

Anne Lenze

## Alleinerziehende unter Druck – Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf<sup>1</sup>

### 6. Reformoptionen

Die prekären Lebenslagen von Alleinerziehenden sind immer wieder Gegenstand der öffentlichen Debatte und es ist unbestritten, dass dringender Handlungsbedarf besteht, um die Armut von Ein-Eltern-Familien zu reduzieren. Umso erstaunlicher sind die Entwicklungen in den verschiedenen Rechtsbereichen, die in dieser Studie aufgezeigt wurden und die nahezu alle zu einer Verschlechterung der finanziellen Lage von Alleinerziehenden geführt haben.

Es muss auf vielen Ebenen angesetzt werden, um die materielle Situation von Alleinerziehenden und ihren Kindern zu verbessern. Gleichzeitig brauchen Alleinerziehende an ihre besondere Situation angepasste Beratungs- und Unterstützungsangebote, die ihnen bei Alltagsproblemen und Erziehungsfragen zur Seite stehen. Im folgenden Abschnitt liegt der Fokus jedoch darauf, wie eine bessere finanzielle Absicherung von Alleinerziehenden erreicht werden kann. Dabei wird zwischen wünschenswerten, dringlichen und ordnungspolitisch vorrangigen Reformoptionen unterschieden.

Der Grundsatz der Subsidiarität spricht dafür, dass zivilrechtliche Unterhaltsansprüche vorrangig sind. Die Rechtsprechung des BGH, wonach die Erziehung und Betreuung von Kindern von dem alleinerziehenden Elternteil neben einer Vollerwerbstätigkeit in der Freizeit gleichsam nebenbei zu erledigen ist, ist zu kritisieren. Dies führt zu einer unangemessenen Entlastung des barunterhaltspflichtigen Elternteils. Stattdessen werden die ökonomischen Nachteile, die mit einer wegen der Kindererziehung eingeschränkten Erwerbsmöglichkeit einhergehen, allein dem betreuenden Elternteil auferlegt. Es ist evident, dass Alleinerziehende weniger Zeit für die Erwerbsarbeit aufwenden können als Alleinstehende oder auch als zwei Erwachsene einer Paarfamilie, die sich bei der Betreuung der Kinder gegenseitig unterstützen können. Der Gesetzgeber muss die restriktive Rechtsprechung des BGH korrigieren und dafür sorgen, dass derjenige Elternteil, der mit den Kindern nicht zusammenlebt, sich im Sinne der elterlichen Solidarität

auch an dem Unterhalt desjenigen Elternteils beteiligt, der die alltägliche Sorge für die gemeinsamen Kinder allein trägt.

Damit würde anerkannt, dass Kinder Zuwendung, Fürsorge und Zeit mit Mutter und/oder Vater benötigen. Außerdem besteht dringender Forschungsbedarf hinsichtlich nicht geleisteter Unterhaltszahlungen für Kinder und den Gründen für den Ausfall dieser Zahlungen. Gegebenenfalls müssen Alleinerziehende bei der Geltendmachung der Ansprüche mehr als bislang unterstützt werden. Es darf nicht gesellschaftsfähig werden, sich den Unterhaltsverpflichtungen zu entziehen.

Des Weiteren ist aus der Überlegung, dass der Staat als eingreifender Staat einer strengeren Grundrechtsbindung unterliegt als im Bereich gewählender Staatstätigkeit, eine Reform des Steuer- und Abgabensystems vordringlich. Im Steuerrecht müsste ein realistischer Entlastungsbetrag für Alleinerziehende verhindern, dass bei ihnen der Steuerzugriff zu früh erfolgt. Eine Erhöhung des Entlastungsbetrages auf die Hälfte eines Erwachsenen-Grundfreibetrages, d.h. auf derzeit 4.176 Euro, würde die erhöhten Kosten der alleinigen Haushaltsführung und den erhöhten Aufwand bei der Kinderbetreuung kompensieren und dafür Sorge tragen, dass Alleinerziehende im Verhältnis zu zusammenlebenden Eltern steuerrechtlich angemessen behandelt würden.

