen Anspruch nach diesem Gesetz nur, wenn sie nach den §§ 51, 53 oder 54 des Ausländergesetzes auf unbestimmte Zeit nicht abgeschoben werden können, frühestens jedoch für die Zeit nach einem gestatteten oder geduldeten ununterbrochenen Aufenthalt von einem Jahr.

Durch das Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (BGBl I S. 2353) erhielt § 1 BKGG die Fassung, die Gegenstand der Vorlageverfahren ist. Die Vorschrift hatte in der Zeit vom 1. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 1995 folgenden Wortlaut:

Anspruchsberechtigte

(1) Nach den Vorschriften dieses Gesetzes hat Anspruch auf Kindergeld für seine Kinder und die ihnen durch § 2 Abs. 1 Gleichgestellten,

1. wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat,

2. ...

(2) ...

(3) Ein Ausländer hat einen Anspruch nach diesem Gesetz nur, wenn er im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis ist. Auch bei Besitz einer Aufenthaltserlaubnis hat ein Arbeitnehmer, der von seinem im Ausland ansässigen Arbeitgeber zur vorübergehenden Dienstleistung in den Geltungsbereich dieses Gesetzes entsandt ist, keinen Anspruch nach diesem Gesetz; sein Ehegatte hat einen Anspruch nach diesem Gesetz, wenn er im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis ist und eine der Beitragspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit unterliegende oder nach § 169c Nr. 1 des Arbeitsförderungsgesetzes beitragsfreie Beschäftigung als Arbeitnehmer ausübt.

Die Neufassung des Absatzes 3 beruhte auf einem Gesetzentwurf der Bundesregierung (BTDrucks 12/5502). Zur Begründung hieß es unter anderem (a.a.O., S. 44):

Mit dieser Regelung wird der Anspruch auf die Ausländer begrenzt, von denen zu erwarten ist, daß sie auf Dauer in Deutschland bleiben werden. Das ist allein bei denjenigen der Fall, die im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis sind. Doch auch auf diejenigen, die von ihren im Ausland ansässigen Arbeitgebern zur vorübergehenden Dienstleistung nach Deutschland entsandt sind und statt einer Aufenthaltsbewilligung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, trifft diese Voraussetzung nicht zu. Dasselbe gilt für ihre Ehegatten. Die Regelung entspricht den Regelungen der meisten Länder, bei denen Entsandte im Sozialsystem des Heimatlandes verankert bleiben, ...

Durch das Jahressteuergesetz 1996 vom 11. Oktober 1995 (BGBl I S. 1250) wurde eine grundlegende Neuregelung des Kindergeldrechts vorgenommen. Seit 1996 ist der Ausschluss von Ausländern ohne Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis in § 62 Abs. 2 Satz 1 EStG und in § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG geregelt.

Zudem hat der Gesetzgeber für die Jahre 1983 bis 1995 rückwirkende Nachbesserungen an den Regelungen über die Gewährung von Kindergeld vorgenommen. Mit dem Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (BGBl I S. 2552) wurden § 53 EStG und § 21 BKGG als Sonderregelungen zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums von Familien eingefügt.

II.

Die Kläger der Ausgangsverfahren waren im streitbefangenen Zeitraum Ausländer und hatten Aufenthaltsbefugnisse. Die Kindergeldbehörden hoben die zugunsten der Kläger ergangenen Kindergeldbewilligungen aufgrund der Neuregelung von § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG durch das 1. SKWPG auf mit der Folge, dass die Kläger für die Zeit ab Januar 1994 kein Kindergeld erhielten. Die Widersprüche und die Klagen zum Sozialgericht blieben jeweils erfolglos.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 4/97 ist libanesischer Staatsangehöriger und lebt mit seiner Familie seit Mai 1986 in der Bundesrepublik Deutschland. Sein Asylantrag blieb erfolglos. Die Ausländerbehörde sah von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ab; der Aufenthalt der Familie wurde wiederholt befristet geduldet. Seit Februar 1991 hatte der Kläger eine befristete Aufenthaltsbefugnis, die mehrfach verlängert wurde. Nach der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland bezog er für sich und seine Familie zunächst Sozialhilfe. Seit Oktober 1990 war er erwerbstätig, ab März 1994 war er arbeitsunfähig erkrankt und bezog in der Folge Krankengeld. Ab August 1994 war er arbeitslos und erhielt Arbeitslosengeld. Ab Mai 1994 erhielt er fast durchgehend ergänzende Sozialhilfe. In den Jahren 1994 und 1995 musste er keine Einkommensteuer zahlen.

