

Anne Lenze

## Verbesserung der Situation Alleinerziehender<sup>1</sup>

### 1. Empirische Fakten über Alleinerziehende

In Deutschland lebten 2014 rund 1,64 Millionen Alleinerziehende mit 2,3 Millionen minderjährigen Kindern<sup>2</sup>. Zum größten Teil sind dies alleinerziehende Mütter (89%). Es ist die einzige Familienform, die Zuwachsraten verzeichnet. Während 2014 infolge des demografischen Alterungsprozesses in Deutschland insgesamt rund 1,37 Millionen Familien mit minderjährigen Kindern weniger lebten als 1996, gab es bei den Alleinerziehenden im selben Zeitraum einen Anstieg um 335.000 Haushalte.

Nach allen verfügbaren Datenreihen ist das Armutsrisiko für Alleinerziehende in den letzten Jahren gestiegen, so z.B. seit 2006 um 16,2 %, während das Risiko für Paare mit zwei Kindern um knapp 7 % gesunken ist.<sup>3</sup> Dies ist umso bemerkenswerter als im gleichen Zeitraum die Erwerbstätigenquote alleinerziehender Frauen erheblich gestiegen ist.<sup>4</sup> Von den 1,89 Millionen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren im Hartz-IV-Bezug leben 965.000, etwas mehr als die Hälfte, in Alleinerziehenden-Haushalten.<sup>5</sup> Kinderarmut ist damit zur Hälfte auf die Armut von Alleinerziehenden zurückzuführen.

Die Verschärfung des Armutsrisikos für Alleinerziehende lässt sich zwanglos mit der Verschlechterung der Rechtslage erklären: Im Unterhaltsrecht erhalten Geschiedene seit 2008 keinen Ehegattenunterhalt mehr, wenn das jüngste Kind 3 Jahre alt ist, im Steuerrecht

wurde 2003/2004 der Haushaltsfreibetrag abgeschafft und der um die Hälfte niedrigere Entlastungsbetrag eingeführt und im Unterhaltsvorschussgesetz wird seit 2008 das volle statt das hälftige Kindergeld von der Leistung abgezogen. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass in den vergangenen Jahren parallel eine Ausweitung des Niedriglohnssektors erfolgte, in dem besonders viele Frauen beschäftigt sind.<sup>6</sup>

### 2. Rechtliche Rahmenbedingungen für Ein-Eltern-Familien

#### 2.1 Betreuungsunterhalt

Seit der Unterhaltsrechtsreform im Jahr 2008 haben geschiedene Alleinerziehende mit Kindern über drei Jahren in der Regel keinen Anspruch mehr darauf, dass ihr Ex-Partner ihnen Betreuungsunterhalt zahlt. Wenn das jüngste Kind drei Jahre alt ist und grundsätzlich eine Kinderbetreuung zur Verfügung steht, wird von geschiedenen Müttern eine Vollzeiterwerbstätigkeit erwartet. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist eindeutig und lässt wenig Spielraum für andere Entscheidungen. Auch wenn mehrere Kinder zu versorgen sind oder wenn besondere Belastungen vorliegen, hält der BGH eine Vollzeiterwerbstätigkeit generell für zumutbar.<sup>7</sup> Aussicht auf Unterhalt für sich selbst haben die betroffenen Alleinerziehenden nur dann, wenn nachweislich keine Betreuungsmöglichkeiten vorhanden sind oder Kinder aus gesundheitlichen oder psychischen Gründen eine persönliche Betreuung durch den Elternteil benötigen. Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern kann und muss nach dieser Rechtsprechung „nebenbei“ am Abend und am Wochenende erledigt werden. Hinzu kommt, dass lediglich die Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten, nicht aber die Qualität der vorhandenen Bildungs- und Betreuungsangebote eine Rolle spielt. Diese ist aber für die Entwicklung und die Teilhabechancen von Kindern entscheidend.

#### 2.2 Barunterhalt für das Kind

Für die materielle Situation von Ein-Eltern-Familien spielt der Barunterhalt für das Kind eine wichtige Rolle. Es zeigt sich, dass Alleinerziehende, die den

<sup>1</sup> Abdruck der schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Familien, Senioren, Frauen und Jugend am 14. März 2016 zur Verbesserung der Situation Alleinerziehender.

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Fachserie 1. Reihe 3. Ergebnisse des Mikrozensus 2014. [www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf?__blob=publicationFile) (29.09.2015).

<sup>3</sup> Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e.V. (Hrsg.) (2015): Die zerkülfte Republik. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014, Berlin. [www.der-paritaetische.de/index.php?eID=tx\\_nawsecured1&u=0&g=0&t=1442570168&hash=256c74671fd9af854b9817782d72114ab0efa02d&file=fileadmin/dokumente/2015\\_Armutsbericht/150219\\_armutsbericht.pdf](http://www.der-paritaetische.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&g=0&t=1442570168&hash=256c74671fd9af854b9817782d72114ab0efa02d&file=fileadmin/dokumente/2015_Armutsbericht/150219_armutsbericht.pdf) (14.09.2015).