Im Sozialversicherungsrecht muss ein weiterer Schritt getan werden, damit den Familien mehr Netto- vom Bruttoverdienst bleibt. Voraussetzung hierfür ist, dass die Leistungen von Familien für die Systeme und die Gesellschaft adäquat anerkannt werden. Eine Möglichkeit besteht darin, das Existenzminimum von Kindern bei der Beitragserhebung von der Beitragsbemessungsgrundlage freizustellen, wie es im Steuerrecht geschieht. In diesem Zusammenhang ist endlich die Entscheidung des BVerfG zum generativen Beitrag der Kindererziehung in der Pflegeversicherung aus dem Jahr 2001 auch für die anderen Zweige der Sozialversicherung umzusetzen, insbesondere im Rahmen der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung. Da die Sozialversicherungsabgaben keinen progressiven Verlauf haben, wären hier die Entlastungsergebnisse in allen Einkommensstufen gleich.

Der Freibetrag müsste – wie im Steuerrecht – unter den getrennt lebenden Eltern aufgeteilt werden. Damit würden das Einkommen und die Leistungs-

<sup>1</sup> Auszug aus der gleichnamigen Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2014, S. 75-80.

Wir danken Anne Lenze und der Bertelsmann Stiftung für die Abdruckgenehmigung. Das ganze Gutachten kann heruntergeladen werden unter: [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

fähigkeit des Barunterhaltspflichtigen steigen, wovon letztendlich auch das Kind profitieren würde. Leistet der andere Elternteil keinen Unterhalt, so sollte die Übertragung des gesamten Freibetrags auf den alleinerziehenden Elternteil erfolgen.

Die Reform des Steuer- und Abgabensystems bezieht sich lediglich auf die Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit von Eltern während der Erziehungsphase. Sie ist gleichheitsrechtlich indiziert. Anders sieht es jedoch im Rahmen der gewährenden Staatsstätigkeit aus, wo der Staat mit Sozialleistungen bestimmte Gruppen fördert. Diese ist „lediglich“ durch das Sozialstaatsprinzip legitimiert und räumt dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum ein. Reformen in diesem Bereich können sozialpolitisch wünschenswert sein, sie sind jedoch verfassungsrechtlich nicht zwingend. Gerade in diesem Bereich unterscheiden sich die Reformvorstellungen der politischen Parteien voneinander. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist dies nicht zu unterschätzen.

Geht es um die Frage von Dringlichkeit und Vorrangigkeit, so sollte in dem Bereich sozialpolitischer Wünschbarkeit zunächst das Unterhaltsvorschussgesetz reformiert werden. Die vollständige Anrechnung des Kindergeldes ist rückgängig zu machen, weil sie auch systematisch von den Regelungen im Unterhaltsrecht und im Steuerrecht abweicht. Außerdem ist es sinnvoll, die Verpflichtung aufzuheben, bei Bezug von Leistungen nach dem SGB II die Leistungen des UVG beantragen zu müssen. Dieser Leistungsanspruch sollte „aufgespart“ werden können für die Zeit, in der der alleinerziehende Elternteil unabhängig von Grundsicherung seinen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sichert. Durch die nicht anzurechnenden UVG-Leistungen würde damit ein Anreiz geschaffen, den SGB II Bezug zu verlassen.

Letztendlich ist auch die Begrenzung des Leistungsbezuges auf einen maximalen Bezugszeitraum von sechs Jahren innerhalb der ersten zwölf Lebensjahre gleichheitsrechtlich kaum zu begründen. Die Tatsache, dass viele Alleinerziehende den ihren Kindern zustehenden Unterhalt nicht oder nicht in voller Höhe erhalten und dass auch die Rückholquote der staatlichen Leistungen so gering ist, lässt darauf schließen, dass viele Unterhaltspflichtige mit den Zahlungen dauerhaft überfordert sind. Eine zeitliche Begrenzung der Leistungen nach dem UVG lässt sich bei dieser Sachlage nicht rechtfertigen. Mit einer Reform des UVG könnte gezielt die Situation von Kindern, für die kein Barunterhalt gezahlt wird, verbessert werden.