Der Kläger erhielt seit September 1987 Kindergeld, zuletzt im Dezember 1993 für seine in den Jahren 1982 bis 1992 geborenen fünf Kinder. Das zuständige Arbeitsamt hob die Kindergeldbewilligung unter Hinweis auf die Neufassung von § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG auf.

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 5/97 stammt ebenfalls aus dem Libanon und bezeichnete sich als staatenlos. Seit dem Jahre 2001 hat er die deutsche Staatsangehörigkeit. Er reiste im Juli 1985 in die Bundesrepublik Deutschland ein. Sein Asylantrag blieb erfolglos. Eine Abschiebung erfolgte nicht. Ausländerrechtliche Duldungen wurden regelmäßig befristet verlängert. Im Oktober 1991 erhielt der Kläger eine Aufenthaltsbefugnis, die ebenfalls wiederholt befristet verlängert wurde. Seit Februar 1992 war er erwerbstätig. In der Zeit von April bis Dezember 1995 erhielt er ergänzende Sozialhilfe. In den Jahren 1994 und 1995 musste er keine Einkommensteuer zahlen.

Der Kläger erhielt von Februar 1989 bis Dezember 1993 für zuletzt sechs Kinder Kindergeld. Die Kindergeldbehörde hob die Bewilligung unter Hinweis auf die Neufassung von § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG für die Zeit ab Januar 1994 auf.

3. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 6/97 ist polnischer Staatsangehöriger und reiste im November 1986 in die Bundesrepublik Deutschland ein. Sein Asylverfahren blieb erfolglos. In der Folgezeit wurden dem Kläger mehrfach verlängerte und zeitlich befristete Bescheinigungen über die Aussetzung der Abschiebung erteilt. Seit Juli 1991 hatte er eine Aufenthaltsbefugnis. Der Kläger lebte zunächst von Sozialhilfe. Von August 1989 an war er erwerbstätig; ergänzend bezog er Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld. Im Jahr 1994 musste er keine Einkommensteuer zahlen. Im Jahre 1995 bezog er durchgehend ergänzende Sozialhilfe.

Der Kläger erhielt, für zuletzt fünf Kinder, von Juli 1988 bis Dezember 1993 Kindergeld. Das Arbeitsamt hob die Bewilligung zum Januar 1994 wegen der Neufassung von § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG auf.

4. Das Landessozialgericht hat die Berufungsverfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG in der Fassung des 1. SKWPG mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Es sei von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm überzeugt. § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG verletze die Kläger insbesondere in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG. Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum sei hier eng bemessen, denn der Gesetzgeber unterliege bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen regelmäßig einer strengen Bindung. § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG bewirke - im Zusammenspiel mit dem Steuerrecht - in mehrfacher Weise eine Ungleichbehandlung von Personengruppen. Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis, Aufenthaltsbewilligung oder ausländerrechtlicher Duldung seien im

Gegensatz zu Deutschen und Ausländern mit Aufenthaltsberechtigung oder –erlaubnis vom Kindergeldbezug sowie Kindergeldzuschlag ausgeschlossen. Im Gegensatz dazu seien Familien entsandter ausländischer Arbeitnehmer durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BKGG besser gestellt gewesen.

Die Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus beziehe sich nicht auf Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die bewirkte Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten. Die Anknüpfung an den Aufenthaltsstatus sei ungeeignet, weil das Kindergeldrecht in engem Zusammenhang mit dem Steuerrecht stehe. Es sei nicht nachvollziehbar, dass betroffene Ausländer mit höherem Erwerbseinkommen den Kinderfreibetrag hätten ausschöpfen können, solche mit niedrigerem Einkommen aber den Kindergeldzuschlag nicht erhalten hätten.

