

# Alleinerziehende unter Druck

Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage  
und Reformbedarf

Prof. Dr. Anne Lenze, Hochschule Darmstadt  
Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung





# Alleinerziehende unter Druck

Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage  
und Reformbedarf

Prof. Dr. Anne Lenze, Hochschule Darmstadt  
Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

## Inhalt

Vorwort	7
Zusammenfassung	10
<b>1. Einleitung</b>	<b>16</b>
1.1 Gemeinsam oder allein erziehen	17
1.2 Empirische Fakten über Alleinerziehende	19
<b>2. Einkommen der Alleinerziehenden aus familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen</b>	<b>24</b>
2.1 Der Unterhaltsanspruch des betreuenden Elternteils nach Trennung und Scheidung	24
2.1.1 Unterhaltsrechtsreform von 2008	25
2.1.2 Rechtsprechung des BGH	27
2.1.3 Bewertung	30
2.2 Der Barunterhaltsanspruch des Kindes gegen den nicht betreuenden Elternteil	32
2.2.1 Exkurs: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Kinderfreibeträgen	34
2.2.2 Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit	41
2.3 Fazit	43
2.4 Unterhaltsvorschussgesetz	45
<b>3. Das Einkommen von Alleinerziehenden aus Erwerbstätigkeit</b>	<b>49</b>
3.1 Berücksichtigung des Alleinerziehens im Steuerrecht	51
3.2 Berücksichtigung des Alleinerziehens in der Sozialversicherung	56
3.3 Das Steuer- und Abgabensystem im internationalen Vergleich	58
3.4 Fazit	59
<b>4. Alleinerziehende im SGB II</b>	<b>61</b>
4.1 Rechtslage	62
4.2 Exkurs: Die Funktion niedriger Regelbedarfe für die Arbeitsmarktpolitik und die Konsequenzen für andere Rechtsgebiete	65
4.3 Alleinerziehende in der Sozialleistungsfalle?	67
<b>5. Überwindung des Hartz-IV-Bezuges durch Wohngeld, Kinderzuschlag sowie Unterhaltsvorschuss?</b>	<b>70</b>
5.1 Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG	70
5.2 Wohngeld	71
5.3 Zusammenwirken von Kindergeld, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Wohngeld	72
<b>6. Reformoptionen</b>	<b>75</b>
Literaturverzeichnis	81
Abstract	88
Über die Autorin	89
Impressum	90



## Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	Entwicklung der Anzahl der Familien sowie der alleinerziehenden Familien von 1996 bis 2012	19
Abbildung 2	Erwerbstätigenquote alleinerziehender Frauen nach dem Alter der Kinder in den Jahren 1996 und 2012	21
Abbildung 3	Hartz-IV-Quote von Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern und Alleinerziehenden-Haushalten mit minderjährigen Kindern – Quote in Deutschland und den Bundesländern im Vergleich für das Jahr 2013	22
Tabelle 1	Arbeitszeiten und Art der Beschäftigung von alleinerziehenden Müttern und Müttern in Paarfamilien im Vergleich im Jahr 2011	50
Abbildung 4	Die Belastung von Alleinerziehenden im unteren Einkommensbereich (67% des Durchschnittseinkommens) mit Steuern und Sozialabgaben abzüglich familienpolitischer Leistungen im europäischen Vergleich im Jahr 2012	58
Tabelle 2	Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende im SGB II nach Alter und Zahl der Kinder	63





## Vorwort

In Deutschland ist jede fünfte Familie alleinerziehend. Bei nur einem Elternteil aufzuwachsen ist für 2,2 Millionen Kinder Normalität – das sind rund 370.000 Kinder mehr als noch Mitte der 90er Jahre. Lebte damals nur etwa jedes neunte Kind in einer alleinerziehenden Familie, ist es heute schon mehr als jedes sechste. Den meisten Alleinerziehenden gelingt es sehr gut, ihren Lebensalltag zu bewältigen und den Spagat zwischen Erwerbstätigkeit, Kinder(n) und Haushalt hinzubekommen. Viele stoßen angesichts der besonderen Herausforderungen, die diese Familienform zu bewältigen hat, aber auch an ihre Grenzen. Das ist angesichts der Rahmenbedingungen, die ihnen unsere Gesellschaft bietet, auch kein Wunder.

Inzwischen wächst jedes zweite Kind, das in Deutschland auf Grundsicherungsleistungen angewiesen ist, in einer Ein-Eltern-Familie auf. Alleinerziehende leben fünfmal so oft im Hartz IV-Bezug wie Paarfamilien – mit teilweise erheblichen Risiken für die Entwicklungs- und Bildungschancen der Kinder. Auffällig ist dabei, dass Alleinerziehende (im Gegensatz zu Paarfamilien) in allen Bundesländern besonders stark von Armut betroffen sind. Das weist darauf hin, dass bundesweit geltende Rahmenbedingungen diese Problemlage herbeiführen. Hier setzt die Studie von Prof. Dr. Anne Lenze an. Sie analysiert systematisch, unter welchen rechtlichen und familienpolitischen Rahmenbedingungen Alleinerziehende ihren Alltag bewältigen. Dabei zeigt sich, dass viele Reformen in den vergangenen zehn Jahren dazu geführt haben, dass der finanzielle Druck gerade in diesen Familien zugenommen hat.

Da ist zum Beispiel das Unterhaltsrecht, das Alleinerziehenden mit Kindern über drei Jahren auferlegt, grundsätzlich in Vollzeit erwerbstätig zu sein, sofern es eine Betreuungsmöglichkeit für ihr Kind gibt. Der vor Gericht festgesetzte Unterhalt für ein Kind reicht oft kaum aus, um das kindliche Existenzminimum zu decken, geschweige denn die steigenden Bedarfe für Bildung, Persönlichkeitsentwicklung und soziokulturelle Teilhabe. In zwei Drittel der Fälle liegt der Barunterhalt für Kinder unter dem kindlichen Existenzminimum. Und schließlich wird dieser Unterhalt dann nur bei jedem zweiten Kind überhaupt vollständig und regelmäßig gezahlt. Die andere Hälfte der Kinder erhält weniger oder gar keinen Barunterhalt. Wie es dazu kommt, dass der Unterhalt bei so vielen Kindern offensichtlich nicht oder nur begrenzt ankommt, ist nicht hinreichend bekannt. Hier besteht dringender Forschungs- und Aufklärungsbedarf. Denn eine Ersatzleistung in Form des Unterhaltsvorschlusses vom Staat gibt es für Alleinerziehende und ihre Kinder lediglich, wenn das Kind unter zwölf Jahren ist – und dann auch nur insgesamt sechs Jahre lang.

Obwohl 70 Prozent der Alleinerziehenden erwerbstätig sind, darunter 45 Prozent in Vollzeit, reicht in vielen Ein-Eltern-Familien das Einkommen nicht aus. Im Sozialrecht können sie dann eine Vielzahl an Leistungen beantragen – sei es in Kombination oder alternativ zueinander. Kaum nachvollziehbar sind dabei die unterschiedlichen Antragsformalitäten und die gegenseitigen Anrechnungsmodalitäten. Letztere setzen zudem in Verbindung mit den gerade für Alleinerziehende im unteren und mittleren Einkommensbereich besonders hohen Belastungen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge Anreize gegen die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit – und halten Alleinerziehende in einer „Sozialleistungsfalle“. 39 Prozent aller Alleinerziehenden leben von Hartz IV mit einer oft überdurchschnittlich langen Verweildauer, ein Drittel davon sind „Aufstocker“. Dabei würden die allermeisten Alleinerziehenden laut Umfragen trotz der ungünstigen Rahmenbedingungen gerne (mehr) arbeiten.

Reformen sind daher dringend notwendig. Scheinbar einfache Lösungen, die Kinderarmut nach dem „Gießkannenprinzip“ bekämpfen wollen, greifen dabei allerdings zu kurz: Von einer allgemeinen Kindergelderhöhung profitieren gerade die bedürftigsten Kinder nicht, da das Kindergeld vollständig auf Grundsicherungsleistungen angerechnet wird. Auch der Kinderzuschlag, der für Kinder prekär beschäftigter Eltern gedacht ist, kommt bislang viel zu selten bei Kindern Alleinerziehender an. Welche notwendigen Maßnahmen tatsächlich die Lebenslage vieler alleinerziehender Eltern verbessern und damit auch Kinderarmut wirksam bekämpfen könnten, dafür liefert die Studie wichtige Hinweise und Reformvorschläge. Denn mit einer gezielten Unterstützung Alleinerziehender und ihrer Kinder könnte die Politik die Hälfte aller Kinder, die von Hartz IV leben, erreichen. Zu nennen ist hier z.B. eine Reform des Unterhaltsvorschlusses. Bekämen alle Kinder, für die kein bzw. zu wenig Barunterhalt gezahlt wird, unabhängig von ihrem Alter und ohne zeitliche Begrenzung die Unterhaltsvorschluss-Leistung, so würde sich die finanzielle Situation vieler Ein-Eltern-Familien erheblich verbessern. Zudem könnten Veränderungen des Kinderzuschlags dazu führen, dass diese Leistung auch bei Alleinerziehenden ankommt. Dazu müsste die bisherige Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschluss als Einkommen des Kindes entfallen.

Darüber hinaus sind in unserer Gesellschaft weitergehende Weichenstellungen notwendig, um allen Kindern gutes Aufwachsen zu ermöglichen. Zunächst stellt sich dabei die Frage, welche altersgerechten (Mindest-)Bedarfe Kinder haben, um an unserer Gesellschaft teilhaben und sich gut in ihr entwickeln zu können und wie diese Bedarfe garantiert werden könnten. Hier müssten Lösungen entwickelt werden, die die vielfältigen Lebensrealitäten von Familien berücksichtigen, so dass keine Familienform benachteiligt wird.



Neben materieller Sicherheit brauchen Kinder für gutes Aufwachsen und faire Bildungschancen aber auch gemeinsame Zeit mit ihren Müttern und Vätern. Diese Erziehungsleistung und Fürsorgearbeit von Eltern muss deshalb auch gesellschaftlich anerkannt werden. Im Falle der Alleinerziehenden geschieht dies bislang weder im Unterhalts- noch im Steuer- und Sozialversicherungsrecht. Vielmehr suggerieren die Regelungen und die Rechtsprechung, wie die Studie zeigt, dass Kindererziehung und Zeit für Familie „nebenbei“ erledigt werden kann. Das kann nicht im Interesse unserer Kinder und der Gesellschaft sein.

Solche grundlegenden Reformen brauchen aber Zeit und politische Überzeugungsarbeit. Hier wird die Bertelsmann Stiftung in den kommenden Monaten Vorschläge in die Diskussion einbringen. Darauf können die vielen Ein-Eltern-Familien aber nicht warten. Daher sind schnelle Reformschritte notwendig. Denn die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern sollten weder vom sozio-ökonomischen Hintergrund noch vom Familienstand ihrer Eltern abhängen.



Dr. Jörg Dräger,  
Mitglied des Vorstands  
der Bertelsmann Stiftung



Anette Stein,  
Programmdirektorin  
Wirksame Bildungsinvestitionen

## Zusammenfassung

In Deutschland ist mittlerweile jede fünfte Familie alleinerziehend, in den allermeisten Fällen sind dies alleinerziehende Mütter (90%). 2,2 Millionen Kinder wachsen in Ein-Eltern-Haushalten auf - Tendenz steigend. Ein-Eltern-Familien sind die einzige Familienform, die Zuwachsraten verzeichnet. In vier von fünf Fällen ist es allerdings keine bewusste Entscheidung, die Verantwortung für ein Kind alleine zu tragen. In den allermeisten Ein-Eltern-Familien ist eine Trennung der Eltern der Grund des Alleinerziehens.

Viele Alleinerziehende meistern ihre alltäglichen Herausforderungen insgesamt gut, auch wenn sie dabei oft an ihre Belastungsgrenzen stoßen oder darüber hinaus wachsen. Das verdient hohe Anerkennung und Wertschätzung. Denn die Rahmenbedingungen, unter denen Alleinerziehende ihren Familienalltag bewältigen müssen, sind alles andere als gut.

Beleg dafür sind die vielen Ein-Eltern-Familien, die im SGB II-Bezug leben. Rund 40 Prozent der Alleinerziehenden sind auf staatliche Grundsicherungsleistungen angewiesen, um sich selbst und ihre Kinder versorgen zu können. Bei den Paarfamilien sind es „nur“ sieben Prozent. Von den etwa 1,9 Millionen Kindern unter 18 Jahren im SGB II-Bezug lebt die Hälfte (952.000) in Alleinerziehenden-Haushalten. Kinderarmut in Deutschland ist damit zur Hälfte auf Kinder in Ein-Eltern-Familien zurückzuführen. Dieser hohe Anteil ist - anders als die Armutsbetroffenheit anderer Bevölkerungsgruppen - nicht rückläufig, sondern verweilt seit Jahren auf diesem extrem hohen Niveau. Dabei sind alleinerziehende Mütter sogar häufiger Vollzeit erwerbstätig als Mütter in Paarfamilien (45% im Vergleich zu 30%). Zudem ist das Armutsrisiko Alleinerziehender über alle Bundesländer hinweg sehr hoch. Es liegt also nahe, dass die Ursachen auf rechtliche Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

Ganz offensichtlich gelingt es bisher nicht, Alleinerziehende und ihre Kinder passgenau zu unterstützen. Dabei sind die Probleme und Notlagen dieser Familienform seit Jahren bekannt und werden vielfach diskutiert. Aber in den letzten 10 Jahren haben Reformen in verschiedenen Rechtsbereichen nicht zu besseren Lebensbedingungen von Ein-Eltern-Familien beigetragen. Vielmehr haben sie zu einer Verschärfung der Problemlagen geführt. Das wird in der Studie ausführlich dargelegt. Die Befunde sollen hier kurz zusammengefasst werden:

### 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 beson-



dere Belastungen vorliegen, hält der BGH eine Vollzeitberufstätigkeit generell für zumutbar. 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.

### Barunterhalt für das Kind

Für die materielle Situation von Ein-Eltern-Familien spielt der Barunterhalt für das Kind eine wichtige Rolle. Der Idee nach ist der Elternteil, der nicht mit dem Kind lebt, hierfür zuständig. Der Kindesunterhalt ist aber systematisch zu niedrig angesetzt, da er nur das sächliche Existenzminimum des Kindes abdeckt, nicht aber die steigenden Aufwendungen, die für Freizeitgestaltung, kulturell-soziale Teilhabe und Persönlichkeitsentwicklung anfallen. Erst die neuere Rechtsprechung des BGH hat diese Kosten überhaupt „entdeckt“. Das Gericht geht davon aus, dass beide Elternteile die Kosten für „soziokulturelle“ Bedarfe nun entsprechend ihrer Einkommensverhältnisse anteilig decken müssen. Die vorliegende Studie schlägt jedoch vor, dass der barunterhaltspflichtige Elternteil diese Kosten allein zu tragen hat, um das Prinzip der Gleichwertigkeit von „Bar- und Naturalunterhalt“ zu wahren.