Im SGB II wird die besondere Situation von Alleinerziehenden durch den Mehrbedarfzuschlag des § 21 SGB II berücksichtigt, dessen Höhe mit Anzahl und

Alter der Kinder variiert. Die den Alleinerziehenden gesetzlich eingeräumte „Wahlmöglichkeit“, auf Leistungen des SGB II zu verzichten, um mit Kinderzuschlag und Wohngeld unabhängig von Sozialhilfe zu werden, ist abzulehnen, weil hier eine Bedarfsunterdeckung der Ein-Eltern-Familie in Kauf genommen wird. Stattdessen ist der Mehrbedarfzuschlag bei der Gewährung des Kinderzuschlags auszuzahlen.

Im Rahmen der Arbeitsvermittlung der Jobcenter ist darauf zu achten, dass Alleinerziehende nicht vorrangig in Ein-Euro-Jobs oder geringfügige Beschäftigung vermittelt werden, sondern auch in die besonders erfolgreichen betrieblichen Ausbildungsmaßnahmen. Das Gender-Mainstreaming, das den Jobcentern gesetzlich vorgeschrieben ist, muss umgesetzt werden (§ 18e SGB II).

Das Geflecht von Regelungen, das es nach geltendem Recht Alleinerziehenden und Familien im Niedriglohnsektor ermöglichen soll, von Grundsicherungsleistungen unabhängig zu werden, ist ebenfalls zu verbessern. Das komplizierte Zusammenwirken und gegenseitige Anrechnen von Kinderzuschlag, Wohngeld, UVG-Leistungen und Kindergeld ist weder von den Leistungsberechtigten und oft auch nicht von den Ämtern zu durchschauen. Damit der Kinderzuschlag im Fall von Alleinerziehenden genutzt werden kann, würde es sich anbieten, den nach § 21 Abs. 3 SGB II gewährten Mehrbedarf von Alleinerziehenden in den Kinderzuschlag einzubauen und ihn auch in diesem Kontext zu gewähren.

Weitergehende Reformoptionen aus dem Bereich des sozialpolitisch Wünschenswerten gehen in die Richtung, die Existenzsicherung für Kinder grundlegend zu reformieren, um Kinder- und Familienarmut wirksam zu bekämpfen. Hierzu gehört in einem ersten Schritt ein Überdenken der heute festgesetzten, unterschiedlichen Existenzminima, die in den verschiedenen Rechtsbereichen gelten. Notwendig hierfür wäre eine Debatte, wie ein alters- und bedarfsge-rechtes Existenzminimum für Kinder berechnet bzw. festgesetzt werden kann, das tatsächlich allen Kindern faire Bildungschancen und gesundes Aufwachsen ermöglicht. Unabhängig von der Familienform, in der Kinder aufwachsen, sollte es ein gesamtgesellschaftliches Anliegen sein, allen Kindern das Erleben und Erfahren von Armut zu ersparen.

Ein Vorschlag für eine Sicherung des Existenzminimums von Kindern ist die Kindergrundsicherung, die im politischen Raum zunehmend diskutiert wird. Sie ist als grundlegende Umstrukturierung des bestehenden Familienlastenausgleichs angelegt. Einem Vorschlag zufolge soll ein existenzsicherndes Kindergeld in Höhe der Kinderfreibeträge des Jahres 2009 gezahlt werden (502 Euro pro Kind/Monat), das zu versteuern wäre. Das bedeutet, dass der Betrag den

Familien in unteren Einkommensschichten vollständig zur Verfügung stünde, während der Betrag in oberen Einkommensbereichen abgeschmolzen würde bis zur Grenze des Betrages, der dem maximalen Entlastungsbetrag durch den derzeitigen Kinderfreibetrag entspricht. Im Gegenzug könnte eine Vielzahl der heutigen Regelungen des Familienlastenausgleichs entfallen.