Auch im Übrigen böten die ausländerrechtlichen Aufenthaltstitel kein hinreichendes Differenzierungskriterium. Fiskalische Erwägungen trügen diese Differenzierung für sich genommen nicht. Die rechtliche Eigenart der verschiedenen Aufenthaltstitel rechtfertigten sie ebenso wenig. Zwar entspreche es der generellen Typik des Ausländergesetzes, davon auszugehen, dass die Titel Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung von dem Ziel einer längerfristigen Integration der betroffenen Ausländer und ihrer Familien geprägt würden. Gleichwohl treffe die Annahme nicht zu, ein Daueraufenthalt sei nur bei Ausländern mit diesen Aufenthaltstiteln zu erwarten. Auch sei die Anknüpfung an einen zu erwartenden Daueraufenthalt in § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG nicht konsequent umgesetzt. Denn der berufstätige Ehegatte eines entsandten Arbeitnehmers sei durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BKGG zum Bezug von Kindergeld berechtigt, obwohl auch und gerade der Aufenthalt entsandter Ausländer vorübergehender Natur sei.

Zudem sei der zu erwartende Daueraufenthalt unter Berücksichtigung der Zwecke des Bundeskindergeldgesetzes und der verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen Familienlastenausgleich kein geeignetes Differenzierungskriterium. Ausgangspunkt der kindergeldrechtlichen Regelungen sei die spezifische wirtschaftliche Schwäche des modernen Familienverbandes. Diese bestehe unabhängig von einem langwährenden Aufenthalt und sei schon dann gegeben, wenn der Aufenthalt so gestaltet sei, dass die Familie auf das Bestreiten ihres Auskommens unter bundesdeutschen Lebensbedingungen angewiesen sei, so dass sich die Situation dieser Familien nicht von der deutscher Familien unterscheide. Die Neuregelung könne auch nicht mit Abschreckungswirkungen gerechtfertigt werden, denn ein von § 1 Abs. 1 BKGG geforderter gewöhnlicher Aufenthalt liege nur vor, wenn der Aufenthalt rechtmäßig sei.

Wegen der mit dem Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (BGBl I S. 2552) erfolgten rückwirkenden Nachbesserungen hat das Landessozialgericht mit ergänzenden Beschlüssen entschieden, die Vorlagen aufrechtzuerhalten. Die Kläger gehörten nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten, denen die Nachbesserungen gemäß § 53 EStG zugute kommen könnten. Die Kläger hätten entweder keine Einkommensteuer zu entrichten gehabt oder es sei keine Lohnsteuer einbehalten worden.

III.

Zu den Vorlagen haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend namens der Bundesregierung, das Bundessozialgericht, der Bundesfinanzhof sowie der Kläger im Ausgangsverfahren zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 5/97 Stellung genommen. Schon das vorlegende Gericht hatte Stellungnahmen eingeholt, unter anderem eine der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (nunmehr Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration).

1. Das Bundesministerium hält die zur Prüfung vorgelegte Regelung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG für verfassungsgemäß.

Ein Verstoß gegen die in Art. 6 Abs. 1 GG verankerte Schutzpflicht des Staates oder gegen das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG liege nicht vor. Denn aus der allgemeinen Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich ließen sich weder konkrete Ansprüche auf bestimmte staatliche Leistungen herleiten noch begründe umgekehrt der Entzug solcher Leistungen einen Verfassungsverstoß, solange die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet blieben. Diese Aufgabe komme der Sozialhilfe und nicht dem Kindergeld zu.