Zudem klaffen im Fall des Barunterhalts für Kinder Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit weit auseinander. Untersuchungen zeigen, dass nur in einem Drittel der Fälle Unterhaltszahlungen vereinbart wurden, die dem kindlichen Existenzminimum entsprachen – zwei Drittel der vereinbarten Zahlungen lagen darunter. Die tatsächlichen Zahlungen wichen wiederum erheblich von den festgelegten Beträgen ab: Nur die Hälfte der Kinder erhielt den Unterhalt in voller Höhe. 26 Prozent erhielten ihn teilweise und 24 Prozent gar nicht (EVS 2008, Allensbach-Umfrage 2008). Aktuellere und kontinuierlich erhobene Daten zu diesem Phänomen liegen leider nicht vor – hier besteht dringender Forschungsbedarf.

### Unterhaltsvorschuss

Wenn der unterhaltspflichtige Elternteil nachweislich nicht zahlt, so können Alleinerziehende staatliche Unterstützung in Form des Unterhaltsvorschusses beantragen. Der Unterhaltsvorschuss ist damit eine Leistung, die sich speziell auf Kinder in Ein-Eltern-Familien bezieht und bedarfsunabhängig gewährt wird. Alleinerziehende erhalten 133 Euro für Kinder bis einschließlich fünf Jahre bzw. 180 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 des nicht betreuenden Elternteils wird nur das hälftige Kindergeld angerechnet.

2012 haben rund eine halbe Million Kinder Unterhaltsvorschussleistungen in Anspruch genommen – bezogen auf die insgesamt 2,2 Millionen minderjährige Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten ist das ein enorm hoher Anteil. Problematisch ist, dass diese Leistung nur maximal 6 Jahre und nur bis zum 12. Geburtstag gewährt wird – viele Kinder haben also gar keinen Anspruch oder haben ihren Anspruch schon „ausgeschöpft“. 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.

Dem Staat gelingt es in vier von fünf Fällen nicht, sich den Unterhaltsvorschuss von den eigentlich unterhaltspflichtigen Elternteilen zurückzuholen: 2009 lag die Rückholquote bei lediglich 20,3 Prozent. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Kommunen dieses Geld eintreiben müssen, das dann aber den Ländern und nicht ihnen selbst zufließen würde. Es könnte jedoch auch sein, dass aufgrund zunehmender atypischer Beschäftigung und der Ausweitung des Niedriglohnssektors tatsächlich immer weniger Personen dazu in der Lage sind, ihr eigenes und darüber hinaus noch das Existenzminimum eines oder mehrerer Kinder zu erwirtschaften. Auch hier besteht dringender Forschungsbedarf, warum so viele Unterhaltspflichtige ihren Verpflichtungen nicht nachkommen (können).

## Steuerrecht und Sozialversicherungssystem

Seit der Abschaffung des Haushaltsfreibetrags für Alleinerziehende Ende des Jahres 2003 werden Alleinerziehende – insbesondere 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 jedoch vor allem in den höheren Einkommensbereichen aus. Seit 2004 wird Alleinerziehenden zwar der Entlastungsbetrag in Höhe von 1.308 Euro gewährt, der in der Steuerklasse II eingearbeitet ist. Seine Wirkung wird allerdings gemeinhin erheblich überschätzt. Vor allem im niedrigen und mittleren Einkommensbereich sind die dadurch entstehenden Entlastungen nur gering.

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 aufrecht erhalten 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, werden sie anteilig besonders stark durch Sozialabgaben belastet. 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.

## Sozialrecht

Der Mehrbedarfzuschlag in der Grundsicherung des SGB II ist eine der wenigen Leistungen, die die besondere Lebenssituation dieser Familienform berücksichtigt. Je nach Alter und Anzahl der Kinder variiert er – für ein Kind bis sieben Jahre beträgt er z.B. 140,76 Euro, ist das Kind über sieben Jahre alt, lediglich 46,92 Euro, für drei Kinder unabhängig vom Alter insgesamt wiederum 140,76 Euro. Hinzu kommen die Regelbedarfe für Kinder, die 229 Euro bis zum sechsten, 261 Euro bis zum 14. und 296 Euro bis zum 18. Geburtstag betragen. Das Kindergeld wird darauf vollständig angerechnet – Alleinerziehende (und auch Familien) im Grundsicherungsbezug profitieren daher nicht von Kindergelderhöhungen.

Zu den Leistungen des SGB II gehört auch die Arbeitsvermittlung. Hier lässt sich nachweisen, dass SGB II Leistungen beziehende Mütter bevorzugt in Ein-Euro-Jobs oder in geringfügige Beschäftigung vermittelt werden. Dabei weisen Untersuchungen darauf hin, dass gerade Alleinerziehende nach einer versicherungspflichtigen Tätigkeit suchen und dafür auch zu vielen Konzessionen bereit wären.

Neben oder 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.

Darüber hinaus kann der Sozialleistungs-Mix – auch vor dem Hintergrund der Wirkungen des Steuer- und Abgabensystems – den Mehrbedarfzuschlag des SGB II nur selten kompensieren. Das führt dazu, dass es vielen Alleinerziehenden nicht gelingt, durch eigene Erwerbsanstrengungen in Kombination mit einzelnen Sozialleistungen den SGB II-Bezug zu verlassen. Sie finden sich und ihre Familie oft in einer „Sozialleistungsfalle“ wieder.

## Reformbedarf

Was ist zu tun, um alleinerziehende Familien wirksam zu unterstützen und Kindern wie Eltern das Erleben von Armut zu ersparen? Zuallererst muss die Erziehungs- und Bildungsarbeit Alleinerziehender anerkannt und wertgeschätzt werden. Was alleinerziehende Mütter und Väter im Alltag an Herausforderungen bewältigen, um für ihre Kinder da zu sein und sie bestmöglich zu unterstützen, verdient Respekt und gezielte Unterstützung.

Darüber hinaus wäre eine alters- und bedarfsgerechte Sicherung des Existenzminimums für Kinder in unserer Gesellschaft ein Schritt, der tatsächlich jedem Kind faire Bildungs- und Teilhabechancen eröffnen könnte. Gerade bei Ein-Eltern-Familien hätte dies erhebliche Auswirkungen auf ihre finanzielle Situation.

Bis diese grundlegenden Reformen angegangen werden, dürfte jedoch noch einige Zeit verstreichen und viel politische Überzeugungsarbeit nötig sein. Solange können die alleinerziehenden Familien nicht warten. Daher sollten möglichst schnell folgende Reformwege eingeschlagen werden:

- Beim Betreuungsunterhalt für den Elternteil, der mit dem Kind überwiegend zusammenlebt, sollte die derzeitige Rechtsprechung des BGH in Frage gestellt werden. Kinder brauchen Zeit mit ihren Eltern und solche Fürsorge erledigt sich nicht so nebenbei. Eine Vollzeiterwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern und Vätern mit dreijährigen Kindern ist selbst mit einem Kita-Platz oftmals eine große Herausforderung, insbesondere wenn schwierige Familienphasen (wie Trennungen) bewältigt werden müssen, Kinder besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung benötigen oder mehrere Kinder versorgt werden.
- 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. Die Bildungs- und Erziehungsleistungen desjenigen Elternteils, bei dem das Kind lebt, sollten wieder stärker berücksichtigt werden. Der zunehmenden Entlastung der barunterhaltspflichtigen Elternteile von den Kosten der Erziehung der Kinder ist entgegenzutreten. Es besteht dringender Forschungsbedarf, warum Kindesunterhaltsleistungen regelmäßig nicht das kindliche Existenzminimum abdecken, zu oft nicht oder nicht in vereinbarter Höhe gezahlt werden.
- Beim Unterhaltsvorschuss müssen die gleichheitsrechtlich bedenklichen Regelungen zu Bezugsdauer und Altersgrenzen wegfallen. Es sollte keine Ausfalls- und Übergangsleistungen 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 aufgehoben werden. Der Anspruch sollte „aufgespart“ werden können für die Zeiten, in denen die Alleinerziehenden ihren Lebensunterhalt mit eigenem Einkommen bestreiten können.

- Die besondere Lebenssituation alleinerziehender Mütter und Väter müsste im Steuerrecht verstärkt berücksichtigt werden, z.B. in Form einer Erhöhung des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende.
- In der gesetzlichen Sozialversicherung sollte das Existenzminimum von Kindern bei der Beitragserhebung freigestellt werden.
- Im Sozialrecht muss 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, obwohl das ihr erklärtes Ziel ist.
- Beim Kinderzuschlag werden Unterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes angerechnet, so dass er für Alleinerziehende eine geringe Relevanz hat. Daher wird dieses Instrument, das gezielt einen Weg aus dem SGB II-Bezug ermöglichen soll, von Alleinerziehenden selten in Anspruch genommen. Bei anstehenden Reformen des Kinderzuschlags sollte daher eine Auszahlung des Mehrbedarfzuschlags im Rahmen des Kinderzuschlags ermöglicht werden.
- Die Alleinerziehenden gesetzlich eingeräumte Möglichkeit, auf Leistungen des SGB II zu verzichten, um mit Kinderzuschlag und Wohngeld unabhängig von SGB II zu werden, ist kontraproduktiv und sollte abgeschafft werden. Hier wird eine Bedarfsunterdeckung von Ein-Eltern-Familien bewusst in Kauf genommen.
- 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.

Alleinerziehende wirksam zu unterstützen ist eine der drängenden Aufgaben der Familienpolitik. Im Interesse der 2,2 Millionen Kinder und ihrer Mütter und Väter ist es unerlässlich, diese Familienform besser bei der Bewältigung ihrer besonderen Lebenslage zu unterstützen und ihre Leistung wertzuschätzen.

## 1. Einleitung

Diese Studie untersucht verschiedene Rechtsgebiete, die die ökonomische Situation von Alleinerziehenden beeinflussen. Dabei folgt der Aufbau der Untersuchung den gängigen Möglichkeiten der Existenzsicherung für Alleinerziehende:

Einführend werden die Besonderheiten des Alleinerziehens im Gegensatz zur Situation zusammenlebender Eltern herausgearbeitet und empirische Daten zur gegenwärtigen Lage der Alleinerziehenden aufbereitet (Abschnitt 1). Die rechtliche Untersuchung beginnt mit dem **zivilrechtlichen Unterhaltsrecht**. Zunächst wird der Betreuungsunterhalt des alleinerziehenden Elternteils nach Trennung und Scheidung betrachtet. In diesem Rechtsgebiet haben durch die Unterhaltsreform von 2008 enorme Veränderungen stattgefunden. Der getrennt lebende Elternteil muss sich seitdem nur noch in eng begrenzten Ausnahmefällen an dem Unterhalt desjenigen Elternteils beteiligen, der mit dem Kind lebt und es versorgt (Abschnitt 2.1). Anschließend wird der Barunterhalt des Kindes untersucht, denn die Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils für das Kind sind ein wesentlicher Teil des Haushaltseinkommens Alleinerziehender (Abschnitt 2.2). Um eine Vorstellung von der Rechtswirklichkeit zu erhalten, wird bereits in diesem Zusammenhang auf eine sozialrechtliche Regelung eingegangen, das **Unterhaltsvorschussgesetz**, mit dem der Staat für einen begrenzten Zeitraum den Mindestunterhalt für ein Kind übernimmt, wenn der eigentlich verpflichtete Elternteil den Unterhalt nicht erbringt (Abschnitt 2.3).

In Abschnitt 3 werden die **Bedingungen des Steuer- und Abgabensystems untersucht**, unter denen Alleinerziehende ihr Erwerbseinkommen erzielen. Während das Konzept der Alleinverdiener-Ehe und der Zuverdienerinnen-Ehe im Steuerrecht und im Sozialversicherungsrecht berücksichtigt wird, gilt dies kaum für die Lebensform des Alleinerziehens (Abschnitt 3.1). Die finanziellen Wirkungen des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende sind verschwindend gering (Abschnitt 3.2). Im Abgabenrecht der Sozialversicherung wird das Existenzminimum der Kinder mit Beiträgen belastet, was sich besonders nachteilig für alleinerziehende Geringverdienerinnen auswirkt (Abschnitt 3.3).

Im internationalen Vergleich kann aufgezeigt werden, dass das deutsche Recht die Erwerbseinkommen der Alleinerziehenden besonders stark belastet (Abschnitt 3.4). Dies macht es zumindest den gering und durchschnittlich qualifizierten Alleinerziehenden schwer, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbsarbeit sicherzustellen. Deshalb bleibt für knapp 40 Prozent aller Alleinerziehenden nur die **Grundsicherung des SGB II** („Hartz IV“). Hier wiederum findet sich mit dem Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende eine der wenigen Bestimmungen, die die besondere Situation dieser Familienform berücksichtigt (Abschnitt 4).

Im letzten Teil der Untersuchung werden die sozialrechtlichen Regelungen analysiert, die nach dem Konzept des Gesetzgebers dazu dienen sollen, Familien mit geringen Erwerbseinkünften – also auch viele Alleinerziehende – zu befähigen, eine existenzsichernde Erwerbsarbeit aufzunehmen



und den SGB-II-Bezug zu verlassen. Dazu zählen der **Unterhaltsvorschuss, der Kinderzuschlag und das Wohngeld**. Es kann gezeigt werden, dass dieses Ziel im Falle der Alleinerziehenden durch einen zum Teil kaum zu überblickenden und erst recht nicht nachvollziehbaren gegenseitigen Anrechnungsreigen verfehlt wird (Abschnitt 5). Abschließend werden **Lösungsvorschläge** erarbeitet, die zwischen vordringlichen und – einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – schnell zu verwirklichenden Maßnahmen und längerfristigen Reformen unterscheiden, die ein erheblich größeres Umverteilungspotential hätten, dafür aber auch über die Familien von Alleinerziehenden hinaus allen Familien mit geringem Einkommen zu Gute kämen (Abschnitt 6).