Ein weiteres Reformkonzept bezieht sich auf ein einheitliches, höheres Kindergeld. Dies soll entweder der maximalen Steuerersparnis der Kinderfreibeträge des Jahres 2009 (238 Euro pro Kind/Monat) oder der Höhe des sächlichen Existenzminimums (322 Euro pro Kind/Monat) entsprechen und nicht versteuert werden. Der Erhöhungsbetrag für die Kinder im Grundsicherungsbezug soll nicht angerechnet werden. Damit würde man der Forderung gerecht werden, dass alle Kinder dem Staat „gleich viel wert“ sein sollten und nicht länger Besserverdienende über die Kinderfreibeträge für ihre Kinder höhere Leistungen erhalten als Gering- und Durchschnittsverdiener über das Kindergeld.

Eine dritte Reformoption bezieht sich auf einen verbesserten Kinderzuschlag. Danach sollen die Zahlungsbeträge von derzeit maximal 140 Euro pro Kind auf nach dem Alter gestaffelte Beträge erhöht werden: 200 Euro für unter Sechsjährige, 236 Euro für Sechsbis 13-Jährige und 272 Euro für über 14-Jährige. Außerdem soll der Kinderzuschlag bei Alleinerziehenden – analog zum SGB II – um den Mehrbedarfszuschlag erhöht werden.

Die Auswirkungen dieser drei Reformvorschläge sind im Hinblick auf die Kosten und auf die zu erwartenden Erfolge bei der Verringerung der Kinderarmut von Irene Becker und Richard Hauser im Rahmen ihrer Studie „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder“ untersucht worden (2010: 10). So sind die fiskalischen Wirkungen der zu versteuernden Kindergrundsicherung in Höhe von monatlich 502 Euro und eines für alle einheitlichen, jedoch nicht zu versteuernden Kindergelds in Höhe von monatlich 322 Euro überraschenderweise gleich hoch. Die Kosten würden – auch nach Abzug einer Reihe von derzeitigen familienpolitischen Leistungen – jährlich immerhin ca. 30 Milliarden Euro betragen in den Werten des Jahres 2010. Demgegenüber würde der nur für eine begrenzte Zahl von Berechtigten konzipierte Kinderzuschlag Kosten in Höhe von ca. fünf Milliarden Euro verursachen, wenn unterstellt wird, dass 75 Prozent der Berechtigten die Leistung in Anspruch nehmen würden (ebd.: 162).<sup>2</sup>

Die Umverteilungswirkungen von einkommensstärkeren hin zu einkommensschwächeren Haushalten wären im Fall der Kindergrundsicherung am größten. Mit dem Kinderzuschlag ließe sich die Einkommenssituation von Familien im prekären Einkommensbereich bis hin zur unteren Mittelschicht verbessern, vorausgesetzt die derzeitige geringe Quote der Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag könnte erhöht werden.

Auch die Erfolge im Hinblick auf die Armutsreduzierung bei Kindern unterscheiden sich erheblich. So würde der Anteil der Kinder unter 16 Jahren, die mit ihren Familien von weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens leben, von 16,5 Prozent im Status Quo auf drei Prozent im Falle der großen Kindergrundsicherung und auf fünf Prozent im Fall der großen Kindergelderhöhung sinken. Insgesamt würden Alleinerziehende von den Reformen am meisten profitieren, dennoch dürften sie auch nach Durchführung der Reformen noch stärker als Paare mit Kindern von Einkommensarmut betroffen sein. Grund dafür sind nach Einschätzung von Becker und Hauser die schlechten Erwerbsmöglichkeiten für Alleinerziehende (ebd.: 164).