<sup>4</sup> BMFSFJ (2014): Dossier Müttererwerbstätigkeit. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen 2012. Berlin. [www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/dossier-muettererwerbsstaetigkeit,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/dossier-muettererwerbsstaetigkeit,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf) (29.09.2014)

<sup>5</sup> Bundesagentur für Arbeit (2015): Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), Daten für Dezember 2014.

<sup>6</sup> Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), IAB-Kurzbericht 15/ 2013, Deutsche Geringverdiener im Europäischen Vergleich.

<sup>7</sup> Vgl. ausf.: Lenze, Anne, Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf, 2014, S. 27 ff.

Unterhalt erhalten, seltener SGB II-Leistungen beziehen. Allerdings kommt bei vielen Kindern in Ein-Eltern-Familien selbst der Mindestunterhalt nicht an. Alle Studien zeigen, dass beim Barunterhalt für Kinder Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit weit auseinanderklaffen. Eine aktuelle empirische Studie aus dem Jahr 2014 auf der Grundlage des Datensatzes „Familien in Deutschland“ zeigt, dass etwa die Hälfte der Alleinerziehenden keinen Unterhalt für die Kinder bekommt. Von den Unterhaltszahlungen, die fließen, reicht zudem etwa nur die Hälfte in der Höhe aus, um den Mindestanspruch auf Barunterhalt nach der Düsseldorfer Tabelle zu decken.<sup>8</sup> Diese Daten werden auch durch eine aktuelle (nicht repräsentative) Umfrage des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV e.V.) mit 1.233 Befragten bestätigt. Nach Aussage der Alleinerziehenden erhalten 44 % keinen Unterhalt. Nur ein knappes Drittel der Befragten erhält regelmäßig und pünktlich den Mindestunterhalt.<sup>9</sup> Nach einer Prognos-Studie im Auftrag des BMAS berichten 70 % der Alleinerziehenden von Schwierigkeiten mit der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen gegenüber dem früheren Partner.<sup>10</sup>

Leider gibt es keinerlei Ursachenforschung, warum der Kindesunterhalt bei so vielen Alleinerziehenden nicht ankommt. Die Umfrage des VAMV weist lediglich darauf hin, dass auch die Einrichtung einer Beistandschaft durch das Jugendamt mit Blick auf die Zahlung von Unterhalt nur begrenzt wirksam ist. Denn 47,6 % der Befragten mit Beistandschaft geben an, gar keinen Barunterhalt zu bekommen.<sup>11</sup> Insofern reicht eine Beistandschaft offensichtlich alleine nicht aus, um Unterhaltsansprüche durchzusetzen. Es besteht daher dringender Forschungsbedarf, warum in so vielen Fällen Unterhaltszahlungen nicht oder nicht vollständig geleistet werden (können). Denn selbstverständlich ist der Barunterhalt für Kinder ein wichtiger, existenzsichernder Einkommensbestandteil in Ein-Eltern-Familien. Das belegt die Studie von Hartmann: Von den alleinerziehenden Müttern, die nur unzureichenden oder gar keinen Unterhalt für die Kinder bekommen, ist mehr als die Hälfte

auf soziale Unterstützungsleistungen angewiesen.<sup>12</sup> Um wirksame Maßnahmen zur Unterstützung von Alleinerziehenden ergreifen zu können, ist es unerlässlich, die Gründe zu kennen, warum Unterhalt nicht ankommt. Ist es z.B. angesichts eines niedrigen Einkommens sowie des verhältnismäßig hohen finanziellen Aufwands, zwei Haushalte zu finanzieren, nicht möglich, existenzsichernden Unterhalt zu bezahlen, dann wären Maßnahmen wie ein Ausbau des Unterhaltsvorschlusses geboten. Wird Unterhalt hingegen trotz finanzieller Leistungsfähigkeit nicht gezahlt, muss über andere Durchsetzungsmechanismen nachgedacht werden.

### 2.3 Unterhaltsvorschuss

Wenn der unterhaltspflichtige Elternteil nachweislich nicht zahlt, können Alleinerziehende staatliche Unterstützung in Form des Unterhaltsvorschlusses beantragen. Der Unterhaltsvorschuss ist damit eine Leistung, die sich speziell auf Kinder in Ein-Eltern-Familien bezieht und bedarfsunabhängig gewährt wird. Alleinerziehende erhalten seit 1. Januar 2016 145 Euro für Kinder bis einschließlich fünf Jahre bzw. 194 Euro für Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren. Der Staat kann diese Zahlungen vom Unterhaltspflichtigen zurückfordern. Seit dem Jahr 2008 wird auf den Unterhaltsvorschuss allerdings das volle Kindergeld angerechnet. Dies erscheint rechtssystematisch nicht überzeugend, denn beim Kindesunterhalt, den der nicht betreuende Elternteil zahlt, wird nur das hälftige Kindergeld angerechnet. Auch im Steuerrecht steht beiden Eltern anteilig die Hälfte des Kinderfreibetrages zu.