### 1.1 Gemeinsam oder allein erziehen

Bis auf einige wenige Ausnahmen ist Alleinerziehen keine bewusst gewählte Lebensform. In den meisten Fällen haben die Eltern eines Kindes dieses zunächst gemeinsam erzogen. Am Anfang wollten sich zwei Erwachsene die Verantwortung für ein Kind teilen, unabhängig davon, ob sie verheiratet waren oder nicht. Das gemeinsame Erziehen erfolgt häufig in einer geschlechtsspezifischen, arbeitsteiligen Weise. Obwohl es auch Paare gibt, die sich sowohl die Erwerbsarbeit als auch die Erziehung egalitär teilen, ist die (noch) vorherrschende elterliche Arbeitsteilung eine, in der der Vater hauptsächlich das Erwerbseinkommen erzielt, während die Mutter zeitliche Abstriche an ihrer Erwerbsarbeit vornimmt, um die Pflege- und Erziehungsarbeit für das Kind zu übernehmen. Obwohl die Erwerbsquote von Frauen kontinuierlich steigt, ist dies vor allem auf die Zunahme von geringfügiger und Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen. Die in Vollzeitbeschäftigung umgerechnete Beschäftigungsquote ist in den letzten Jahren unter den EU-Durchschnitt gefallen. Die Arbeitszeiten der Frauen (Vollzeit und Teilzeit zusammen) sind die zweitkürzesten in Europa, bei den Teilzeitbeschäftigten sogar die kürzesten (Sell 2009: 101, 104). Man mag dies bedauern, aber aktuell gibt es (noch) keinen bedeutsamen Trend hin zur egalitären Vollberufstätigen-Ehe, auch wenn die Politik dies als neues Leitbild auszugeben scheint. Zwar kehren Frauen nach der Geburt eines Kindes etwas eher ins Berufsleben zurück, zumindest wenn sie eine gute berufliche Qualifikation haben. Jedoch sind es immer noch in erster Linie die Mütter, die ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung einschränken und die 70 bis 80 Prozent der gesamten Hausarbeit verrichten (Allmendinger/Haarbrücker 2013).

Verfassungsrechtlich ist diese Entscheidung zumindest im Fall der zusammenlebenden Eltern diesen überlassen (Art 6 II GG). Das Zivilrecht postuliert bei Ehepaaren die Gleichwertigkeit von Erwerbsarbeit und Haushaltsführung (§ 1356 BGB) und bei Eltern die Gleichwertigkeit von Barunterhalt und Naturalunterhalt (§ 1606 III S. 2 BGB). Sowohl das geltende Steuerrecht als auch das Sozialversicherungsrecht unterstützen dieses Ehekonzept: Das Ehegattensplitting geht von der Erwerbs- und Wirtschaftsgemeinschaft aus und behandelt das eheliche Einkommen so, als wäre es von beiden Ehegatten je zur Hälfte erwirtschaftet worden. Auf die Hälfte des gemeinsamen Einkommens wird der Steuertarif angelegt und das Ergebnis verdoppelt. Der sog. Splittingeffekt ist umso höher je größer der Einkommensunterschied zwischen den Ehegatten ist. Weiterhin sind unterhaltsabhängige Ehegatten und Kinder in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert,

ohne dass zusätzlich Beiträge anfallen wie in der privaten Krankenversicherung. Die Hinterbliebenen eines Versicherten sind außerdem in der gesetzlichen Rentenversicherung gegen den Todesfall des Verdieners der Familie abgesichert. Für den Fall der Scheidung sorgt der Zugewinn- und der Versorgungsausgleich dafür, dass zumindest rückwirkend ein Ausgleich zwischen den Ehegatten hinsichtlich der in der Ehe erworbenen Rentenanswartschaften (§ 1578 ff. BGB) und des erwirtschafteten Vermögens (§ 1372 ff. BGB) vorgenommen wird.

Weitere ökonomische Vorteile, die dem gemeinsamen Erziehen immanent sind, sind die Synergieeffekte des gemeinsamen Wirtschaftens und der familiären Arbeitsteilung: In der überwiegenden Mehrheit der Familien konzentriert sich ein Elternteil voll auf das Erzielen von Einkommen und unterstützt den anderen Elternteil in der Erziehung der Kinder, während dieser sich vorwiegend um Haushalt und Kindererziehung kümmert und mit zunehmendem Alter der Kinder seine Erwerbstätigkeit erhöht. Das bedeutet, dass im Fall von zusammen lebenden Eltern etwa eineinhalb Einkommen und das Potential von eineinhalb Erziehenden zusammenkommen.

Nach einer Trennung oder Scheidung erhöhen sich die Kosten der Haushaltsführung für die getrennt lebenden Elternteile:<sup>1</sup> Es sind nun in der Regel zwei Wohnungen zu finanzieren, wobei in jeder nach Möglichkeit ein Zimmer für das Kind vorgehalten wird, und Haushaltsgeräte sowie eventuell ein Auto werden doppelt benötigt. Zudem entstehen möglicherweise zusätzliche Kosten für den Umgang mit dem Kind. Auch die steuer- und sozialrechtlichen Regelungen, die die bestehende Ehe unterstützen, fallen abrupt weg: Am unmittelbarsten macht sich dies in den neuen Steuerklassen für beide Elternteile bemerkbar, die nach der Trennung mehr oder weniger wie Alleinstehende besteuert werden.<sup>2</sup> Nach der Scheidung muss sich der betreuende Elternteil auf eigene Kosten in der Kranken- und Pflegeversicherung versichern.<sup>3</sup>

Aber auch der zusätzliche Aufwand für Betreuung und Erziehung im Fall getrennt lebender Eltern ist nicht zu unterschätzen: Für jeden Arztbesuch und für jede abendliche Unternehmung muss – zumindest bei kleinen Kindern – eine Kinderbetreuung organisiert und bezahlt werden. Konnte vorher die Unterstützung in schulischen Angelegenheiten zwischen den Eltern geteilt werden, so muss nun in manchen Fällen eine Nachhilfe bezahlt werden. Das Hinbringen und Abholen zum Kindergarten, eventuell auch zur Schule oder zu den nachmittäglichen Aktivitäten, muss von einem Elternteil allein organisiert werden. Je mehr der getrenntlebende Elternteil im Rahmen des Sorge- und Umgangsrecht in den Alltag des Kindes einbezogen ist, desto einfacher ist dies zu bewerkstelligen. So wünschenswert dies auch im Interesse des Kindes wäre, so stellt dies häufig nicht die Realität dar.

<sup>1</sup> Vgl. zu den Auswirkungen einer Trennung auf Einkommenssituation und Bedarf der beteiligten Familienmitglieder (Ott/Schürmann/Werding 2012:141).

<sup>2</sup> Die Auswirkungen der Steuerklasse II für den kinderbetreuenden Elternteil werden regelmäßig überschätzt, vgl. Pkt. 3.1 der Arbeit.

<sup>3</sup> War der geschiedene Ehegatte gesetzlich versichert, so kann der betreuende Elternteil, sofern er nicht eigenständig über eine eigene versicherungspflichtige Beschäftigung versichert ist, innerhalb von drei Monaten nach Rechtskraft der Scheidung bei der gesetzlichen Krankenversicherung des geschiedenen Ehegatten eine freiwillige Mitgliedschaft beantragen. Besonders teuer wird es, wenn der geschiedene Ehegatte als Beamter beihilfeberechtigt war, weil die Beihilfeberechtigung des unterhaltsabhängigen Ehegatten mit der Scheidung endet und er sich zu 100 Prozent selbst privat versichern muss.



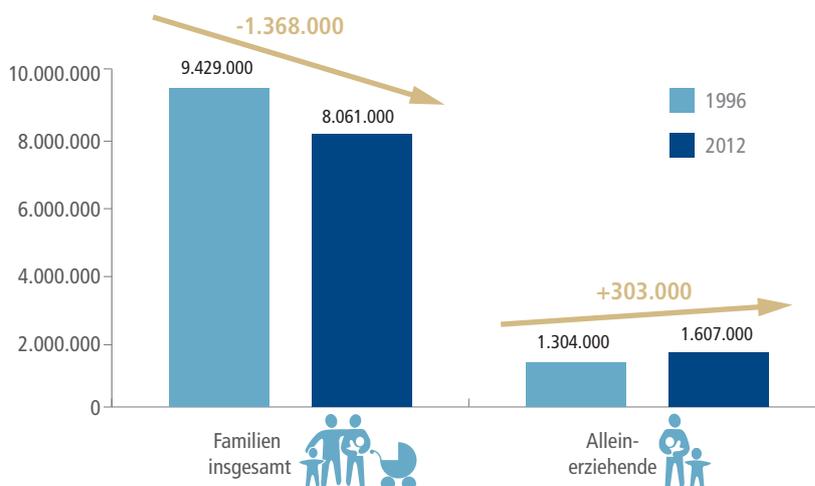
Hinzu kommt beim Übergang vom gemeinsamen Erziehen zum Alleinerziehen, dass die Trennung der Eltern in der Regel emotional für alle Beteiligten sehr belastend ist und es neben einem finanziellen zunächst auch zu einem psychischen Einbruch kommt. Eltern können in einer Übergangsphase von einigen Monaten oder auch Jahren aufgrund eigener emotionaler Verstrickungen häufig nicht so feinfühlig wie prinzipiell gewünscht auf die Bedürfnisse der Kinder eingehen (Becker-Stoll 2010: 77, 80). Neue Sorge- und Umgangsarrangements müssen erst gefunden und eingeübt werden. Zahllose Streitigkeiten vor den Familiengerichten insbesondere um Fragen des Umgangs zeugen davon, dass die wenigsten Eltern problemlos von der Paar- auf die Elternebene wechseln können (Eschelbach/Trunk 2012: 33ff.). Alleinerziehende und ihre Kinder brauchen nach der Trennung der Familie eine rechtlich und finanziell geschützte Übergangszeit, um sich zu orientieren und eine neue familiäre Stabilität zu entwickeln (Heiderhoff 2012: 1604f.).

## 1.2 Empirische Fakten über Alleinerziehende

In Deutschland lebten 2012 rund 1,6 Millionen Alleinerziehende mit 2,2 Millionen minderjährigen Kindern (Statistisches Bundesamt 2013). Zum größten Teil sind dies alleinerziehende Mütter. Nur einer von zehn Alleinerziehenden ist männlich, ihr Anteil ist in den letzten Jahren sogar leicht gefallen (BMAS 2013: 10). Bei insgesamt 8,1 Millionen Familien mit minderjährigen Kindern ist somit knapp jede fünfte Familie alleinerziehend. Ihr Anteil an der Bevölkerung ist seit Mitte der 90er Jahre spürbar gewachsen. Während 2012 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 303.000 Haushalte (ebd., siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl der Familien sowie der alleinerziehenden Familien von 1996 bis 2012**

Angaben in absoluten Zahlen



Quelle: Jurczyk/Klinkhardt (2014).

| BertelsmannStiftung

Alleinerziehende leben generell seltener in ländlichen und kleinstädtischen Räumen und häufiger in den Großstädten, die durch ihre dichtere Infrastruktur bessere Bedingungen zur Bewältigung ihrer Lebenslage bieten. Darum verzeichnen die Stadtstaaten systematisch höhere Anteile Alleinerziehender als die Flächenländer. Alleinerziehen ist für die Mehrheit kein bewusster Lebensentwurf. In mehr als vier von fünf Fällen hat eine Trennung vom Lebens- oder Ehepartner den Status alleinerziehend begründet (Ott u.a. 2011: 16). Geschiedene und verwitwete Frauen haben im Durchschnitt ältere Kinder, während jüngere Kinder vor allem bei ledigen Alleinerziehenden leben (Rainer u.a. 2013: 211). Die Altersverteilung der Kinder in Ein-Eltern-Familien ergibt, dass fast ein Drittel der alleinerziehenden Mütter Kinder betreuen, die noch nicht in die Grundschule gehen. 20,6 Prozent der alleinerziehenden Frauen haben Kinder im Alter zwischen sechs und neun Jahren, 29,9 Prozent zwischen zehn und 14 Jahren und 18,5 Prozent leben mit Jugendlichen im Alter von 15 bis 17 Jahren (BMAS 2013: 16). 2010 sorgten 58 Prozent der Mütter für ein Kind, 32 Prozent für zwei Kinder und rund 10 Prozent für drei und mehr Kinder.<sup>4</sup> Alleinerziehen ist für einen Teil der Eltern eine vorübergehende Phase: Ein Viertel der Alleinerziehenden verlässt in den ersten drei Jahren diesen Status – vor allem durch Eingehen einer neuen Partnerschaft. Nach fünf Jahren hat ein weiteres Viertel der Mütter den Status gewechselt. Die Hälfte der Frauen, die alleinerziehend werden, ist dies auch nach acht Jahren noch (Ott u.a. 2011: 13).

Das Einkommensarmutsrisiko<sup>5</sup> betrug bei Alleinerziehenden im Jahr 2011 nach den Ergebnissen des Mikrozensus 42,3 Prozent. Paare mit einem Kind hatten ein entsprechendes Armutsrisiko von 10 Prozent, Paare mit zwei Kindern von 11,2 Prozent und Paare mit drei und mehr Kindern von 23 Prozent. In allen Untersuchungen lässt sich nachweisen, dass sich das Armutsrisiko für Alleinerziehende seit 2005 erhöht hat, während das Risiko für Paare mit Kindern gesunken ist (BT-Drucksache 17/14518: 8).<sup>6</sup> Nach den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), das die längste veröffentlichte Zahlenreihe aufweist, erhöhte sich die Armutsrisikoquote für Alleinerziehende von 34,7 Prozent im Jahr 1998 auf 40,1 Prozent im Jahr 2010 (ebd.: 9).

Dies ist umso bemerkenswerter als im gleichen Zeitraum die Erwerbstätigenquote alleinerziehender Frauen erheblich gestiegen ist. Der Anteil der erwerbstätigen Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren erhöhte sich zwar lediglich von 39,7 Prozent im Jahr 1996 auf 40,9 Prozent im Jahr 2012. Die Erwerbstätigenquote alleinerziehender Frauen mit Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren stieg jedoch von 52,3 Prozent im Jahr 1996 auf 62,0 Prozent im Jahr 2012. Alleinerziehende mit Kindern im Alter von sechs bis unter zehn Jahren arbeiteten 1996 zu 65,1 Prozent und im Jahr 2012 zu 72,5 Prozent. Diejenigen mit Kindern im Alter von zehn bis unter 15 Jahren waren 1996 zu 74,0 Prozent und im Jahr 2012 zu 80,1 Prozent berufstätig. Alleinerziehende mit Kindern von 15 bis 18 Jahren gingen im Jahr 1996 zu 76,2 Prozent und im Jahr 2012

<sup>4</sup> Bei den alleinerziehenden Vätern sorgten dagegen 63 Prozent für ein Kind, 29 Prozent für 2 Kinder und 8 Prozent für drei und mehr Kinder (BMFSFJ 2012: 7).

<sup>5</sup> Die Armutsrisikoschwelle wurde nach EU-Standard bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens angesetzt.