Es ist zu beachten, dass jede Erhöhung des Kindergeldes nach derzeitiger Rechtslage bei vielen Alleinerziehenden überhaupt nicht ankommt, weil das Kindergeld sowohl vollständig auf den Regelbedarf von Kindern im SGB-II-Bezug als auch auf die Leistungen des Unterhaltsvorschussgesetzes angerechnet wird. Mit der Reform des Kinderzuschlags ließe sich die Armutsquote von Kindern auf lediglich zwölf Prozent verringern. Da der Kinderzuschlag auch nach der Reform nur Familien erreicht, die den Bedarf der Erwachsenen aus eigenen Mitteln erwirtschaften können, muss davon ausgegangen werden, dass Alleinerziehende davon in geringerem Maße profitieren (ebd.: 165). Hinzu kommt, dass sich nach geltendem Recht der Kinderzuschlag um den Barunterhalt für das Kind bzw. die Unterhaltsvorschussleistungen mindert und deshalb das Einkommen der Ein-Eltern-Familie kaum erhöhen kann. Sollen Reformen des Kindergeldes und des Kinderzuschlages auch Alleinerziehenden zu Gute kommen, so müssten dringend die sozialrechtlichen Anrechnungsmodalitäten geändert werden.

Die vorgestellten weitergehenden Reformen ergeben sich nicht zwingend aus der Verfassung, sie müssten im politischen Raum durchgesetzt werden. Ord-

2 Vgl. hierzu das Bündnis Kindergrundsicherung, ein Zusammenschluss aus 8 Verbänden: Arbeiterwohlfaht (AWO), Bundesverband kommunaler Frauenbüros, Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie und Familientherapie (DGSF), Deutscher Kinderschutzbund (DKSB), Gewerkschaft Erziehung und Wis-

senschaft (GEW), Pro Familia, Verband berufstätiger Mütter (VBM) und Zukunftsforum Familie (ZFF). Auch der DGB und die Partei Die Grünen haben entsprechende Reformvorschläge vorgelegt. Im Jahr 2013 müsste die Kindergrundsicherung wegen der zwischenzeitlich erfolgten Erhöhung der Kinderfreibeträge allerdings schon 584 Euro im Monat betragen.

nungspolitisch besteht allerdings ein wesentlicher Nachteil dieser großen Reformoptionen darin, dass zunächst Mittel in erheblichem Umfang bei den Steuerpflichtigen, unter ihnen auch Familien, eingezogen werden müssten, die dann als sozialpolitische Leistungen wieder an diese ausgeschüttet würden.

Dies verhält sich konträr zu der hier vertretenen Sichtweise, wonach der Gesetzgeber in erster Linie die besondere Unterhaltsverpflichtung von Eltern in die Systeme des Steuer- und Sozialversicherungsrechtes einzustellen hat, so dass Eltern mehr von ihrem selbst erwirtschafteten Einkommen behalten können. Dies ließe sich nur vermeiden, wenn analog zum derzeitigen Solidaritätszuschlag nur die nicht kindergeldberechtigten Steuerpflichtigen zur Finanzierung der neuen Leistungen herangezogen würden.

Gerade Alleinerziehenden fällt es aber – nicht zuletzt aufgrund der nachteiligen Rechtslage im Unterhalts-, Steuer-, Beitrags- und Sozialrecht, aber auch fehlender Chancen am Arbeitsmarkt und einer mangelhaften Vermittlung in Weiterbildung und qualifizierte Beschäftigung – zunehmend schwer, von ihrem Einkommen sich selbst und ihre Kinder zu versorgen. Finanzielle Engpässe oder sogar Armut, aber auch zu wenig Zeit für Familie und psychische Probleme sowie Stress, bergen Risiken für das Aufwachsen von Kindern dieser Ein-Eltern-Familien. Hier sind dringend wirksame Reformen notwendig, die die Situation von Müttern und Vätern und somit auch die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern verbessern.