Die Beschränkung des Kindergeldes auf Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis sei auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Dem Gesetzgeber stehe im Bereich des Sozialrechts ein besonders weiter Gestaltungsspielraum zu. Er verfolge mit der Beschränkung des Kindergeldes auf Ausländer mit verfestigtem Aufenthaltsstatus das legitime Gemeinwohlziel, den Kindergeldanspruch auf solche Ausländer zu begrenzen, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhielten. Die Vorschrift behandle ausländische Eltern, bei denen aufgrund der Verfestigung ihres Aufenthaltsrechts damit zu rechnen sei, dass sie auf Dauer in Deutschland blieben wie deutsche Staatsangehörige. Bei ihnen habe sich regelmäßig bereits eine gewisse Verbundenheit zum deutschen Staat herausgebildet, die umgekehrt auch eine gegenüber anderen Ausländern weitergehende Teilhabe an sozialen Leistungen rechtfertige. Darüber hinaus schließe die Anknüpfung an einen verfestigten Aufenthaltsstatus einen Missbrauch des Sozialsystems durch nur kurzfristig im Inland verbleibende Ausländer aus. Durch die Begrenzung der Anspruchsberechtigung würden finanzielle Zuwanderungsanreize ausgeschlossen.

Die zur Prüfung vorgelegte Regelung sei auch geeignet, diese Ziele zu erreichen. Nach der Systematik des Ausländergesetzes seien nur die Titel Aufenthaltsberechtigung und Aufenthaltserlaubnis von dem Ziel einer längerfristigen Integration geprägt. Im Gegensatz dazu sei die Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG abhängig von völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen für ihre Erteilung und ihren Fortbestand. Das Ausländerrecht biete ein geeignetes und sachliches Instrumentarium, um die politische Entscheidung, bestimmte soziale Leistungen für Ausländer von deren Bindung an Deutschland und der Verfestigung ihres Aufenthaltsrechts abhängig zu machen, umzusetzen und Missbrauch auszuschließen.

§ 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG sei auch mit der zu Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar, Unterhaltsaufwendungen für Kinder mindestens in Höhe des Existenzminimums von der Besteuerung auszunehmen.

Gegenüber dem Landessozialgericht hatte das Bundesministerium zusätzlich ausgeführt, nur die Kinder von Ausländern mit langfristigem Aufenthalt in Deutschland leisteten einen absehbaren Beitrag zur sozialen Existenz der Gesellschaft.

2. Das Bundessozialgericht hält die Regelung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG ebenfalls für verfassungsgemäß. Das vom Gesetzgeber gewählte Unterscheidungsmerkmal und seine Zielrichtung seien verfassungsrechtlich ebenso unbedenklich wie der mit dieser Typisierung verbundene Verzicht auf Einzelfallprüfungen.

3. Der Bundesfinanzhof hat zunächst mitgeteilt, er habe in mehreren Entscheidungen zu der im Wesentlichen gleichlautenden Nachfolgeregelung des § 62 Abs. 2 Satz 1 EStG das Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung nicht in Frage gestellt. Er sei ohne weitere Auseinandersetzung von der Verfassungsmäßigkeit der

Vorschrift ausgegangen.

Anlässlich der ergänzenden Beschlüsse des Landessozialgerichts führt der Bundesfinanzhof aus, er sei seit der ersten Stellungnahme in vier Prozesskostenhilfverfahren mit der Vorschrift des § 62 Abs. 2 Satz 1 EStG befasst gewesen. In den in diesen Verfahren ergangenen Beschlüssen habe der Bundesfinanzhof seine Rechtsauffassung zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung aufgegeben. Es bestünden Bedenken in Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG. Einem Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis könne faktisch die gleiche Rechtsstellung wie einem Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis zukommen.

4. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Normenkontrollverfahren 1 BvL 5/97 hält die Vorschrift des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG für verfassungswidrig.

5. Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer vertrat gegenüber dem Landessozialgericht die Auffassung, es sei zweifelhaft, ob ein rechtfertigender Grund für die Ungleichbehandlung der Ausländer mit minderem Aufenthaltsstatus gegeben sei.

Aus der Verfassung selbst lasse sich kein Rechtfertigungsgrund ableiten, da Art. 6 Abs. 1 GG die Förderung der Familie unabhängig von der Staatsangehörigkeit ihrer Mitglieder fordere. Fiskalische Erwägungen oder das Motiv der Abschreckung potentieller Einwanderer genügten nicht. Die Aufenthaltsbefugnis sei zwar nach ihrer Intention an einen Aufenthaltzweck gebunden und damit befristeter Art. Bei einigen Fallgruppen sei die tatsächliche Aufenthaltsdauer jedoch ungewiss oder es stehe sogar fest, dass der Aufenthalt von dauerhafter Natur sei. Kindergeld habe außerdem die Funktion, als Ausgleich für besondere Belastungen der Familie zu dienen.