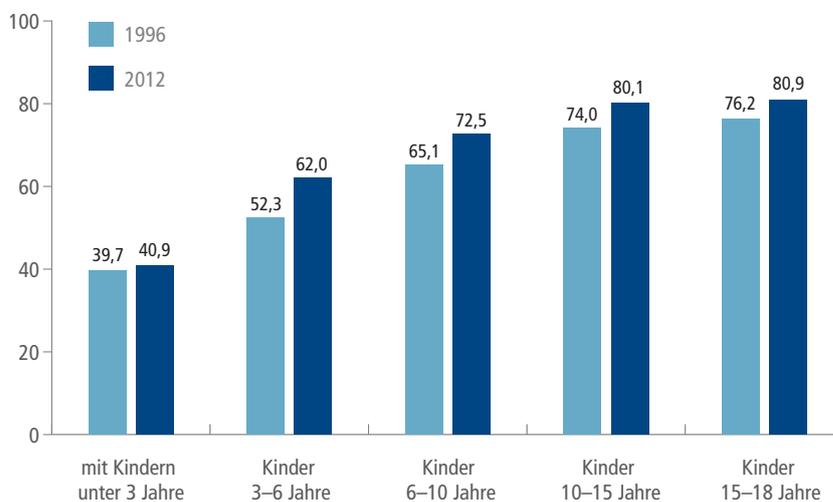
<sup>6</sup> Unabhängig davon, ob der Vergleich auf den Daten von EVS, EU-SILC, SOEP oder Mikrozensus basiert.



zu 80,9 Prozent einer Erwerbsarbeit nach (siehe Abbildung 2). 2012 übten rund 45 Prozent der Alleinerziehenden eine Vollzeittätigkeit aus, hingegen nur 30 Prozent der Mütter in Paarfamilien (BT-Drucksache 17/14518: 10).

**Abbildung 2: Erwerbstätigenquote alleinerziehender Frauen nach dem Alter der Kinder in den Jahren 1996 und 2012**

Angaben in Prozent



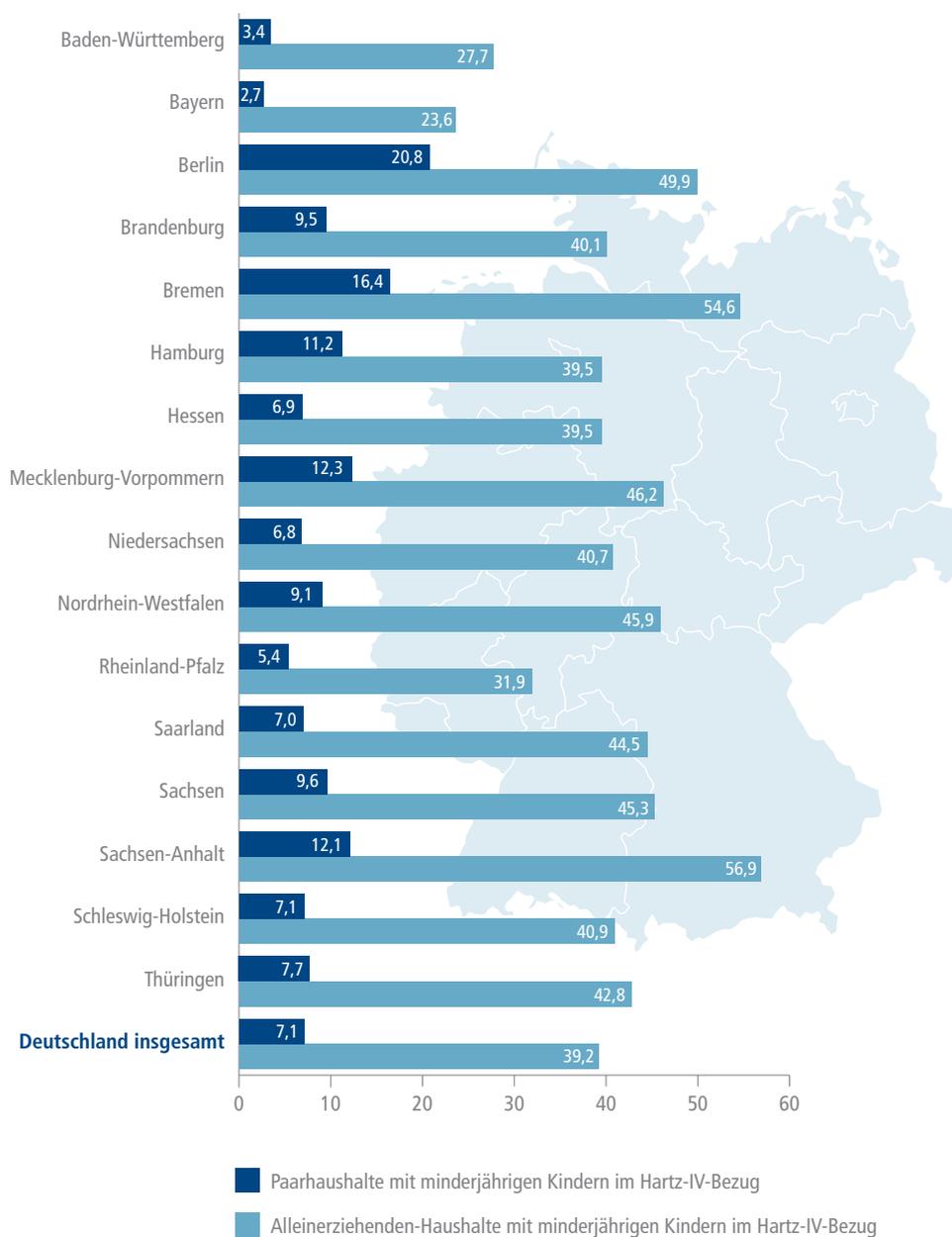
Quelle: Eigene Darstellung nach Bundestags-Drucksache 17/14518: 10.

| BertelsmannStiftung

Von den 1,87 Millionen Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahren im Hartz-IV-Bezug leben 952.000, also etwa die Hälfte, in Alleinerziehenden-Haushalten (Bundesagentur für Arbeit 2013). Kinderarmut ist damit zur Hälfte auf die Armut von Alleinerziehenden zurückzuführen (Martens 2012: 2). Auffällig ist auch die vergleichsweise gleichmäßige regionale Verteilung der Einkommensarmut von Alleinerziehenden. Diese scheint weniger abhängig vom wirtschaftlichen Umfeld zu sein als dies für andere Haushaltskonstellationen zutrifft. Alleinerziehende sind im höchsten Maße armutsgefährdet, unabhängig davon, ob sie in Baden-Württemberg oder in Mecklenburg-Vorpommern wohnen (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3:** Hartz-IV-Quote von Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern und Alleinerziehenden-Haushalten mit minderjährigen Kindern – Quote in Deutschland und den Bundesländern im Vergleich für das Jahr 2013

Angaben in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014; Daten für September 2013), eigene Darstellung.



Dies ist auch der Grund dafür, dass im Verlauf dieser Untersuchung die strukturellen Ursachen der Armutslage von Alleinerziehenden in den Vordergrund gestellt werden. Denn die Verschärfung des Armutsrisikos für Alleinerziehende lässt sich einerseits mit Verschlechterungen der Rechtslage im Unterhaltsrecht, im Steuerrecht und im Unterhaltsvorschussgesetz erklären. Andererseits ist zu beobachten, dass im selben Zeitraum eine Ausweitung des Niedriglohnsektors erfolgte, in dem besonders viele Frauen beschäftigt sind (IAB 2013).

## 2. Einkommen der Alleinerziehenden aus familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen

### 2.1 Der Unterhaltsanspruch des betreuenden Elternteils nach Trennung und Scheidung

Die Situation von Kindern nach Trennung und Scheidung der Eltern wird maßgeblich von der Erwerbstätigkeit des alleinerziehenden Elternteils bestimmt. Einerseits spielt dabei eine Rolle, inwiefern Arbeitsmarkt und (frühkindliche) Bildungsinstitutionen so gestaltet sind, dass Alleinerziehende eine Berufstätigkeit aufnehmen können, mit der sie ihren Lebensunterhalt und den des/der Kindes/er bestreiten können. Andererseits sind die Bedingungen des Aufwachsens für Kinder alleinerziehender Väter und Mütter dadurch geprägt, wie stark der betreuende Elternteil durch Erwerbstätigkeit zeitlich und psychisch belastet ist. Dies rückt die Frage in den Vordergrund, wie lange und in welchem Ausmaß der Elternteil, der nicht mit dem Kind zusammenlebt, sich an den Unterhaltskosten des betreuenden Elternteils beteiligen soll. Zusammenlebende Elternteile teilen sich die Opportunitätskosten, die dadurch entstehen, dass regelmäßig Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung reduziert wird, durch gemeinschaftlichen Konsumverzicht.

Es ist nicht abwegig, dass die Kosten eines reduzierten Erwerbseinkommens wegen der Erziehung und Betreuung gemeinsamer Kinder auch nach einer Trennung und Scheidung weiterhin unter den Eltern aufgeteilt werden. So sah es das bis Dezember 2007 geltende nacheheliche Unterhaltsrecht vor, das die Unterhaltsschuldner, in der Regel die Männer, über einen langen Zeitraum nach der Trennung verpflichtete, für den Unterhalt der Mütter aufzukommen, die die gemeinsamen Kinder betreuten. Die Rechtsprechung hatte zu § 1570 BGB in der bis zum 31.12.2007 geltenden Fassung<sup>7</sup> ein *Altersphasenmodell* entwickelt, wonach bis zum Alter eines Kindes von acht Jahren bzw. bis zum Ende der Grundschulzeit keine Erwerbsobliegenheit des betreuenden Elternteils bestand. Zwischen dem elften und 15. Lebensjahr wurde grundsätzlich eine Teilzeittätigkeit für zumutbar erachtet und spätestens ab Vollendung des 16. Lebensjahres wurde angenommen, dass die Kinderbetreuung einer Erwerbstätigkeit nicht entgegenstand.

Für nichtverheiratete Mütter war der Rechtsanspruch gegen den Vater auf Unterhalt wegen der Betreuung des gemeinsamen Kindes erst 1970 eingeführt und über die Jahre schrittweise verbessert worden (§ 1615 I BGB). Seit 1995 hatten nicht verheiratete Mütter gegen den Vater des Kindes grundsätzlich einen Anspruch auf Betreuungsunterhalt bis zum dritten Lebensjahr des Kindes (BT-Drucksache 13/1850: 24), ab 1998 konnte dieser bei grober Unbilligkeit in Bezug auf die Belange des Kindes im Ausnahmefall auch über diesen Zeitraum hinaus verlängert werden (BT-Drucksache 13/4899:89).

<sup>7</sup> § 1570 in der bis 31.12.2007 geltender Fassung: „Ein geschiedener Ehegatte kann von dem anderen Unterhalt verlangen, solange und soweit von ihm wegen der Pflege oder Erziehung eines gemeinschaftlichen Kindes eine Erwerbstätigkeit nicht erwartet werden kann“.



### 2.1.1 Unterhaltsrechtsreform von 2008

Mit Entscheidung vom 28. Februar 2007<sup>8</sup> hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Ungleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Kindern hinsichtlich der Dauer der persönlichen Betreuung durch einen Elternteil nach Trennung und Scheidung für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt.<sup>9</sup> Entgegen der Auffassung der im Gerichtsverfahren befragten Institutionen und der vorherrschenden Meinung in der Literatur hat das BVerfG in der längeren persönlichen Betreuung eines Kindes durch einen (ehemals) verheirateten Elternteil eine Benachteiligung nichtehelicher Kinder gesehen, die von der nicht verheirateten Mutter lediglich 3 Jahre persönlich betreut werden konnten.<sup>10</sup> Statt es bei der Feststellung der Ungleichbehandlung zu belassen und es dem Gesetzgeber zu übergeben, eine neue Lösung für alle Kinder zu finden, beschrieb das BVerfG die Regelung des Dreijahreszeitraum für nicht eheliche Kinder als die sachlich überzeugendere Regelung, mit der der Gesetzgeber die Interessen sowohl des betreuenden als auch des unterhaltspflichtigen Elternteils sowie des Kindes berücksichtigt und sie in einen Ausgleich gebracht habe.<sup>11</sup>

Grundsätzlich wäre es nach der Entscheidung des BVerfG zur Gleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Kindern möglich gewesen, im Hinblick auf die Dauer der persönlichen Betreuung durch einen Elternteil nach Trennung und Scheidung eine Angleichung auf mittlerem Niveau vorzunehmen. Auf diesem Wege hätten auch Aspekte des Kindeswohls gerade für einen begrenzten Zeitraum nach der Trennung der Eltern verstärkt zum Tragen kommen können (Wellenhofer 2007: 1282; Lenze 2009: 1724ff.; Becker-Stoll 2010: 77ff.). Da das BVerfG in der längeren persönlichen Betreuung der ehelichen Kinder eine Schlechterstellung der nichtehelichen Kinder gesehen hatte,<sup>12</sup> hätte es sogar nahegelegen, die vorteilhafte Rechtslage auf diese zu übertragen bzw. einen am Kindeswohl orientierten Mittelwert zu wählen. Die große Koalition des Jahres 2007 hat jedoch die verfassungsgerichtliche Steilvorlage angenommen und in sehr kurzer Zeit einen bereits fertigen Gesetzentwurf grundlegend verändert und das nacheheliche Unterhaltsrecht weitestgehend an die Regelung für nichtverheiratete Eltern angepasst.<sup>13</sup> Unabhängig davon, ob Eltern zuvor verheiratet waren, haben betreuende Elternteile gegen den unterhaltspflichtigen Elternteil „mindestens“ bis zum dritten Geburtstag des jüngsten Kindes einen Anspruch auf Betreuungsunterhalt.

*§ 1570 BGB (1) Ein geschiedener Ehegatte kann von dem anderen wegen der Pflege oder Erziehung eines gemeinschaftlichen Kindes für mindestens drei Jahre nach der Geburt Unterhalt verlangen. Die Dauer des Unterhaltsanspruchs verlängert sich, solange und soweit dies der Billigkeit entspricht.*

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 28.2.2007 - 1 BvL 9/04 - (abzurufen unter: [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html)).

<sup>9</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte Wellenhofer 2007: 1282 ff.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 28.2.2007 - 1 BvL 9/04 - Rz. 31-39, 47, FamRZ 2007, S. 965 ff.; vgl. auch Born (2007: 973).

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 28.2.2007 - 1 BvL 9/04 - Rz. 73.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss vom 28.2.2007 - 1 BvL 9/04 - Rz. 50.

<sup>13</sup> In der Gesetzesbegründung zeigten sich alle Parteien von der CDU bis zu den Linken in seltener Einhelligkeit „erfreut“ über die gefundene Lösung (BT-Drucksache 1680: 6).