Aber auch beim Bezug von Unterhaltsvorschuss klaffen Anspruch und Realisierung weit auseinander: Die Auswertung der Daten aus dem Datensatz Familie in Deutschland ergibt, dass etwa drei Viertel der anspruchsberechtigten Haushalte von Alleinerziehenden keinen Unterhaltsvorschuss beziehen. Von den anspruchsberechtigten unter 6-Jährigen erhielten 41,79% die Leistung, von den 6 bis 12-Jährigen waren es lediglich 22,05%.<sup>13</sup> Als Erklärungen bieten sich hier an, dass der maximale Anspruch bereits aufgebraucht ist, jedoch auch fehlende Kenntnis oder Schwierigkeiten im Beantragungsverfahren.

2013 haben rund 470.000 Kinder Unterhaltsvorschlusssleistungen in Anspruch genommen – bezogen auf die insgesamt 2,3 Millionen minderjährigen Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten ist das ein enorm hoher Anteil. Das zeigt sehr deutlich, dass der Unterhaltsvorschuss für die wirtschaftliche Situation in Ein-Eltern-Familien von großer Bedeu-

<sup>8</sup> Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit. Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts? SOEPpapers 660/2014. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.466460.de/diw\\_sp0660.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.466460.de/diw_sp0660.pdf) (12.09.2015).

<sup>9</sup> Berkhoff, Nicola und Hoheisel, Miriam (2015): Abschlussbericht zur Umfrage „Beistandschaft und Unterhalt“ des VAMV e.V. Berlin/Essen 2015. [www.vamv.de/uploads/media/Abchlussbericht\\_zur\\_Umfrage\\_VAMV\\_Beistandschaft\\_2015.pdf](http://www.vamv.de/uploads/media/Abchlussbericht_zur_Umfrage_VAMV_Beistandschaft_2015.pdf) (28.08.2015).

<sup>10</sup> Prognos: Im Blickpunkt – Alleinerziehende wirksam unterstützen, 2015.

<sup>11</sup> Berkhoff / Hoheisel, a.a.O., Fn. 9.

<sup>12</sup> Hartmann, a.a.O., Fn. 8.

<sup>13</sup> Hartmann a.a.O., Fn. 8, S. 11.

tung ist. Nach einer Prognos-Studie im Auftrag des BMAS bewerten Alleinerziehende den Unterhaltsvorschuss als besonders bedeutsam für ihre Familie. Der Unterhaltsvorschuss wirkt effizient zur Reduzierung des Armutsrisikos und zur Unterstützung der Erwerbstätigkeit. Für die Empfängerhaushalte wird das Armutsrisiko um 6 Prozentpunkte gesenkt.<sup>14</sup> Die Weiterentwicklung des UVG wäre mit Sicherheit ein guter Ansatzpunkt für die Verbesserung der materiellen Lage von Ein-Eltern-Familien.

Problematisch ist derzeit allerdings, dass der Unterhaltsvorschuss nur maximal 6 Jahre und höchstens bis zum 12. Geburtstag gewährt wird – viele Kinder haben also gar keinen Anspruch oder haben ihren Anspruch schon „ausgeschöpft“, obwohl der Bedarf nach wie vor besteht. Im Jahr 2013 wurde aufgrund dieser Beschränkungen bei 72.500 Kindern, die Unterhaltsvorschuss bezogen hatten, die Zahlung eingestellt.<sup>15</sup> Aus gleichheitsrechtlichen Aspekten ist nicht nachvollziehbar, warum der Staat diese speziell für Kinder in Ein-Eltern-Familien konzipierte Leistung nicht allen Kindern und Jugendlichen gewährt, für die kein Unterhalt gezahlt wird. So hat eine 14-Jährige keinen Anspruch, ein Fünfjähriger jedoch schon. Ein Siebenjähriger, dessen Eltern sich in seinem ersten Lebensjahr getrennt haben, hat seinen Anspruch schon ausgeschöpft, während ein anderer Siebenjähriger, dessen Eltern später getrennte Wege gegangen sind, im selben Alter den Unterhaltsvorschuss noch beziehen kann.