B.

§ 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG in der Fassung des 1. SKWPG war mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

I.

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Dem Gesetzgeber ist damit aber nicht jede Differenzierung verwehrt. Ihm kommt im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise ein Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 99, 165 <178>; 106, 166 <175 f.>).

Für den Gesetzgeber ergeben sich aber aus dem allgemeinen Gleichheitssatz umso engere Grenzen, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfGE 82, 126 <146>; 88, 87 <96>; 106, 166 <176>). Der hierbei zu berücksichtigende Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG von Ehe und Familie enthält keine Beschränkung auf Deutsche (vgl. BVerfGE 31, 58 <67>; 51, 386 <396>; 62, 323 <329>).

Strengere Anforderungen an eine an die Zugehörigkeit zu einer Personengruppe anknüpfende Unterscheidung sind auch dann zu stellen, wenn der Einzelne das Vorliegen des Differenzierungsmerkmals nicht durch eigenes Verhalten beeinflussen kann. Ihr ausländerrechtlicher Status war für die Kläger der Ausgangsverfahren im Wesentlichen unabhängig von ihrem eigenen Verhalten. Die zur Prüfung vorgelegte Regelung konnte im Gegenteil dazu beitragen, dass sie ihren Status nicht durch eigene Leistung verbessern konnten. Denn der Verlust des Kindergeldes konnte die Notwendigkeit der

Inanspruchnahme ergänzender Sozialhilfe erhöhen, was wiederum der Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus entgegenstehen konnte.

Ob die zur Prüfung gestellte Regelung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, hängt davon ab, ob für die getroffene Differenzierung Gründe von solchem Gewicht bestanden, dass sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen konnten.

II.

Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis verloren mit dem Inkraft-Treten der Neuregelung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG durch das 1. SKWPG ihren Anspruch auf Kindergeld oder der Anspruch wurde ihnen bei erstmaliger Antragstellung nach dem 31. Dezember 1993 von vornherein versagt. Damit wurden sie schlechter gestellt als Deutsche und Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis.

1. Allerdings wurde diese Ungleichbehandlung durch steuer- und sozialhilferechtliche Regelungen gemildert. Im Steuerrecht verblieb den betroffenen Eltern der Kinderfreibetrag. Die als Folge von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 99, 246; 99, 268; 99, 273) durch das Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 rückwirkend erhöhten Kinderfreibeträge kamen allen steuerpflichtigen Eltern mit noch nicht bestandskräftigen Steuerbescheiden zugute. Trotz dieser steuerrechtlichen Begünstigung blieben betroffene Eltern aber schlechter gestellt, soweit der Kindergeldbezug günstiger war als der Freibetrag, insbesondere wenn kein zu versteuerndes Einkommen vorhanden war. Eine Besserstellung der Gruppe der von der Änderung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG betroffenen ausländischen Familien war nicht vorgesehen. Auch die mit dem Gesetz zur Familienförderung parallel zu § 53 EStG eingeführte Regelung des § 21 BKGG sah Kindergeldnachzahlungen zur Sicherung des Existenzminimums nur in den Fällen vor, in denen dem Grunde nach bereits ein Kindergeldanspruch bestand, so dass ausländische Eltern ohne Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis auch insoweit keinen Ausgleich für ihre Einbuße erhielten.

2. Im Fall durchgehenden Sozialhilfebezugs änderte sich das verfügbare Familieneinkommen durch die zur Prüfung vorgelegte Neuregelung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG im Ergebnis nicht, weil Kindergeld auch vor dem Jahr 1994 beim Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt ohnehin nicht an die Eltern, sondern im Wege des Erstattungsanspruchs an den subsidiär leistenden Sozialhilfeträger ausgezahlt wurde (§ 104 SGB X), denn Kindergeld zählte zum anrechenbaren Einkommen im Sinne von § 76 Abs. 1 BSHG. Da der Wegfall des Kindergeldes aber dazu führen konnte, dass die betroffenen Familien auf die Inanspruchnahme von ergänzender Sozialhilfe angewiesen waren, verringerten sich ihre Chancen, ihren Aufenthaltsstatus zu verbessern.