*Dabei sind die Belange des Kindes und die bestehenden Möglichkeiten der Kinderbetreuung zu berücksichtigen. (2) Die Dauer des Unterhaltsanspruchs verlängert sich darüber hinaus, wenn dies unter Berücksichtigung der Gestaltung von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit in der Ehe sowie der Dauer der Ehe der Billigkeit entspricht.*

Die Regelung enthält eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen, wonach im Einzelfall primär kindbezogene oder auch elternbezogene Gründe einen weitergehenden Betreuungsunterhaltsanspruch des betreuenden Elternteils auslösen können (Schürmann 2012: 224). Bemerkenswert ist die vollkommene Offenheit und Unbestimmtheit der Norm im Hinblick auf die Mannigfaltigkeit der zu regelnden Lebenssachverhalte: Das einzige, einfach zu bestimmende Datum ist der dritte Geburtstag des jüngsten Kindes. Es bleibt unklar, wie die Rechtslage zu beurteilen ist, wenn mehrere Kinder zu betreuen sind. Geregelt wird auch nicht, ob und unter welchen Umständen von dem betreuenden Elternteil eine vollschichtige Erwerbstätigkeit zu erwarten ist. Die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe oblag den Gerichten, hier insbesondere dem BGH, der für eine Rechtsvereinheitlichung zu sorgen hat.

Die Entscheidungen der Amtsgerichte und Oberlandesgerichte waren zunächst dadurch geprägt, die besondere Situation alleinerziehender Elternteile nach Trennung und Scheidung zu berücksichtigen und die Barunterhaltspflichtigen weiterhin in einem begrenzten Rahmen an den Lebensunterhaltskosten erziehender Elternteile zu beteiligen. In der Regel wurde alleinerziehenden Elternteilen eine über 30 Wochenstunden hinausgehende Erwerbstätigkeit nicht zugemutet. So führte das OLG Frankfurt aus, dass Kinder im Grundschulalter eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung benötigten. Es sei auch ein gesellschaftlicher Wandel zu berücksichtigen, wonach „erwartet werde, dass sich die Eltern intensiv mit ihren Kindern beschäftigen und sie förderten“. Deswegen könne bis zur Beendigung der Grundschulzeit die Ausübung einer vollschichtigen Erwerbstätigkeit regelmäßig nicht erwartet werden.<sup>14</sup>

Ebenso das OLG Schleswig, das es im Fall eines sechsjährigen Erstklässlers als „selbstverständlich“ erachtet hatte, dass das Kind über den Besuch des Hortes an zwei Nachmittagen bis 15.00 Uhr hinaus der persönlichen Betreuung durch einen Elternteil bedürfe. Der berufstätige und betreuende und „damit doppelt belastete Elternteil“ müsse das Kind umfassend versorgen und ihn gerade bei einer Betreuung in öffentlichen Einrichtungen noch in erheblichem Umfang persönliche Zuwendung und Zuspruch geben.<sup>15</sup>

Das Kammergericht Berlin war der Meinung, dass Kinder von ihren Eltern Liebe, Rücksicht, Wärme, Zuwendung, Geduld, Anerkennung und nicht zuletzt Förderung erwarten dürften. Diese Leistungen könne weder ein Hort noch eine sonstige Fremdbetreuung ausreichend vermitteln, weil die persönliche, emotionale und genetisch beeinflusste Beziehung nicht die gleiche sei bzw.

<sup>14</sup> OLG Frankfurt, in: FamRZ 2011: 1210.

<sup>15</sup> OLG Schleswig, in: FamRZ 2011: 793.



weil sich das Kind die Bezugsperson im Hort mit vielen anderen Kindern teilen müsse. Eine Hortbetreuung werde dem Fördergrundsatz nicht gerecht, weil gerade die Grundschulen in Berlin ihren Ausbildungspflichten nicht mehr in ausreichendem Maße nachkämen.<sup>16</sup> Das OLG Karlsruhe hatte argumentiert, dass das derzeitige Schulsystem in Baden-Württemberg mit dem G8-Zug die Förderung des Kindes im wesentlichen Umfang den Eltern überlasse und es ablehnt, alleine erziehenden Elternteilen eine vollschichtige Erwerbsobliegenheit aufzuerlegen.<sup>17</sup>

### 2.1.2 Rechtsprechung des BGH

Entgegen der Auffassung der Oberlandesgerichte, der in der Gesetzesbegründung<sup>18</sup> und den Generalklauseln des § 1570 BGB angelegten Öffnungen, hat der BGH in einer Reihe von Leitentscheidungen eine sehr restriktive Auslegung vorgenommen. In seiner ersten Leitentscheidung vom 18.3.2009<sup>19</sup> wies das Gericht darauf hin, dass der Gesetzgeber den nahehelichen Betreuungsunterhalt grundlegend umgestaltet habe. Er habe einen auf drei Jahre befristeten **Basisunterhalt** eingeführt, der nur aus Gründen der Billigkeit verlängert werden könne. Zugleich habe der Gesetzgeber dem betreuenden Elternteil die **Darlegungs- und Beweislast** für die Voraussetzungen der Verlängerung des Betreuungsunterhalts auferlegt.

Die im Rahmen von § 1570 BGB zu berücksichtigenden kindbezogenen Verlängerungsgründe seien wegen ihres verfassungsrechtlichen Gewichtes des Kindeswohls stets **vorrangig zu prüfen und entfalten im Rahmen der Billigkeitsentscheidung das stärkste Gewicht**. Der BGH stellte klar, dass der Gesetzgeber mit der Neugestaltung des nahehelichen Betreuungsunterhalts in § 1570 BGB für Kinder ab Vollendung des dritten Lebensjahres **den Vorrang der persönlichen Betreuung gegenüber anderen kindgerechten Betreuungsmöglichkeiten aufgegeben** habe. Die Obliegenheit zur Inanspruchnahme einer kindgerechten Betreuungsmöglichkeit finde erst dort ihre Grenzen, wo die Betreuung nicht mehr mit dem Kindeswohl vereinbar ist, was jedenfalls bei öffentlichen Betreuungseinrichtungen wie Kindergärten, Kindertagesstätten oder Kinderhorten regelmäßig nicht der Fall sei. In dem Umfang, in dem das Kind nach Vollendung des dritten Lebensjahres eine solche Einrichtung besuche oder unter Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse besuchen könnte, könne sich der betreuende Elternteil also nicht mehr auf die Notwendigkeit einer persönlichen Betreuung des Kindes berufen. Versuche der Oberlandesgerichte, auch nach neuer Rechtslage an das frühere Altersphasenmodell anzuknüpfen und eine Verlängerung des Betreuungsunterhalts allein vom Kindesalter abhängig zu machen, seien im Hinblick auf den eindeutigen Willen des Gesetzgebers nicht haltbar.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Kammergericht Berlin, in: FamRZ 2010: 1881.

<sup>17</sup> OLG Karlsruhe, in: FamRZ 2010: 1050.

<sup>18</sup> So wird in der Gesetzesbegründung z.B. ausgeführt, dass die Neuregelung keineswegs einen abrupten, übergangslosen Wechsel von der elterlichen Betreuung zu einer Vollzeitberufstätigkeit verlange, sondern im Interesse des Kindeswohls vielmehr auch künftig ein gestufter, an den Kriterien des § 1570 BGB orientierter Übergang möglich sei (BT-Drucksache 16/6980: 9).

<sup>19</sup> BGH vom 18.3.2009 - XII ZR 74/08- in: FamRZ 2009, S. 770 ff. Die meisten der Leitsätze waren jedoch schon in einer Entscheidung des BGH vom 16.7.2008 - XII ZR 109/05 - angelegt, die zum Betreuungsunterhalt einer nichtverheirateten Mutter ergangen war, BGH, in FamRZ 2008: 1739 ff.

<sup>20</sup> BGH vom 18.3.2009, in: FamRZ 2009: 773.

Soweit die Betreuung des Kindes auf andere Weise sichergestellt oder in einer kindgerechten Einrichtung möglich sei, könnten einer Erwerbsobliegenheit des betreuenden Elternteils auch **elternbezogene Gründe** entgegenstehen, die jedoch erst nachrangig zu prüfen seien. Die Umstände gewöhnen durch das Vertrauen des unterhaltsberechtigten Ehegatten bei längerer Ehedauer oder bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit zur Erziehung des gemeinsamen Kindes weiter an Bedeutung. Die ausgeübte oder verlangte Erwerbstätigkeit dürfe neben dem nach der Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen verbleibenden Anteil an der Betreuung nicht zu einer **überobligationsmäßigen Belastung des betreuenden Elternteils führen**,<sup>21</sup> die ihrerseits wiederum negative Auswirkungen auf das Kindeswohl entfalten könnte. Denn selbst wenn ein Kind ganztags in einer kindgerechten Einrichtung betreut und erzogen werde, was dem betreuenden Elternteil grundsätzlich die Möglichkeit zu einer Vollzeittätigkeit einräumen würde, könne sich bei Rückkehr in die Familienwohnung ein weiterer Betreuungsbedarf ergeben, dessen Umfang im Einzelfall unterschiedlich ausfallen könne. Dies müsse jedoch von dem Elternteil im Einzelfall bewiesen werden.<sup>22</sup>

In den Entscheidungen des BGH hat sich aber gezeigt, dass der Gesichtspunkt der überobligatorischen Belastung alleinerziehender Elternteile praktisch keine Bedeutung erlangt hat. Wenn eine ganztägige Betreuung der Kinder zur Verfügung stand, wurde grundsätzlich eine Pflicht des betreuenden Elternteils zur vollschichtigen Erwerbstätigkeit angenommen. Danach wurde der Mutter eines siebenjährigen Schulkindes, dessen Betreuung in einem Hort bis 16.00 Uhr gesichert war, eine Vollzeit-Tätigkeit als Lehrerin zugemutet.<sup>23</sup> Dasselbe galt für die Mutter eines achtjährigen Jungen, die als Rechtsanwalts- und Notarhilfin arbeitete, weil die Betreuung in einem Hort grundsätzlich bis 18.00 Uhr möglich war.<sup>24</sup>

Aber auch schwierige familiäre Bedingungen erfuhren keine andere Einschätzung: Die alleinerziehende Mutter von zwei Kindern im Alter von 13 und 15 Jahren, von denen das älteste Kind am Aufmerksamkeits-Defizit-Syndrom (ADS) erkrankt war, konnte nach Auffassung des BGH vollschichtig arbeiten. Die Mutter hatte hierzu vorgetragen, dass der Sohn Konzentrationsschwierigkeiten habe, sich nicht organisieren könne und keine Eigeninitiative entwickle. Ihm müsse eine Tagesstruktur vorgegeben werden, er müsse zu den Hausaufgaben angeleitet und dabei überwacht werden. Auch zu der erforderlichen täglichen Medikamenteneinnahme müsse er angehalten werden. Die Mutter war bereits 25 bis 30 Stunden in der Woche erwerbstätig. Dazu meinte der BGH, dass ein sich aus der Erkrankung des Kindes ergebender erhöhter Betreuungsbedarf nicht zwingend durch den betreuenden Elternteil selbst zu erbringen sei; es müsse vielmehr geprüft werden, ob die erforderliche Betreuung durch eine entsprechende Betreuungseinrichtung

<sup>21</sup> So schon BGH vom 16. Juli 2008 - XII ZR 109/05 - in: FamRZ 2008: 1739, 1748 f.

<sup>22</sup> BGH vom 18.3.2009, in: FamRZ 2009: 773.

<sup>23</sup> BGH vom 18.3.2009, in: FamRZ 2009: 774.

<sup>24</sup> BGH vom 15.9.2010 - XII ZR 20/09 - in: FamRZ 2010: 1880, 1883.



erbracht werden könne.<sup>25</sup> Auch im Fall eines neunjährigen Kindes, das zuvor über zwei Jahre in einer Pflegefamilie gelebt hatte, hielt es der BGH nicht für überzeugend, dass das OLG Düsseldorf der Mutter nur eine Halbtagsstätigkeit zugemutet hatte. Dabei hatte das OLG argumentiert, dass im Interesse des Kindes ein besonders behutsamer Übergang zu einer vollschichtigen Erwerbstätigkeit geboten sei, um das Kind und die Mutter nicht zu überfordern. Der BGH kritisierte, dass das OLG nicht konkret festgestellt habe, inwiefern der Wechsel von der Pflegefamilie zur Mutter für die relevante Zeit ab Februar 2008 eine persönliche Betreuung durch die Mutter erforderlich gemacht habe.<sup>26</sup>

Auch bei der Anerkennung **elternbezogener** Gründe, wonach eine Verlängerung des Betreuungsunterhalts gegeben sei, wenn es „unter Berücksichtigung der Gestaltung von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit in der Ehe sowie der Dauer der Ehe der Billigkeit entspricht“, ist der BGH sehr zurückhaltend. In dem entschiedenen Fall waren die Eheleute zu Beginn der Familienplanung beide als Ärzte im Praktikum gestartet. Die Ehefrau hatte nach der Geburt von drei Söhnen jeweils „pausiert“, wie es im Urteil heißt, und dann in Teilzeit weitergearbeitet. Als die Ehe nach 18 Jahren geschieden wurde, waren die Kinder 16, 15 und elf Jahre alt, die Mutter noch in der Facharztausbildung und der Vater als Leitender Arzt tätig. Obwohl die Mutter in diesem Fall eindeutig Nachteile aus der ehelichen Arbeitsteilung davongetragen hatte, die nach den Billigkeitsgesichtspunkten des § 1570 Abs. 2 BGB einen Betreuungsunterhalt hätten auslösen müssen, feilschten die Parteien im Verfahren lange um die Frage, ob es für den jüngeren Sohn nicht doch Nachmittagsangebote an der Schule gebe und ob die Kinder von der Mutter wirklich zum Tennistraining gefahren werden müssten.<sup>27</sup>

In der Entscheidung des BGH vom 18.4.2012 kam erstmalig der Gesichtspunkt der sog. „überobligationsmäßigen Belastung“ zum Tragen. Zum Zeitpunkt der Entscheidung des OLG Schleswig waren die drei, von der Mutter betreuten Söhne 17, 15 und zwölf Jahre alt. Die Kinder kamen am frühen Nachmittag nach Hause, eine nachschulische Betreuung stand aufgrund der ländlichen Lage des Wohnorts definitiv nicht zur Verfügung. Die Söhne übten nachmittags sportliche Aktivitäten aus, zu denen die Mutter sie – aufgrund fehlenden öffentlichen Nahverkehrs – fahren musste. Der BGH bestätigte die Entscheidung des OLG Schleswig, dass der Mutter eine Erwerbsobliegenheit von „nur“ 30 Wochenstunden auferlegt hatte. Im vorliegenden Fall falle auch der Gesichtspunkt der überobligationsmäßigen Belastung der Mutter ins Gewicht. Denn es sei zu beachten, dass diese mit einer Erwerbstätigkeit von 30 Wochenstunden neben der Betreuung von drei Kindern trotz des Alters der Kinder erheblich belastet sei.<sup>28</sup> Ob mit dieser Entscheidung

<sup>25</sup> BGH, vom 6.5.2009 – XII ZR 114/08 – in: FamRZ 2009: 1124, 1127. Zu Recht stellt Helmut Borth in seiner Urteilsanmerkung die Frage, ob generell alle Aufgaben der Erziehung und Betreuung undifferenziert auf Dritte übertragen werden müssen oder ob aus dem in Art 6 Abs. 1 GG geregelten Elternrecht insbesondere in Bezug auf bestehende Entwicklungs- und Persönlichkeitsdefizite die persönliche Betreuung vor einer Drittbetreuung Vorrang hat. Bei der Prüfung, ob eine überobligationsmäßige Belastung für den betreuenden Elternteil besteht, gehe der BGG nicht auf die hauswirtschaftlichen Aufgaben eines Elternteils ein, die ebenfalls Gegenstand des Naturalunterhalts gem. § 1606 III S. 2 BGB seien (2009: 1129).