Die Tatsache, dass etwa drei Viertel der Kinder, die eigentlich einen Bedarf an dieser den nicht gezahlten Unterhalt ersetzenden Sozialleistung haben,<sup>16</sup> dennoch keinen Unterhaltsvorschuss beziehen, weist noch auf andere Schwachstellen des UVG hin. Einige Alleinerziehende beantragen die Leistung nicht, weil sie sie „aufsparen“ wollen bis zum 6. Lebensjahr des Kindes, wenn ein höherer Betrag gezahlt wird. Wird für das Kind ein geringer, nicht existenzsichernder Unterhalt geleistet, wird zudem der hohe Beantragungsaufwand gescheut. Wird unregelmäßig Unterhalt gezahlt, was häufig vorkommt, steigt der bürokratische Aufwand enorm an, weil für jeden Monat ein Änderungs- und ein Neubewilligungsbescheid erstellt werden muss.

Dem Staat gelang es 2014 nur in 23 % der Fälle, sich den Unterhaltsvorschuss von den eigentlich unterhaltspflichtigen Elternteilen zurückzuholen. Dabei gibt es zwischen den Bundesländern deutliche Unterschiede, was die Rückgriffquoten angeht. Während es in Bayern in 36 % der Fälle gelingt, den Unterhaltspflichtigen zur Zahlung heranzuziehen, ist dies

in Hamburg in nur 14 % und in Bremen in 11 % der Fälle gelungen.<sup>17</sup> Auch hier besteht dringender Forschungsbedarf, warum so viele Unterhaltspflichtige ihren Verpflichtungen nicht nachkommen (können).

#### 2.4 Steuerrecht und Sozialversicherungssystem

Seit der Abschaffung des Haushaltsfreibetrags für Alleinerziehende Ende des Jahres 2003 werden Alleinerziehende in den unteren Einkommensbereichen fast so besteuert wie Singles, obwohl sie mit ihrem Einkommen auch ihre Kinder versorgen. Sie können zwar den Kinderfreibetrag geltend machen, dieser wirkt sich – über das Kindergeld hinaus – jedoch vor allem in den höheren Einkommensbereichen aus. Seit 2004 wird Alleinerziehenden zwar ein Entlastungsbetrag gewährt, der in der Steuerklasse II eingearbeitet ist. Dieser ist um mehr als die Hälfte niedriger als der abgeschaffte Haushaltsfreibetrag! Seine Wirkung wird gemeinhin erheblich überschätzt. Vor allem im niedrigen und mittleren Einkommensbereich sind die dadurch entstehenden Entlastungen sehr gering. Im Jahr 2015 wurde der Entlastungsbetrag seit 2004 erstmals um 600 Euro auf 1.908 Euro erhöht. Zudem wird der Entlastungsbetrag nach der Kinderzahl gestaffelt: für das zweite und jedes weitere Kind erhöht er sich um jeweils 240 Euro.<sup>18</sup> Der Entlastungsbetrag war seit 2004 nicht mehr angepasst worden, das Kindergeld und die Kinderfreibeträge sind seitdem um 23 % erhöht worden. Eine Dynamisierung des Entlastungsbetrags, wie sie beim Grundfreibetrag vorgesehen ist, ist allerdings bisher nicht geplant.

Anders als im Steuerrecht werden Kinder bei der Beitragserhebung zur Sozialversicherung gar nicht berücksichtigt, so dass Alleinerziehende ebenso hohe Beiträge zahlen wie Alleinlebende – und das obwohl ihre Kinder später die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungssysteme überhaupt erst aufrechterhalten werden. Alleinerziehende müssen – wie andere Eltern auch – auf das Existenzminimum ihrer Kinder Beiträge zahlen. Ihre Erziehungsleistung wird in den Systemen nicht oder nicht ausreichend anerkannt. Zudem steigen die Sozialversicherungsbeiträge nicht progressiv, sondern werden als proportionaler Anteil des Einkommens bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Da die meisten Alleinerziehenden unterdurchschnittlich bis durchschnittlich verdienen – das jährliche Bruttoerwerbseinkommen liegt bei alleinerziehenden Müttern im Durchschnitt bei knapp 22.000 Euro<sup>19</sup> – werden sie anteilig besonders stark durch Sozialabgaben belastet.

<sup>14</sup> Prognos, a.a.O., Fn. 10, S. 25.

<sup>15</sup> BT-Drucksache 18/5888 vom 28.9.2015. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/058/1805888.pdf> (01.10.2015).

<sup>16</sup> Hartmann, a.a.O., Fn. 8, S. 11.

<sup>17</sup> BT-Drucksache 18/5888, a.a.O., Fn. 15.

<sup>18</sup> BT-Drucksache 18/5888, a.a.O., Fn. 15.

<sup>19</sup> BT-Drucksache 18/5888, a.a.O., Fn. 15.