Die Ungleichbehandlung traf damit besonders ausländische Eltern ohne Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis, deren Einkommen einerseits so niedrig war, dass sie nicht oder jedenfalls nicht in vollem Umfang von den Kinderfreibeträgen profitierten, andererseits aber doch so hoch, dass sie nicht ausschließlich von Sozialhilfe leben mussten.

III.

Diese Ungleichbehandlung war sachlich nicht gerechtfertigt. Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Auch in Anerkennung eines Gestaltungsspielraums für den Gesetzgeber fehlte es daran bei der Regelung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG in der Fassung des 1. SKWPG. Denn es

sind keine Gründe ersichtlich, die so gewichtig wären, dass sie die unterschiedliche Behandlung ausländischer Eltern ohne Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis im Vergleich zu anderen ausländischen Eltern rechtfertigen könnten.

1. Die zur Prüfung gestellte Vorschrift ist nicht schon deshalb gerechtfertigt, weil dem Gesetzgeber bei der Entscheidung darüber, auf welche Weise er den ihm aufgetragenen Schutz der Familie verwirklichen will, ein Gestaltungsspielraum zusteht (vgl. BVerfGE 43, 108 <124>; 82, 60 <81>; 106, 166 <177>).

Der Gesetzgeber hat neben der Familienförderung auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und dabei vor allem auf die Funktionsfähigkeit und das Gleichgewicht des Ganzen zu achten (vgl. BVerfGE 82, 60 <82>; 87, 1 <35 f.>; 103, 242 <259>; 106, 166 <177 f.>). Demgemäß lässt sich der Wertentscheidung des Art. 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip zwar die allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich entnehmen, nicht aber die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise ein solcher sozialer Ausgleich vorzunehmen ist (vgl. BVerfGE 87, 1 <36>; 103, 242 <259>; 106, 166 <178>). Es darf jedoch nicht allein aus fiskalischen Erwägungen eine Gruppe von Personen, gegenüber denen der Staat aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG grundsätzlich zu einem Familienlastenausgleich verpflichtet ist, von einer bestimmten Leistung ausgeschlossen werden, die anderen gewährt wird. Der Ausschluss muss vielmehr sachlich gerechtfertigt sein. Daran fehlt es hier.

2. Das Kindergeld war seit seiner Einführung dazu bestimmt, die wirtschaftliche Belastung, die Eltern durch die Sorge für ihre Kinder entsteht, teilweise auszugleichen (vgl. BVerfGE 11, 105 <115>; 22, 28 <36>; 22, 163 <168>; 23, 258 <263>; 29, 71 <79>).

Mit der Einführung eines einheitlichen Familienlastenausgleichs in Form der Kindergeldgewährung durch das Einkommensteuerreformgesetz vom 5. August 1974 (BGBl I S. 1769) erhielt das Kindergeld zusätzlich die Funktion, einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass infolge der Abschaffung der Kinderfreibeträge die Minderung der Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen durch den Unterhalt für ihre Kinder im Steuerrecht nicht mehr berücksichtigt wurde (vgl. BVerfGE 43, 108 <123>).

Neben der steuerlichen Entlastungsfunktion des Kindergeldes behielt dieses aber den Charakter einer allgemeinen Sozialleistung, denn es war weiterhin zugleich zur Abmilderung der Kindesbedingten Belastungen bestimmt (vgl. BVerfGE 45, 104 <131>).

Seit der Neuregelung durch das Jahressteuergesetz 1996 wird die gebotene steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrages in Höhe des Existenzminimums des Kindes durch den Kinderfreibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG) oder durch das Kindergeld (§§ 62 bis 78 EStG) bewirkt. Soweit das Kindergeld zu der gebotenen steuerlichen Freistellung nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie (§ 31 Satz 2 EStG).