<sup>26</sup> BGH vom 15.6.2011 – XII ZR 94/09 – in: FamRZ 2011: 1375, 1377.

<sup>27</sup> BGH 21.4.2010 – XII ZR 134/08 – Rz. 46 – in: FamR 2010: 1050 ff.

<sup>28</sup> BGH vom 18.4.2012 XII ZR 65/10 – in: FamRZ 2012: 1868 ff.

eine Kehrtwende eingeleitet ist, ist jedoch fraglich, da sie auf der Grundlage erging, dass eine Betreuung nach der Schule unzweifelhaft nicht zur Verfügung stand.<sup>29</sup> In den wenigen seither veröffentlichten Entscheidungen der Oberlandesgerichte ist jedoch zu beobachten, dass die neue „Öffnung“ des BGH aufgegriffen wird.<sup>30</sup> So führt das OLG Frankfurt aus: „Selbst vor dem Hintergrund der sehr restriktiven Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs seit der o.g. Entscheidung vom 18.03.2009 ... ist jedenfalls dann noch Raum für Betreuungsunterhalt gemäß § 1570 Abs. 1 und Abs. 2 BGB, wenn die erziehungsberechtigte Person – wie hier – vorträgt, dass sie neben einer Teilzeittätigkeit noch erhebliche Betreuungsleistungen für mehrere Kinder zu erbringen hat, weil die Fremdbetreuung der Kinder nicht ganztätig gewährleistet ist, und ihr auch eine ungleiche Lastenverteilung droht“.<sup>31</sup>

Ein weiterer Versuch, die als ungerecht empfundene Linie des BGH aufzuweichen, wurde im Kontext einer am 1.3.2013 in Kraft getretenen Änderung des § 1578b BGB unternommen.<sup>32</sup> Die Vorschrift sieht gem. Satz 1 ein Prüfungsgebot der Herabsetzung des Unterhaltsanspruchs vor, wenn eine an den ehelichen Lebensverhältnissen orientierte Bemessung des Unterhaltsanspruchs unbillig wäre. Satz 2 benennt hierzu zwei Billigkeitskriterien, indem neben dem Eintreten eines ehebedingten (kausalen) Nachteils auch die Dauer der Ehe als weiterer Billigkeitsgesichtspunkt ausdrücklich benannt wird. Satz 3 definiert in der Neufassung ausschließlich die Sachverhalte, die zu einem ehebedingten Nachteil führen können: Das sind die Dauer der Pflege oder Erziehung eines gemeinschaftlichen Kindes sowie die Gestaltung von Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit. Monika Hütter, Richterin am OLG Stuttgart, hat hierzu eine radikale Position vorgetragen, wonach die Kinderbetreuung durch einen geschiedenen Ehegatten immer als ehebedingter Nachteil zu bewerten ist und damit ein Unterhaltsanspruch die Regel ist (Hütter 2013: 413f.). Dass sich dies durchsetzen wird, ist allerdings mehr als unwahrscheinlich, da dies die gesamte Rechtsprechung des BGH zu § 1570 BGB konterkarieren würde.

### 2.1.3 Bewertung

Von der Entscheidung des BVerfG über den Gesetzgeber des Unterhaltsänderungsgesetzes bis hin zur Auslegung des neuen § 1570 BGB durch den BGH hat sich der Druck auf eine Erwerbsbeteiligung von betreuenden Elternteilen erheblich verschärft.<sup>33</sup> Jegliche Rechtssicherheit darüber, in welchen Konstellationen ein betreuender Elternteil über den dritten Geburtstag des jüngsten

<sup>29</sup> So auch Bettina Heiderhoff (2012: 1604, 1605). Für eine Rechtsprechungsänderung spricht sich Helmut Borth (2013: 961) aus.

<sup>30</sup> Betreuungsunterhalt für eine nicht verheiratete Mutter auch über den dritten Geburtstag des Kindes hinaus, weil dieses an einer unheilbaren Krankheit litt (OLG Celle vom 21.11.2012 15 UF 91/12) und Bewilligung von Verfahrenskostenhilfe für eine Mutter von zwei Kindern (OLG Frankfurt vom 19.4.2013 – 6 WF 55/13) jedes Mal mit Hinweis auf die Passagen in dem BGH-Urteil vom 18.4.2012.

<sup>31</sup> OLG Frankfurt vom 19.4.2013 – 6 WF 55/13 – Rz. 3.

<sup>32</sup> BT-Drucksache 17/11885 vom 12.12.2012: 5 ff. und BT-Drucksache 16/1830: 19. Vgl. außerdem Borth (2013a: 165ff.).

<sup>33</sup> So weit, dass die Bundesverfassungsrichterin Christine Hohmann-Dennhardt, die in dem Verfahren seinerzeit Berichterstatterin war, 2010 in den Medien die Hoffnung äußerte, „dass die Gerichte bei ihren anzustellenden Billigkeitserwägungen Vertrauensschutz bieten und dem Nachteil hinreichend Rechnung tragen, der in den schlechten Arbeitsmarktchancen aufgrund langjähriger Hausfrauendaseins liegt“ (FAZ 25.3.2010, S. 8).



Kindes hinaus von dem anderen Elternteil für sich selbst Unterhalt beanspruchen kann, ist verschwunden. Der Gesetzgeber hat durch eine große Zahl von unbestimmten Rechtsbegriffen die Ausgestaltung des nahehelichen Betreuungsunterhalts den Gerichten überlassen.<sup>34</sup> Hier ist es der BGH als oberstes Bundesgericht, der die Definitionshoheit besitzt und für Rechtsvereinheitlichung sorgt. Die Oberlandesgerichte, die als Tatsacheninstanzen noch näher mit den Lebenssachverhalten getrennt lebender Familien vertraut sind, waren in der Mehrheit bemüht, die strukturelle Überforderung von berufstätigen Alleinerziehenden zu begrenzen.<sup>35</sup> Sie haben versucht, den Anspruch des Kindes auf persönliche Zuwendung durch den betreuenden Elternteil zu ermöglichen und den barunterhaltspflichtigen Elternteil an den Opportunitätskosten des kindererziehenden Elternteils in Maßen zu beteiligen. Dabei wurde eine Erwerbsobliegenheit über eine vollzeitahe Beschäftigung von 25 bis 30 Wochenstunden hinaus regelmäßig verneint. Dies hat den BGH jedoch durchweg nicht überzeugt (Viefhues 2011: 1212). Wenn eine ganztägige Betreuung eines Kindes im Kindergarten oder Hort im konkreten Fall möglich war, wurde eine Pflicht zur vollschichtigen Erwerbstätigkeit unterstellt. Nur im Fall von alleinerziehenden Elternteilen mit drei Kindern erlangte in einem zuletzt entschiedenen Fall der Gesichtspunkt einer überobligationsmäßigen Belastung der Mutter Bedeutung, die allerdings auch schon 30 Stunden die Woche erwerbstätig war.<sup>36</sup>

Damit legt der BGH das Gesetz einseitig zu Lasten kinderbetreuender Elternteile aus und schöpft die in den unbestimmten Rechtsbegriffen angelegten, aber auch in der Gesetzesbegründung eingeräumten Möglichkeiten der Verlängerung des Betreuungsunterhalts über den Dreijahreszeitraum hinaus nicht aus. Die Ergebnisse der Bindungsforschung, der Pädagogik oder der Soziologie sucht man in der Gesetzesbegründung und der Rechtsprechung des BGH vergeblich. Das ist insoweit ungewöhnlich, als es sich bei der Auslegung des „Kindeswohls“ um einen Begriff handelt, der regelmäßig auf die Erkenntnisse anderer Disziplinen angewiesen ist. Es spricht einiges dafür, dass je länger ein Kind am Tag in Institutionen betreut wird, umso stärker die Eltern gefordert sind, sich dem Kind mit Ruhe und Geduld zu widmen, um ein familiäres Kraftfeld und einen Ruhepol zu schaffen, in dem sich das Kind trotz seiner außerhäuslichen Aktivität beheimatet fühlt (Lenze 2008: 47ff.). Familie wird zu einer „alltäglichen Herstellungsleistung“ (Jurczyk 2004: 147, 153), wenn sich Eltern und Kinder große Teile des Tages außerhalb des Hauses aufhalten. Wenn ein Kind viele Stunden am Tag eine zusätzliche Betreuung erfährt, so ist dies nach Erkenntnissen entwicklungspsychologischer Studien für die kindliche Entwicklung nur dann förderlich, wenn das gesamte Zeitbudget für die täglich verbleibenden Interaktionen in der Familie nicht zu knapp ausfällt oder nicht durch Alltagsprobleme übermäßig belastet wird (Ahnert 2005: 30f.). Dies muss

<sup>34</sup> Hier besteht eine Parallele zur Gesetzgebung des SGB II, was dort nachweislich zu einer enormen Zunahme der Klagehäufigkeit geführt hat.

<sup>35</sup> Bettina Heiderhoff beobachtet, dass sich die Oberlandesgerichte mit der Linie des BGH schwer tun und dass sie „weiterhin erkennbar anders urteilen“ (2012: 1604).

<sup>36</sup> Neben dem Unterhaltsanspruch wegen Betreuung gemeinsamer Kinder (§ 1570 BGB) existieren noch weitere Unterhaltstatbestände, z.B. wegen Alter (§ 1571 BGB), Krankheit und Gebrechen (§ 1572 BGB) oder aus Billigkeitsgründen (§ 1576 BGB). Eine lange Ehedauer kann auch gegen eine Begrenzung oder Befristung des Unterhalts schützen. Vgl. hierzu (Borth 2013a 165 ff.).

umso mehr gelten, wenn ein Elternteil die Erziehung größtenteils allein leistet (Dormann/Spangenberg 2012: 931, 933) sowie in der Trennungsphase, die für alle Beteiligten enorm belastend ist (Becker-Stoll 2010: 77, 80).

Vermutlich werden die Oberlandesgerichte in Einzelfällen versuchen, die strukturelle Belastung der Alleinerziehenden durch die Heranziehung der Barunterhaltspflichtigen zum Betreuungsunterhalt zu entschärfen. Dies gelingt jedoch in vielen Fällen nur durch eine Pathologisierung der Kinder, indem behandelnde Ärzte oder psychologische Gutachter attestieren müssen, dass Kinder durch die Trennung emotional besonders belastet sind oder aus anderen psychischen Gründen einer persönlichen Betreuung durch den Elternteil in den Nachmittagsstunden bedürfen.

Die Konsequenz dieser Rechtsprechung ist es jedoch, dass jegliche Rechtssicherheit für betreuende Elternteile nach Trennung und Scheidung verloren gegangen ist (Gernhardt 2010: 61, 63). Da jeder Fall individuell entschieden werden muss, können Alleinerziehende nach Trennung und Scheidung nicht voraussehen, ob sich der andere Elternteil über den Basisunterhalt hinaus an seinem Unterhalt beteiligen muss. Jahrelange Gerichtsverfahren sind vorgezeichnet, da ein Unterhaltsschuldner aufgrund der restriktiven BGH-Rechtsprechung eine Verpflichtung zum Betreuungsunterhalt nicht ohne weiteres hinnehmen wird. In der Rechtsprechung der Oberlandesgerichte spiegelt sich der Widerstand der Gerichte (Heiderhoff 2012: 1606) gegen ein Gesetz, das aufgrund der erheblichen Asymmetrie zwischen den Geschlechtern im Rahmen der herrschenden ehelichen Arbeitsteilung zu einem echten Nachteil für Frauen nach der Trennung führt (Sell 2009: 101, 105).

In der Rechtsprechung des BGH drückt sich zudem eine *Entwertung der Erziehung und Betreuung von Kindern* aus. Diese muss größtenteils öffentlichen Einrichtungen überantwortet werden; der Rest kann von dem alleinerziehenden Elternteil neben einer Vollerwerbstätigkeit in der Freizeit nebenbei „erledigt“ werden. Um den barunterhaltspflichtigen Elternteil von den Opportunitätskosten der Kindererziehung zu entlasten, muss diese in ihrem Stellenwert bis zur Unkenntlichkeit minimiert werden. Die weitere Entlassung des nicht betreuenden Elternteils aus der (finanziellen) Verantwortung ist jedoch nicht hinzunehmen.

*Willekens* arbeitet eine inhaltliche Begründung von Solidaritätspflichten heraus: Er betont das öffentliche Interesse daran, dass die Bedingungen, unter denen Kinder versorgt und erzogen werden, so günstig wie möglich zu gestalten sind. Folglich sollten diejenigen, die die Sorgearbeit auf sich nehmen, dadurch keine allzu großen Nachteile in anderen Bereichen des Lebens entstehen. Nur unter solchen Bedingungen sei zu erwarten, dass Menschen auf Dauer dazu bereit seien, mit ausreichendem Engagement die Verantwortung für Kinder auf sich zu nehmen. Damit seien Schutzmaßnahmen für die betreuenden Elternteile gleichzeitig Schutzmaßnahmen für die Kinder.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Vgl. zur Neubegründung der familiären Unterhaltspflichten Willekens (2007: 143ff.).



Da Alleinerziehende nach Trennung und Scheidung eher mit älteren Kindern zusammenleben (BMAS 2013: 16), wird der Betreuungsunterhalt nach § 1570 BGB zu einer Ausnahmeanscheinung. Die Folgen für eine ungleiche Aufteilung der Familien- und Erwerbsarbeit während der Zeit, als die Familie noch zusammenlebte, trägt allein die Person, die zugunsten der Kinderbetreuung die eigene Erwerbsarbeit aufgegeben oder eingeschränkt hat – in der Regel die Frau. Der Partner kann nicht nur die Erwerbstätigkeit auf gewohntem Niveau fortsetzen, sondern ist auch nicht durch die zeitliche und kräftemäßige Einschränkung durch die Betreuung und Erziehung der Kinder belastet. Der vielversprechende Begriff von der „überobligationsmäßigen Belastung des betreuenden Elternteils“ meint entsprechend nicht die „normale Doppelbelastung“ von alleinerziehenden, berufstätigen Elternteilen, sondern ist allenfalls den Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern vorbehalten – einer in Deutschland selteneren Konstellation (lediglich 9% der Alleinerziehenden).