Die auch im internationalen Vergleich hohen Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben in Deutschland machen es Alleinerziehenden in den unteren und mittleren Einkommensbereichen schwer, mit ihrem selbst erwirtschafteten Einkommen ihre Kinder auskömmlich zu versorgen. So stellt sich ein Vergleich unter ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2012 folgendermaßen dar: Die Belastung von Alleinerziehenden im unteren Einkommensbereich (67% des Durchschnittseinkommens) mit Steuern und Sozialabgaben abzüglich familienpolitischer Leistungen war in Deutschland mit 18% am höchsten. Frankreich belastete diese Familienform mit 15%, Dänemark mit 11,7%, die Niederlande mit 2,4 und Großbritannien mit – 0,2%, d.h. das Nettoeinkommen war höher als das Bruttoeinkommen.<sup>20</sup>

## 2.5 Sozialrecht

Im Jahresdurchschnitt 2013 waren 277.400 Alleinerziehende arbeitslos gemeldet, davon waren 254.200 alleinerziehende Mütter. Alleinerziehende sind rund doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen, während die Erwerbslosenquote der Personen von 15 bis 64 Jahren 2012 bundesweit 5,4 % betrug, lag der Wert bei Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren bei 11,6 %. Dabei sind Alleinerziehende auch verstärkt von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Bei fast 24 % der arbeitslosen Alleinerziehenden erstreckte sich im Jahr 2013 die Arbeitslosigkeit über 24 Monate oder länger.<sup>21</sup> Alleinerziehende mit mehr als einem Kind weisen dabei besonders lange Verweildauern im SGB II-Bezug auf.<sup>22</sup> Dass dies die Entwicklungschancen der Kinder erheblich beeinträchtigt, ist in Untersuchungen hinlänglich belegt worden. 2014 waren 38,6 % aller Alleinerziehenden-Haushalte in Deutschland auf Grundsicherungsleistungen angewiesen. Die Hilfequote dieser Haushaltsform ist damit fünfmal so hoch wie die von Paarfamilien mit Kindern (7,2%). Alleinerziehende, die mit drei oder mehr Kindern zusammenleben, sind sogar in zwei Drittel aller Fälle im ALG-II-Bezug.<sup>23</sup>

Nicht vergessen werden sollte, dass Kinder im Grundsicherungsbezug auch von den Sanktionen betroffen sind, die gegen ihre Eltern verhängt werden. Im Dezember 2012 lebten 68.000 Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter sank-

tioniert war. Gleichzeitig lebten 23.000 Kinder in alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter sanktioniert war.<sup>24</sup>

Alleinerziehende ALG-II-Empfängerinnen wurden im Vergleich zu kinderlosen alleinstehenden Frauen sehr häufig in Ein-Euro-Jobs vermittelt, sobald das jüngste Kind drei bis fünf Jahre alt war. Diese Jobs mündeten in der Regel nicht in ein reguläres Arbeitsverhältnis. Überdurchschnittlich häufig wurden Alleinerziehende auch in schulische Trainingsmaßnahmen vermittelt, die wenige Tage bis maximal zwölf Wochen dauern. Die Teilnahmeraten der Alleinerziehenden an der aussichtsreicheren betrieblichen Förderung waren hingegen deutlich niedriger.<sup>25</sup> Allerdings ist es mit Einführung des Mindestlohnes von 8,50 Euro/Stunde zum 1.1.2015 zu einem deutlichen Rückgang der geringfügigen Beschäftigung gekommen, dies traf für Frauen und Männer gleichermaßen zu.<sup>26</sup> Dies ist zu begrüßen, kann jedoch nur einen kleinen Beitrag zur Verbesserung der prekären Einkommenssituation vieler Alleinerziehender darstellen. Denn selbst bei einer Vollzeit-Tätigkeit ist der Mindestlohn nicht dazu angelegt, den Unterhalt für eine erwachsene Person samt unterhaltsberechtigter Kinder zu decken. Die Lösung muss daher weiterhin dahin gehen, dass der monetäre existenzielle Bedarf von Kindern vollständig von dritter Seite gedeckt werden muss – entweder von den unterhaltspflichtigen Elternteilen oder über eine staatliche Sozialleistung.

### 2.5.1 Alleinerziehende in der „Sozialleistungsfalle“?

Die Tatsache, dass Alleinerziehende besonders lange von SGB II-Leistungen abhängig sind, weist auf Strukturprobleme hin: Die Belastungen des Steuer- und Abgabensystems kulminieren bei denjenigen, die 60 % des Durchschnittsverdienstes erzielen, also bei den Geringverdienern und daher insbesondere auch bei den Alleinerziehenden.

Weiterhin ist zu vermuten, dass die Zunahme des Niedriglohnssektors in Deutschland eine wichtige Ursache für die Zahlungsunfähigkeit der barunterhaltspflichtigen Elternteile darstellt.

Fehlende flexible und qualitativ hochwertige Betreuung- und Bildungsmöglichkeiten für Kinder verhindern es, dass Alleinerziehende „guten Gewissens“ einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Um die Bedarfe für sich und ihre Kinder durch Erwerbstätigkeit selbst zu decken, muss eine Alleinerziehende ein relativ hohes Erwerbseinkommen erwirtschaften, um den Leistungsbezug zu verlassen.

<sup>20</sup> OECD: Taxing Wages 2013, S. 164.