Das Kindergeld behält seine Funktion als Sozialleistung, wenn - wie in den Ausgangsverfahren - keine oder nur eine geringe Einkommensteuer zu zahlen ist oder wenn der Bezug von Kindergeld günstiger ist als die Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer.

Für den streitbefangenen Zeitraum hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Familienförderung rückwirkend eine entsprechende Regelung vorgenommen. Familien, die ihre Bescheide angefochten hatten, erhielten entweder über § 53 EStG einen das existentiell Notwendige sichernden Kinderfreibetrag oder § 21 BKGG ermöglichte die Umrechnung erhöhten Kindergeldes in die Steuerentlastung. Kindergeld wurde dabei

angerechnet. Es blieb aber in Höhe der nicht realisierbaren Steuerersparnis in den Fällen Sozialleistung, in denen - wie in den Ausgangsverfahren - keine oder wenig Steuern gezahlt wurden. Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis verloren mit der zur Prüfung vorgelegten Neuregelung den diesen überschießenden Teil des Kindergeldes als Sozialleistung, wenn sie von den steuerlichen Vergünstigungen mangels zu versteuerndem Einkommen nicht oder nicht in vollem Umfang profitieren konnten.

§ 1 Abs. 3 BKGG fügte sich nicht in das abgestimmte System des Verhältnisses von Steuerentlastung und Sozialleistung ein. Das Kindergeld als Sozialleistung ist für Eltern umso wichtiger, je niedriger ihr Einkommen und je höher ihre Kinderzahl ist. Zweck der Kindergeldzahlungen für die Gruppe der nicht steuerlich Begünstigten bleibt der Ausgleich der (im Vergleich zu Kinderlosen) verminderten finanziellen Leistungsfähigkeit der Familie (vgl. BVerfGE 108, 52 <70>). Deutsche, Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis und Ausländer ohne diese Aufenthaltstitel, die aber in Deutschland legal leben, sind in gleicher Weise durch die persönlichen und finanziellen Aufwendungen bei der Kindererziehung belastet. Diese besondere Belastung wurde bei Eltern oberhalb der Einkommensgruppe der hier Betroffenen durch Steuererleichterungen ausgeglichen, bei Eltern unterhalb dieser Einkommensgruppe erfolgte der Ausgleich durch Sozialhilfe, und zwar unabhängig von dem Grad der Verfestigung des Aufenthaltsstatus. Demgegenüber wurde bei Familien, die nicht oder nicht in vollem Umfang von den steuerrechtlich vorgesehenen Kinderfreibeträgen profitierten, gleichzeitig aber auch nicht ausschließlich von Sozialhilfe leben mussten, die verminderte finanzielle Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt.

Für eine solche Durchbrechung eines in der Erfüllung seines sozialstaatlichen Schutzauftrages aus Art. 6 Abs. 1 GG vom Gesetzgeber geschaffenen Systems bedürfte es besonders gewichtiger Gründe. Diese sind nicht ersichtlich.

3. Soweit es Ziel der gesetzlichen Neufassung des § 1 Abs. 3 Satz 1 BKGG war, Kindergeld nur noch solchen Ausländern zu gewähren, von denen zu erwarten sei, dass sie auf Dauer in Deutschland blieben (vgl. BTDrucks 12/5502, S. 44), war die Regelung ungeeignet, das Ziel zu erreichen.

a) Die für die Erteilung des Aufenthaltstitels Aufenthaltsbefugnis maßgeblichen Gründe sind nicht typischerweise von nur vorübergehender Natur. Der Wegfall und der Zeitpunkt des Wegfalls des Aufenthaltzwecks sind ungewiss (vgl. Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 7. Aufl. 1999, § 30 Rn. 2; Dienelt, in: Fritz, Gemeinschaftskommentar zum Ausländerrecht, § 30 Rn. 2 <Stand: Juli 2001>). Diesem Umstand trägt auch der Gesetzgeber Rechnung, indem er die Möglichkeit eröffnet, die Aufenthaltsbefugnis zu einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 AuslG) oder zu einer Aufenthaltsberechtigung (§ 27 Abs. 2 Nr. 1 AuslG) werden zu lassen. Insofern stellt die Aufenthaltsbefugnis eine mögliche Vorstufe zum Daueraufenthalt dar, ein Umstand, auf den auch in der Gesetzesbegründung anlässlich der Einführung dieses Aufenthaltstitels ausdrücklich hingewiesen wurde (vgl. BTDrucks 11/6321, S. 66). Die Aufenthaltsbefugnis allein eignet sich deshalb nicht als Grundlage einer Prognose über die Dauer des Aufenthalts in Deutschland und damit auch nicht als Abgrenzungskriterium bei der Gewährung von Kindergeld.