Die ökonomische Situation der Haushalte Alleinerziehender wird weiterhin maßgeblich davon mitbestimmt, inwieweit sich die barunterhaltspflichtigen Elternteile an dem Unterhalt der Kinder beteiligen (siehe nächster Abschnitt). Mit der Verschärfung der Erwerbsobliegenheit alleinerziehender Elternteile nach Trennung und Scheidung war eine Rangfolgenänderung in § 1609 BGB einhergegangen. Danach sind nunmehr zunächst die Unterhaltsansprüche von minderjährigen Kindern vorrangig zu bedienen. Erst im zweiten Rang folgen Elternteile, die wegen der Betreuung eines Kindes unterhaltsberechtigt sind. Der Gesetzgeber wollte damit erreichen, dass die „Zahl minderjähriger Sozialhilfeempfänger reduziert“ wird (BT-Drucksache 16/1830: 1, 13). Er versprach sich davon allerdings keine Entlastung der öffentlichen Haushalte, weil die Einsparungen beim Sozialgeld für Kinder dadurch kompensiert werden, dass die auf den zweiten Rang verwiesenen kinderbetreuenden Elternteile vermehrt auf (ergänzende) staatliche Sozialleistungen angewiesen sein würden: „Beide Effekte gleichen sich voraussichtlich aus und bleiben im Ergebnis kostenneutral“ (BT-Drucksache 16/1830: 16).

### 2.2 Der Barunterhaltsanspruch des Kindes gegen den nicht betreuenden Elternteil

Eine wichtige Einkommensquelle für den Haushalt eines alleinerziehenden Elternteils ist der Kindesunterhalt, den der nicht mit dem Kind lebende Elternteil zahlt. Gemäß § 1606 Abs. 3 Satz 2 BGB erfüllt der Elternteil, der ein minderjähriges Kind betreut, seine Verpflichtung zum Unterhalt des Kindes beizutragen, in der Regel durch die Pflege und Erziehung des Kindes. Der betreuende Elternteil sollte daher nicht noch zusätzlich zum Barunterhalt des Kindes beitragen. Dies entspricht dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Bar- und Naturalunterhalt.<sup>38</sup> Ausnahmen von der Regel gelten,

<sup>38</sup> Ähnlich wie der § 1356 BGB, der die Gleichwertigkeit von Erwerbsarbeit und Haushaltsführung für die bestehende Ehe regelt (vgl. Lenz 1988: 154 ff.).

- wenn der Barunterhaltspflichtige gem. § 1603 Abs. 2 BGB nicht leistungsfähig ist,
- wenn sein eigener angemessener Unterhalt gefährdet wäre, während dies für den betreuenden Elternteil trotz teilweiser Übernahme des Barunterhalts für das Kind nicht gelten würde,
- wenn der betreuende Elternteil ein mindestens doppelt so hohes Einkommen hat wie der eigentlich Barunterhaltspflichtige oder
- wenn Eltern sich im sog. Wechselmodell Pflege und Erziehung des Kindes strikt egalitär teilen.<sup>39</sup>

Damit sieht es nur auf den ersten Blick so aus, als ob im Regelfall der Elternteil, der nicht mit dem Kind lebt, die gesamten materiellen Kosten für ein Kind trägt, während der andere Elternteil seine Unterhaltspflicht durch die tägliche Haushaltsführung und Erziehung erbringt. Dies ist so jedoch aus verschiedenen Gründen nicht zutreffend.

Zunächst ist festzustellen, dass die Barunterhaltspflicht des nicht betreuenden Elternteils sich nur auf das sächliche Existenzminimum des Kindes erstreckt. Gemäß § 1612a BGB heißt es in Abs. 1 Satz 1 und 2: „Ein minderjähriges Kind kann von einem Elternteil, mit dem es nicht in einem Haushalt zusammenlebt, den Unterhalt als Prozentsatz des jeweiligen Mindestunterhalts verlangen. Der Mindestunterhalt richtet sich nach dem doppelten Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes (Kinderfreibetrag) nach § 32 Abs. 6 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes“.

### 2.2.1 Exkurs: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Kinderfreibeträgen

Die Kinderfreibeträge gehen zurück auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Freistellung des Existenzminimums von Kindern im Steuerrecht seit Anfang der 90er Jahre. Mittlerweile sind die Kinderfreibeträge nicht nur Ausdruck einer verfassungsgerechten Besteuerung, sondern werden als Maßstab auch im Unterhalts- und Sozialrecht zugrunde gelegt. Obwohl die Kinderfreibeträge politisch umstritten sind, sind sie Ausgangspunkt sozialpolitischer Reformen, mit dem Ziel sie entweder weiterzuentwickeln oder (teilweise) abzuschaffen.

Gegenstand der ersten Grundsatzentscheidung des BVerfG vom 25.09.1990 war eine Regelung des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG), die bei Überschreiten gewisser Einkommengrenzen eine stufenweise Reduzierung des Kindergeldes auf einen Sockelbetrag vorsah (BVerfGE 82: 60 ff.). Das Gericht formulierte als Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung den Grundsatz, dass der Staat gem. Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip das Einkommen eines Steuerpflichtigen insoweit steuerfrei belassen muss, als es zur Schaffung der Mindestvorausset-

<sup>39</sup> Vgl. die Übersicht über die Rechtsprechung von Scheiwe (2010: 125, 129 ff.).



zungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. Aus Art. 6 Abs. 1 GG ergebe sich ferner, dass bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben müsse (BVerfGE 82: 60, 84).

Verfassungsrechtliches Neuland betrat das BVerfG mit der Einführung des Begriffs der *horizontalen Steuergerechtigkeit* von Eltern und Kinderlosen auf allen Einkommensstufen: Würde die Besteuerung für Kinderlose und Steuerpflichtige mit Kindern nach einem einheitlichen Tarif vorgenommen, so würden die letzteren gegenüber den ersteren benachteiligt, wenn von ihrem Einkommen der Unterhaltsaufwand für Kinder nicht wenigstens in Höhe des Existenzminimums abgezogen werde. Denn sie würden dadurch im Ergebnis einer höheren Steuerbelastung unterworfen als kinderlose Ehepaare oder Alleinstehende. Bei gleichem Ausgangseinkommen trügen sie die gleiche Steuerlast wie Kinderlose, obwohl ihr Einkommen in Höhe des Existenzminimums der Kinder gebunden sei und ihnen nicht zur freien Verwendung zur Verfügung stehe (BVerfGE 82: 60, 91).

Die Grundsätze des BVerfG zur horizontalen Steuergerechtigkeit in Bezug auf das **sächliche Existenzminimum** von unterhaltsabhängigen Kindern sind in der Rechtswissenschaft weitestgehend auf Zustimmung gestoßen (Ross 1990: 612) – zum großen Teil waren sie schon lange vorher gefordert worden (Zeidler 1985: 1, 6). Die Zuweisung der Erziehungs- und Unterhaltskosten für Kinder in den steuerlich nicht berücksichtigungsfähigen Bereich privater Lebenshaltung und individuellen Konsums war auch schon vor der Grundsatzentscheidung als „krasser und asozialer Individualismus“ bezeichnet worden (Böckenförde 1986: 335f.). Die progressive Wirkung der Kinderfreibeträge begegnet in der Steuerrechtswissenschaft keiner ernsthaften Kritik.<sup>40</sup> Diese entstammt eher der politischen Debatte, wonach dem Staat jedes Kind gleich viel wert sein sollte (vgl. Matthäus-Meier 1988: 252ff.).

In einer weiteren Grundsatzentscheidung vom 10.11.1998 ergänzte das BVerfG das *sächliche Existenzminimum* noch um einen *Betreuungs- und Erziehungsbedarf* von Kindern, der die steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern einschränkt und in den steuerlichen Freibeträgen zu berücksichtigen sei. Der Entscheidung lag die Frage zugrunde, ob der bis dahin nur für Alleinerziehende mögliche Abzug von nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten wegen Erwerbstätigkeit sowie der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende auch verheirateten Eltern zusteht. Zentraler Prüfungsmaßstab war deshalb in diesem Fall Art. 6 Abs. 1 GG, der es verbietet, Ehe und Familien gegenüber anderen Lebens- und Erziehungsgemeinschaften zu benachteiligen.

Das Gericht stellte fest, dass über den existentiellen Sachbedarf des Kindes und die nachgewiesenen außerhäuslichen Betreuungskosten hinaus ein **genereller Betreuungsbedarf** zukünftig als weiterer Bestandteil des kindbedingten Existenzminimums von der Besteuerung verschont bleiben müsse. Steuerpflichtige mit Kindern seien wegen ihrer Betreuungspflichten, die sie entweder persönlich durch den

<sup>40</sup> Zum Diskussionstand vor der Entscheidung BVerfGE 82: 60, vergleiche Pezzer (1989:219ff.), auch Ross (1990: 611, 612), aber auch schon instruktiv Böckenförde (1986: 335, 336 f.) und Lang (2005: § 9 Rz 69).

Verzicht auf eine (Voll-)Erwerbstätigkeit selber erbringen oder indem sie Dritte für die Betreuung ihrer Kinder bezahlen, im Vergleich zu kinderlosen Steuerpflichtigen eingeschränkt steuerlich leistungsfähig. Wie die Eltern den Betreuungsbedarf ausfüllten, obliege ihrer Wahlfreiheit. Als Abwehrrecht aus Art. 6 Abs. 1 GG stehe ihnen die Entscheidung über die Art und Weise zu, wie sie das eheliche und familiäre Zusammenleben gestalten und die Kinderbetreuung ausüben. Art. 6 Abs. 1 GG enthalte darüber hinaus einen besonderen Gleichheitssatz dahingehend, Ehe und Familie nicht gegenüber anderen Lebens- und Erziehungsgemeinschaften zu benachteiligen. Steuerpflichtige mit Kindern seien wegen ihrer Betreuungspflichten, die entweder ihre Arbeitskraft oder ihre Zahlungsfähigkeit beanspruchten, im Vergleich zu Steuerpflichtigen ohne Kinder steuerlich grundsätzlich weniger leistungsfähig (BVerfGE 99: 216, 233). Der generelle Betreuungsbedarf ist in der Literatur scharf kritisiert worden. Gegen ihn werden vor allem steuersystematische Argumente ins Feld geführt: Die Einkommensteuer frage nicht danach, was jemand an Einkommen erzielen könne, sondern danach, was jemand an Einkommen erzielt hat (sog. „Ist-Leistungsfähigkeit“) (Birk/Wernsmann 2001: 221; Tipke 2000: 487f.; Althammer 2002: 67, 75). Die Berücksichtigung eines „aufwandlosen Freibetrages“ stelle eine vom BVerfG offensichtlich als sozialpolitisch erwünscht angesehene Lenkungsnorm dar, die das Leistungsfähigkeitsprinzip durchbreche (Sacksofsky 2000: 1896, 1899; Schön 1999: 1677, 1680; Seer/Wendt 2000: 1904, 1907). Eine Minderung der Bemessungsgrundlage, die nicht auf typischerweise anfallendem Aufwand beruhe, würde zu erheblichen gleichheitsrechtlichen Problemen führen, da die Betreuungs- und Erziehungsleistung der Eltern umso stärker honoriert werde, je höher das Einkommen der Eltern ausfalle. Während dies bei finanziellem Aufwand systemgerecht und verfassungsrechtlich geboten sei, verhalte sich dies bei sozialen Förderleistungen des Staates anders – und um eine solche handele es sich, wenn ein etwaiger Erwerbsverzicht von Eltern steuerlich anerkannt werde (Birk/Wernsmann 2001: 223; Schön 1999: 1680; Lang 2005: § 9 Rz. 95f.).

Neben dem sächlichen Existenzminimum des Kindes und dem zusätzlich steuerlich zu berücksichtigenden Betreuungsbedarf arbeitete das BVerfG außerdem die typischen Kosten eines kindbedingten **Erziehungsbedarfes** heraus. Dieser umfasse die Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen. Dieser Erziehungsbedarf sei bislang steuerrechtlich unter der falschen Bezeichnung des „kindbedingten Zusatzbedarfes“ im Haushaltsfreibetrag bei alleinerziehenden Elternteilen erfasst, der „diesen Bedarf des Kindes im rechnerischen Ergebnis“ abdecke, gleichheitswidrig aber den verheirateten Eltern nicht zu Gute komme. Exemplarisch zählte das BVerfG die Mitgliedschaft in Vereinen sowie sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs auf, ferner das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien (BVerfGE 99: 216, 242).

Mit dem „Gesetz zur Familienförderung (Familienfördergesetz)“ vom 22.12.1999 wurde der Kinderfreibetrag durch einen „Betreuungsfreibetrag“ ergänzt, der seit 1.1.2002 in einen allgemeinen Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrag (BEA) eingegangen ist. Seit 2010 beträgt der Kinderfreibetrag



7.008 Euro, davon entfallen auf das sächliche Existenzminimum 4.368 Euro, auf den BEA 2.640 Euro. Für das Jahr 2014 soll das sächliche Existenzminimum um 72 Euro auf insgesamt 4.400 Euro erhöht werden.

Der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA-Freibetrag) ist bis heute umstritten. Im Unterhaltsrecht (siehe Abschnitt 2.2) und bei der Unterhaltsvorschuss-Leistung (siehe Abschnitt 2.4) wird er nicht berücksichtigt. Im Grundsicherungsrecht sind mit dem Bildungs- und Teilhabepaket zwar ähnliche Positionen abgedeckt worden, diese sind mit dem BEA-Freibetrag aber weder inhaltlich noch der Höhe nach abgestimmt (siehe Abschnitt 4.2). Seine weitere Zukunft scheint ungewiss: Während die CDU den Kinderfreibetrag perspektivisch auf den der Erwachsenen erhöhen möchte, was nur über die Erhöhung des BEA-Freibetrages gehen könnte, da das sächliche Existenzminimum an die Entwicklung der Regelbedarfe des Grundsicherungsrechts gebunden ist, möchten SPD und Grüne ihn grundsätzlich abschaffen.