<sup>21</sup> Burkert, Carola / Kosubek, Sylvia / Schaade, Peter (2014): Alleinerziehend am Arbeitsmarkt. Situation von Alleinerziehenden in Hessen. IAB Regional 2/2014. Nürnberg, [http://doku.iab.de/regional/H/2014/regional\\_h\\_0214.pdf](http://doku.iab.de/regional/H/2014/regional_h_0214.pdf) (01.10.2015)

<sup>22</sup> Achatz, Juliane / Hirsland, Andreas / Leitzmann, Thorsten / Zabel, Cornelia: Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB Forschung, 2013, S. 12.

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> BT-Drucks 17/14521, S. 15.

<sup>25</sup> Zabel, Cordula: Oft in Ein-Euro-Jobs, selten in betrieblichen Maßnahmen, IAB-Kurzbericht 21/2011.

<sup>26</sup> IAB Forschungsbericht 1/2016, S. 40.

Wenn es unter allen SGB-II-Haushalten insbesondere den Alleinerziehenden-Haushalten schwer gelingt, eine existenzsichernde Erwerbsarbeit aufzunehmen, dann liegt dies zum einen daran, dass die Kinderkosten in Deutschland weitestgehend privatisiert sind: Familien müssen den Großteil der Kosten der Kindererziehung selbst tragen und daher ein höheres Einkommen erwirtschaften als alleinstehende Personen. Alleinerziehende müssen dies zudem ohne die Unterstützung durch eine zweite erwachsene Person im Haushalt schaffen. Zum anderen stehen Alleinerziehende wegen der Betreuung von Kindern nicht in demselben Maße dem Arbeitsmarkt zur Verfügung wie Alleinstehende – umso weniger, je jünger die Kinder sind, die versorgt werden müssen.

Es muss daher in aller Deutlichkeit festgestellt werden, dass sich Alleinerziehende aufgrund dieser strukturellen Gegebenheit nicht „am eigenen Schopfe“ aus ihrer oftmals prekären Lage befreien können. Natürlich gelingt ihnen dies leichter, wenn sie eine hohe berufliche Qualifikation aufweisen und schon bis zur Trennung gut im Arbeitsmarkt verankert waren und zudem der getrennt lebende Elternteil zum Barunterhalt des Kindes mit dem Mindestunterhalt oder mehr beitragen kann. Kommen jedoch eine geringe oder eine veraltete Qualifikation und eine längere Erwerbsunterbrechung zusammen und wird dies noch durch eine schlechte Zahlungsmoral des Barunterhaltspflichtigen komplementiert, so gibt es regelmäßig kein Entkommen aus dem SGB II-Bezug.

### 2.5.2 Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss – Wege aus dem SGB II-Bezug?

Alternativ zu den SGB II-Leistungen können Alleinerziehende eine Vielfalt an weiteren Sozialleistungen (Kinderzuschlag, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss) beantragen. Diese müssen sie bei unterschiedlichen Stellen, mit unterschiedlichen Fristen und Formularen beantragen. Die Vielzahl an Maßnahmen und vor allem die gegenseitigen Anrechnungsmodalitäten und Wechselwirkungen der Leistungen untereinander sind für die Betroffenen selbst und in vielen Fällen auch für die zuständigen Behörden kaum zu durchschauen und schwer nachvollziehbar.

Der Kinderzuschlag hat jedoch für Alleinerziehende eine geringere Relevanz. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend hat ergeben, dass nur etwa 14 % der Familien, die Kinderzuschlag beziehen, Alleinerziehenden-Haushalte sind.<sup>27</sup> Dieser geringe Anteil ist vermutlich auf die Regelungen zur Einkommensanrechnung zurückzuführen: Während Kindergeld und Wohngeld

nicht als Einkommen angerechnet werden (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG), gelten Kindesunterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes und werden direkt vom Kinderzuschlag abgezogen (§ 6a Abs. 3 BKGG i.V.m. §§ 11-12 SGB II). Als vorrangige Leistung muss der Unterhaltsvorschuss auch beantragt werden (§ 6a Abs. 3 Satz 2 BKGG). Der Kinderzuschlag ist daher vornehmlich eine Unterstützungsleistung für kinderreiche Familien im Niedriglohnssektor. Wird die in § 6a Abs. 1 Nr. 4 BKGG Alleinerziehenden eingeräumte „Wahlfreiheit“ genutzt und auf Leistungen des SGB II einschließlich des Mehrbedarfes verzichtet, um den Kinderzuschlag zu erhalten, so hat dies zur Folge, dass Bedarfe des Haushaltes nicht gedeckt sind. Dies kann im Sinne der Existenzsicherung von Alleinerziehenden und ihren Kindern aber nicht sinnvoll sein. Überzeugender wäre es dagegen, die Mehrbedarfspauschale des SGB II im Rahmen des Kinderzuschlags auszuzahlen und diesen entsprechend zu erhöhen. Damit würde der Kinderzuschlag seine Funktion, die Berechtigten unabhängig von Grundsicherungsleistungen zu machen, auch für Alleinerziehende gewährleisten können.