b) Die vom Gesetzgeber gefundene Abgrenzung ist auch aus anderen Gründen nicht geeignet, Ausländer ohne zu erwartenden Daueraufenthalt vom Kindergeldbezug auszuschließen.

Zum einen wurde durch die Ausnahmenvorschrift des § 1 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz BKGG in der zur Prüfung vorgelegten Fassung eine Ausländergruppe privilegiert,

von der in der Regel gerade kein Daueraufenthalt zu erwarten war. Ehegatten von Ausländern, die vorübergehend nach Deutschland entsandt sind, bleiben aller Wahrscheinlichkeit nach selbst nur vorübergehend hier. Ein Daueraufenthalt erscheint jedenfalls unwahrscheinlicher als im Falle der Kläger der Ausgangsverfahren. Zum anderen reichte für einen Anspruch auf Kindergeld eine befristete Aufenthaltserlaubnis (§§ 15 f., § 12 Abs. 2 Satz 1 AuslG), obwohl nach der Systematik des Ausländerrechts nicht jede befristete Aufenthaltserlaubnis in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, also in einen Daueraufenthalt, übergeht.

Zudem wurden von der Regelung gerade die Angehörigen der Gruppe betroffen, die rechtstatsächlich eher auf Dauer in Deutschland bleiben werden. Die Regelung benachteiligte nämlich im Wesentlichen Eltern, die in den deutschen Arbeitsmarkt integriert waren, da Eltern, die ausschließlich von Sozialhilfe lebten, nicht betroffen waren.

4. Ungeeignet war die Regelung auch zur Erreichung des in der Stellungnahme der Bundesregierung genannten Regelungszwecks, vermeintlich vorhandene Zuwanderungsanreize für - insbesondere kinderreiche - Ausländer abzubauen. Dass die Frage des Kindergeldes für die hier betroffene Gruppe Einfluss auf das Zuwanderungsverhalten hatte, ist weder belegt noch nachvollziehbar. Die Regelung benachteiligte nur Ausländer, die legal in Deutschland lebten und bereits in den deutschen Arbeitsmarkt integriert waren.

IV.

Da der Gesetzgeber bei Verstößen gegen den Gleichheitssatz im Regelfall verschiedene Möglichkeiten hat, den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen, war die zur Prüfung vorgelegte Norm nur für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären. § 1 Abs. 3 Satz 2 BKG in der Fassung des 1. SKWPG war bei der Feststellung der Unvereinbarkeit mit einzubeziehen. Es handelt sich um eine uneigenständige Ergänzung der zur Prüfung gestellten Regelung, die damit deren rechtliche Behandlung teilt (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 Satz 2 BVerfGG; vgl. BVerfGE 65, 325 <358>).

Die Ausgangsverfahren bleiben ausgesetzt, bis der Gesetzgeber die verfassungswidrige Norm durch eine Neuregelung ersetzt hat (vgl. BVerfGE 28, 324 <363>). Wenn der Gesetzgeber für noch nicht rechts- oder bestandskräftig abgeschlossene Verfahren bis zum 1. Januar 2006 keine Regelung trifft, ist auf sie das bis zum 31. Dezember 1993 geltende Recht anzuwenden.

Papier

Die Richterin Jaeger ist aus dem Amt ausgeschieden und deshalb an der Unterschrift gehindert.

Papier

Haas

Hömig

Steiner

Hohmann-Dennhardt

Hoffmann-Riem

Bryde