Im Fall von Alleinerziehenden wirken die bestehenden Sozialleistungen, die das Verlassen des SGB II fördern sollen, nicht gut zusammen und sind in ihrer Vielzahl sehr unübersichtlich. Die alleinerziehenden berufstätigen Elternteile, die schon genug damit zu tun haben, Beruf, Haushalt und Kindererziehung zu vereinbaren, müssen Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss bei verschiedenen Stellen, mit unterschiedlichen Anrechnungsregelungen, Mitwirkungspflichten und Bewilligungszeiträumen beantragen. Hinzu kommen noch die Anträge auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets, auf die Kinder im Rahmen von Wohngeld und Kinderzuschlag ebenfalls Anspruch haben (§ 6b BKGG). Selbst für die zuständigen Jobcenter, Wohngeldstellen und die Familienkassen ist die Beurteilung, ob eine (Ein-Eltern-)Familie entweder Leistungen nach dem SGB II, oder Kinderzuschlag plus Wohngeld, oder nur Wohngeld, oder nur Kinderzuschlag oder gar keine aufstockenden Leistungen bekommt, enorm zeitaufwändig. Für die Familien selbst sind die komplizierten Regelungen nicht zu durchschauen. In Umfragen wird deshalb auch von einer großen Gruppe von Alleinerziehenden eine Unterstützung im Umgang mit Ämtern und Behörden gewünscht. Die Unterstützungsangebote in diesem Bereich reichen demnach unter Umständen nicht aus bzw. kommen nicht bei den betroffenen Familien an.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> BMFSFJ, Alleinerziehende unterstützen – Fachkräfte gewinnen, 2013.

<sup>28</sup> Gesellschaft für Organisation und Entscheidung (GOE): Alleinerziehend in Wolfsburg. Eine Studie über Ein-Eltern-Familien im SGB II-Bezug, 2013, S. 11, 23, [www.goe-bielefeld.de/download/Broschuere\\_Alleinerziehend\\_2013\\_Stadt%20Wolfsburg.pdf](http://www.goe-bielefeld.de/download/Broschuere_Alleinerziehend_2013_Stadt%20Wolfsburg.pdf).

Auch die jeweiligen Anrechnungsmodalitäten der verschiedenen Leistungen untereinander erschließen sich nur unvollkommen:

- Bei der Berechnung des Wohngeldes werden die Leistungen des Unterhaltsvorschussgesetzes und der Barunterhalt für ein Kind als Einkommen angerechnet, nicht aber das Kindergeld.
- Bei der Berechnung des Kinderzuschlags werden Wohngeld und Kindergeld nicht angerechnet (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 BKGG), jedoch Unterhalt und Unterhaltsvorschussleistung (§ 6a Abs. 3 BKGG i. V. m. §§ 11-12 SGB II).
- Bei der Berechnung der Unterhaltsvorschussleistung schließlich wird das gesamte Kindergeld in Abzug gebracht.
- Im Grundsicherungsrecht des SGB II und XII werden alle Leistungen als Einkommen angerechnet, d.h. das Kindergeld, der Unterhaltsvorschuss sowie der Kindesunterhalt.

Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss sollten es der Idee nach ermöglichen, auf der Grundlage einer Erwerbstätigkeit unabhängig von Grundsicherungsleistungen zu leben. Im Fall von Alleinerziehenden kommt es jedoch zu teilweise abwegigen Ergebnissen. Die Bundesregierung hat im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage am 8.8.2013 hierzu ein eindrückliches Rechenbeispiel angeführt, das belegt, dass durch die (erzwungene) Kombination der verschiedenen Sozialleistungen der widersinnige Effekt entsteht, dass der zusätzliche Bezug einer Sozialleistung, nämlich der Unterhaltsvorschuss, dazu führt, dass die Alleinerziehende ihren Arbeitseinsatz vergrößern muss, um den SGB-II-Bezug zu verlassen.<sup>29</sup> Dies hängt damit zusammen, dass der gesetzliche Unterhaltsvorschuss nicht nur beim Kinderzuschlag, sondern auch beim Wohngeld als Einkommen berücksichtigt wird. Da diese Leistungen dann sinken, muss der alleinerziehende Elternteil entsprechend mehr Einkommen erzielen.

### 3. Reformbedarf

Beim *Betreuungsunterhalt* für den Elternteil, der mit dem Kind überwiegend zusammenlebt, sollte § 570 BGB dahingehend reformiert werden, dass in bestimmten Konstellationen für einen großzügigeren Zeitraum Betreuungsunterhalt an Alleinerziehende gezahlt werden kann. Eine Vollzeitberufstätigkeit von Alleinerziehenden mit dreijährigen Kindern ist selbst mit einem Kita-Platz oftmals eine große Herausforderung, vor allem wenn schwierige Familienphasen (wie Trennungen) bewältigt werden müssen, Kinder

besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung benötigen oder mehrere Kinder versorgt werden. Die barunterhaltspflichtigen Elternteile sollten sich deshalb für eine gewisse Übergangsphase – stärker als dies bislang nach der Rechtsprechung des BGH möglich ist – an dem Unterhalt des alleinerziehenden Elternteils beteiligen. Dabei ist nicht eine Dauer-Alimentation das Ziel, sondern eine flexiblere, zeitweilige Unterstützung, bis neue Arrangements gefunden sind.

Mit Blick auf den *Kindesunterhalt* sollte der Grundsatz der Gleichwertigkeit von Bar- und Naturalunterhalt erhalten bleiben. Die Höhe des Barunterhalts sollte das gesamte Existenzminimum der Kinder decken, auch jene Aufwendungen für die Persönlichkeitsentwicklung, die Freizeitgestaltung und die außerhäusliche Betreuung.<sup>30</sup> Beteiligt sich der getrenntlebende Elternteil in hohem Maße an der Erziehung und Betreuung des Kindes und bestreitet er einen Teil der monetären Bedarfe des Kindes, so ist dies zu berücksichtigen.

Es besteht weiterhin dringender Forschungsbedarf, warum Kindesunterhaltsleistungen regelmäßig nicht das kindliche Existenzminimum abdecken und zu oft nicht oder nicht in vereinbarter Höhe gezahlt werden. Hier ist das Bundesfamilienministerium in der Pflicht!

Beim *Unterhaltsvorschuss* müssen die gleichheitsrechtlich bedenklichen Regelungen zu Bezugsdauer und Altersgrenzen wegfallen. Es sollte keine Ausfalls- und Übergangsleistung mehr sein, sondern allen betroffenen Kindern zur Verfügung stehen. Dadurch könnte gezielt die Situation von Kindern, für die kein Unterhalt gezahlt wird, verbessert werden. Zudem darf das Kindergeld – wie im Unterhaltsrecht – nur noch hälftig und nicht vollständig abgezogen werden. Die gegenwärtige Verpflichtung, den Leistungsanspruch auf Unterhaltsvorschuss bei Bezug von Leistungen des SGB II vorrangig zu beantragen, sollte allein schon aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung aufgehoben werden.

Die besondere Lebenssituation alleinerziehender Mütter und Väter muss im *Steuerrecht* weiter verstärkt berücksichtigt werden, z.B. in Form einer Dynamisierung des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende.

In der *gesetzlichen Sozialversicherung* sollte das Existenzminimum von Kindern bei der Beitragserhebung freigestellt werden. Alleinerziehende sollten dann bei ausbleibendem Unterhalt des Ex-Partners den gesamten Freibetrag geltend machen können.

<sup>29</sup> BT-Drucksache 17/14518: 20 f.

<sup>30</sup> Zur Struktur der „Düsseldorfer Tabelle“, die diese Bedarfe ausblendet: Marianne Breithaupt: Das Prokrustesbett der Kinderbedarfsätze der Düsseldorfer Tabelle, STREIT 4/2008, S. 147-156 und dies.: 50 Jahre Düsseldorfer Tabelle, 50 Jahre verordneter Unterhaltsverzicht, Baden-Baden 2012.

Dann würde sich das verfügbare Einkommen deutlich erhöhen.

Ferner muss im *Sozialrecht* das Leistungsgeflecht aus Grundsicherung, Mehrbedarfzuschlag, Kinderzuschlag, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss etc. vereinfacht werden. Einerseits sind die derzeitigen Regelungen für die Betroffenen kaum nachvollziehbar und oft mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Andererseits tragen das Zusammenspiel dieser Fördermöglichkeiten und die unterschiedlichen Anrechnungsmodalitäten dazu bei, dass gerade Alleinerziehende in der „Sozialleistungsfalle“ gefangen sind und dem SGB II Bezug nicht entkommen. Bei anstehenden Reformen des Kinderzuschlags sollte daher eine Auszahlung des Mehrbedarfzuschlags im Rahmen des Kinderzuschlags ermöglicht werden.

In den *Jobcentern* sollten Alleinerziehende gezielt in qualifizierte Beschäftigung oder Weiterbildung vermittelt werden, die mit ihren besonderen Fürsorgeverpflichtungen vereinbar sind. Bei Unterstützungsangeboten sollte die Lebenssituation von Alleinerziehenden berücksichtigt werden. Dies betrifft zum einen Angebotszeiten und die Art der Angebote, aber auch die Notwendigkeit, Hilfe aus einer Hand bereitzustellen und bestehende Problemlagen und -bündel umfassend und nachhaltig anzugehen.