Der Haupteinwand gegen den BEA-Freibetrag ist nach wie vor, dass Besserverdienende stärker profitieren als Gering- und Durchschnittsverdiener vom Kindergeld. Dem Staat müsse aber jedes Kind gleich viel wert sein. Es wird vorgetragen, dass der BEA nicht zwingend im Einkommensteuerrecht zu berücksichtigen sei, weil er systemwidrig sei und gegen den Gleichheitssatz verstoße (Wieland 2011). Außerdem wird die Auffassung vertreten, dass er in dem Maße überflüssig werde, wie der Staat zunehmend Betreuungsangebote für Kleinkinder und Ganztagschulen zur Verfügung stelle (Dohmen/Himpele 2006).

Für die Beibehaltung des Freibetrages für Betreuung, Erziehung und Ausbildung spricht dagegen, dass erst mit ihm eine realistische Abbildung der durchschnittlichen Kosten eines Kindes gegeben ist. Denn mit den gestiegenen gesellschaftlichen Ansprüchen an die *Förderung von Kindern* sind in den letzten Jahren die Aufwendungen, die über das rein sächliche Existenzminimum von Kindern hinausgehen, enorm gestiegen. Erst ihre steuerliche Anerkennung gewährleistet eine horizontale Gleichbehandlung von Eltern und Kinderlosen. Die dadurch verletzte sozialstaatliche, vertikale Gerechtigkeit – reiche Eltern profitieren mehr als arme – ist Folge eines progressiven Steuertarifs, der seinerseits wiederum Ausdruck des Sozialstaatsprinzips ist. Dies könnte jedoch „geheilt“ werden, indem die Höhe des Kinderfreibetrages zum Maßstab genommen wird für sozialstaatliche Leistungen, die der Staat Kindern aus einkommensschwachen Haushalten zukommen lassen muss. Nicht umsonst orientieren sich große Reformvorhaben wie die Kindergrundsicherung an den steuerrechtlichen Kinderfreibeträgen (siehe Abschnitt 6).

Auf der Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG zum steuerlichen Existenzminimum eines Kindes, das aus drei Teilen besteht – dem sächlichen Bedarf sowie dem Betreuungs- und dem Erziehungsbedarf – wird deutlich, dass im Unterhaltsrecht nur der sächliche Bedarf eines Kindes berücksichtigt wird. Der Barunterhaltspflichtige ist gem. § 1612a BGB verpflichtet, dem Kind als Mindestbedarf den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum im Steuerrecht als Unterhalt zu

zahlen. Wird das sächliche Existenzminimum in Höhe von 4.368 Euro durch 12 Monate geteilt, so ergibt dies einen Betrag von 364 Euro. Wird hiervon weiterhin das dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zustehende hälftige Kindergeld (184 Euro) in Höhe von 92 Euro abgezogen, kommt man laut der „Düsseldorfer Tabelle“<sup>41</sup> in der untersten Einkommensstufe eines Unterhaltspflichtigen auf den Mindestunterhalt für ein sechs bis elf Jahre altes Kind in Höhe von 272 Euro. Die Unterhaltsbeträge für die höheren Einkommensstufen bauen prozentual auf dem Mindestunterhalt auf. Diese Regelung hat jedoch zur Folge, dass die übrigen materiellen Aufwendungen, die der Betreuungs- und Erziehungsfreibetrag für Kinder im Steuerrecht abdecken soll, im Barunterhalt für das Kind nicht erfasst sind. Die Kosten für die außerhäusliche Betreuung, aber auch die allgemeinen Kosten der persönlichen Entwicklung des Kindes sind in den letzten Jahrzehnten durch eine zunehmend verplante Kindheit enorm gestiegen. Ehemals kostenlose oder preiswerte Freizeitaktivitäten haben sich verteuert: So wurde z.B. aus dem städtischen Freibad mit günstigen Jahreskarten für die gesamte Familie das privatisierte Spaßbad, das Klettern auf Bäumen wird heute in der Kletterhalle oder den Klettergärten absolviert.

Der BGH hat zwischenzeitlich die Problematik der ungedeckten Bedarfe erkannt. In seiner Entscheidung vom 26.11.2008 führt er aus, dass sich seit dem zum 1.1.2008 in Kraft getretenen Unterhaltsänderungsgesetz die Barunterhaltspflicht des nicht betreuenden Elternteils an dem Doppelten des sächlichen Existenzminimums des Kindes im Steuerrecht orientiere. Dieses wiederum sei dem Sozialhilferecht entnommen. Damit müsse sich die Frage, was von dem Barunterhalt abgedeckt und was eventuell noch zusätzlich zu leisten sei, an dem orientieren, was der notwendige Lebensbedarf im SGB XII enthalte. Da das sächliche Existenzminimum den Kindergartenbeitrag nicht enthalte, sei dieser als Mehrbedarf von beiden Elternteilen entsprechend ihren Erwerbs- und Vermögensverhältnisse anteilig zu tragen.<sup>42</sup> Dies gelte auch für höhere, oberhalb des Mindestunterhalts liegende Unterhaltsbeträge, weil diese den sächlichen Bedarf eines Kindes „auf höherem Niveau“ deckten, aber keinen „wesensverschiedenen Aufwand“ abdeckten.<sup>43</sup>

Positiv an dieser Rechtsprechung ist die Erkenntnis, dass wichtige Teile des Existenzminimums des Kindes von den Barunterhaltszahlungen des anderen Elternteils nicht erfasst sind.<sup>44</sup> Dies fiel aber erst auf, nachdem der Kindesunterhalt seit 2008 an das Steuerrecht angebunden wurde (BT-Drucksache 16/1830: 26 ff.). Seien es die Kosten von Kindergarten und Hort, der Nachhilfe und anderer schulbedingter Zusatzaufwendungen, die Mitgliedsbeiträge für den Sportverein, der Musikunterricht, die Fahrkarte für das Schülermonatsticket, die Kosten für die Ferienfreizeit etc. – dies alles ist im Barunterhalt nicht enthalten. Fraglich ist allerdings, ob diese Kosten anteilig auch

<sup>41</sup> Die Düsseldorfer Tabelle ist die bekannteste Tabelle eines Oberlandesgerichtes, die Richtlinien für die Unterhaltsrechtsprechung zur Verfügung stellt.

<sup>42</sup> BGH vom 5.3.2008 - XII ZR 150/05 - in: FamRZ 2008: 1152; dazu ausführlich Viefhues (2008: 284); BGH vom 26.11.2008 - XII ZR 65/07 FamRZ 2009: 962. Viefhues (2010: § 1610 Rz 164 ff.), BGH vom 4.5.2011 XII ZR 70/09 - in: FamRZ 2011: 1041.

<sup>43</sup> BGH vom 26.11.2008 - XII ZR 65/07 - Rz. 21 ff, 25 - in: FamRZ 2008: 962.

<sup>44</sup> Dies ist bestätigt worden durch die Entscheidung des BVerfG vom 9.2.2010, mit der der Gesetzgeber verpflichtet wurde, im Grundsicherungsrecht des SGB II und SGB XII zusätzlich zu dem Lebensunterhalt von Kindern und Jugendlichen die Kosten rund um den Schulbesuch und die Aufwendungen für die Persönlichkeitsentwicklung zusätzlich zu decken (BVerfG vom 9.2.2010).



von dem betreuenden Elternteil erbracht werden müssen. Eine Begründung für diese Aufteilung liefert der BGH jedoch nicht.<sup>45</sup>

Es würde im Gegenteil einiges dafür sprechen, dem Barunterhaltspflichtigen allein die das sächliche Existenzminimum übersteigenden Kosten für Kinder aufzuerlegen, weil das Postulat der Gleichwertigkeit von Bar- und Naturalunterhalt verbirgt, dass der Naturalunterhalt des betreuenden Elternteils in der Regel einen höheren Wert besitzt als der Barunterhalt (Scheiwe/Wersig 2011: 112; Breithaupt 2012: 387).<sup>46</sup> Einerseits entstehen dem Elternteil, der ein Kind erzieht und deswegen dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt zur Verfügung steht, Opportunitätskosten, die er in der Regel allein kompensieren muss. Andererseits wendet er erhebliche Zeit für die Betreuung und Erziehung des Kindes auf: kauft ein, kocht, räumt auf, putzt, betreut die Hausaufgaben, fährt das Kind zu seinen Aktivitäten etc.

Evident wird dies im Schadensersatzrecht nach dem Tod einer Mutter, in der die Leistungen im Haushalt und in der Kindererziehung nach Marktpreisen bewertet werden.<sup>47</sup> Auch die Berechnungen im Fünften Familienbericht ergaben, dass die kindbedingten Haushaltstätigkeiten und der Betreuungsaufwand gemessen an den Stundenlöhnen unterschiedlicher Berufsgruppen in allen Altersgruppen erheblich höher lagen als der Baraufwand für ein Kind.<sup>48</sup> Daher liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die zusätzlichen Kosten für Betreuung und Persönlichkeitsentwicklung in der Regel von dem Barunterhaltspflichtigen allein zu erbringen sind.

Auf die erheblichen, noch nicht absehbaren Folgen dieser neuen Rechtsprechung ist hingewiesen worden.<sup>49</sup> Marina Schäuble fordert in konsequenter Fortführung dieses Urteils, die Haushaltsführung eines betreuenden und erwerbstätigen Elternteils als Mehrbedarf zu qualifizieren, für die der nicht betreuende Elternteil einen zusätzlichen Ausgleich zu leisten habe, „weil dem Betreuenden aufgrund der Erziehung weniger Freizeit zur Verfügung steht und er seine eigenen Interessen gegenüber dem Nichtbetreuenden stark einschränken muss“.<sup>50</sup> Hintergrund ist der Versuch, die gestörte Symmetrie des § 1606 Abs. 3 Satz 2 BGB – ein Elternteil betreut und einer zahlt – ein Stück weit wieder herzustellen für den zunehmenden (Regel-)Fall, dass der Elternteil, bei dem das Kind lebt, erwerbstätig ist.<sup>51</sup> Denn auch Freizeit ist ein ökonomisches

<sup>45</sup> Auch nicht in der Entscheidung vom 5.3.2008 – XII ZR 150/05 Rz 28, auf die er an diesem Punkt Bezug nimmt.

<sup>46</sup> Hinsichtlich der Bewertung des Naturalunterhalts im internationalen Vergleich siehe Willekens (2010: 57ff.).

<sup>47</sup> Wie im Schadensersatzrecht bei Verfahren wegen Tötung einer Hausfrau und Mutter, vgl. Lenze (1988: 113ff.).

<sup>48</sup> BT-Drucksache 12/7560, S. 293. Dies stellte auch das BVerfG in seiner Entscheidung zur Waisenrente fest: BVerfGE 17, 1 ff., - 1 BvL 11/61 u.a. - Rz. 95 f.

<sup>49</sup> Born (2009: 966) nennt hier Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, Studiengebühren, krankheitsbedingte Mehrkosten eines behinderten oder dauernd pflegebedürftigen Kindes, Besuch von Internaten oder Privatschulen, Ausgaben für Hobbys und Sport.

<sup>50</sup> Schäuble (2010: 513, 515) weist auf die Gefahr hin, dass die Entwicklung in eine andere Richtung geht: Zukünftig soll der Barbedarf eines Kindes anteilig von beiden Eltern getragen werden. Elterliche Betreuung und Erziehung verschwindet dann ganz als eigenständiger Unterhaltsbeitrag.

<sup>51</sup> Marianne Breithaupt, eine vehemente Kritikerin der Düsseldorfer Tabelle, die ihrer Meinung nach am Gesetz vorbei scheinbar verbindliche Standards festlegt und verhindert, dass der tatsächliche Bedarf von unterhaltsberechtigten Kindern ermittelt wird, hat für den Rechtszustand vor 2011 ausgerechnet, dass allein unter Berücksichtigung von realistischen Mietkosten und des steuerlichen Erziehungsbedarfs in jeder Altersstufe der Barunterhalt um ca. 100 Euro höher ausfallen müsste (Breithaupt 2012: 193).

Gut.<sup>52</sup> Eine verstärkte Hinzuziehung des barunterhaltspflichtigen Elternteils zu den Kosten für Betreuung und Persönlichkeitsentwicklung der Kinder würde verdeutlichen, dass die betreuenden Elternteile einen wesentlichen Teil ihrer Zeit auf die Erziehung und Unterstützung der gemeinsamen Kinder verwenden. Eine größere Beteiligung des barunterhaltspflichtigen Elternteils an den gesamten monetären existenziellen Bedarfen von Kindern würde die ökonomische Lage von Ein-Eltern-Familien verbessern.

Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass durch die Anbindung des Barunterhalts an den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum, der Unterhaltsbedarf von Kindern unterschätzt wird: Während im Steuerrecht und ihm folgend im Unterhaltsrecht mit pauschalierten Wohnkosten gearbeitet wird, die angesichts eines erheblichen regionalen Gefälles den Bedarf eher niedrig ansetzen, werden im Sozialrecht die tatsächlichen Wohnkosten zugrunde gelegt (Ott/Schürmann/Werding 2012: 108). In Ballungsgebieten kann mit dem im Mindestunterhalt veranschlagten Mietanteil keine Wohnung gemietet werden, stattdessen muss der alleinerziehende Elternteil für die nicht gedeckten Kosten selbst aufkommen (Breithaupt 2010: 167, 187).<sup>53</sup>

Hinzu kommt, dass der Barunterhaltsanspruch des Kindes auch durch die im Einzelfall recht hohen Kosten des Umgangs geschmälert werden kann. Denn die Umgangskosten des Besuchselternteils verringern dessen Leistungsfähigkeit und damit den Barunterhalt für das Kind (Scheiwe 2010: 136). In der jüngeren Rechtsprechung finden sich Entscheidungen, bei denen Fahrtkosten zur Ausübung des Umgangsrechts von 200 bis 300 Euro monatlich einkommensmindernd beim Unterhaltsberechtigten zu Buche schlagen.<sup>54</sup> Was unter dem Aspekt des Kindeswohls zu begrüßen ist – ein häufiger Kontakt mit dem anderen Elternteil – schmälert auf der anderen Seite das Familienbudget des betreuenden Elternteils.

Eine weitere Reduzierung des Unterhalts für ein Kind entsteht durch die Rangfolgenänderung des § 1609 BGB, wonach den minderjährigen Kindern bevorzugt vor Elternteilen Unterhalt zu gewähren ist. Der Barunterhaltspflichtige kann zwar die Kosten des Unterhalts an den geschiedenen Ehegatten steuerlich im Rahmen des „begrenzten Realsplittings“<sup>55</sup> absetzen, nicht aber die Unterhaltskosten für Kinder. Zahlt er nun vorrangig an Kinder, statt wie zuletzt gleichrangig an Elternteil und Kind, so verringert sich sein Nettoeinkommen und der Unterhaltsanspruch der Kinder fällt geringer aus.

<sup>52</sup> Dieser Umstand ist bei der Berechnung der Abschläge für den vorgezogenen Ruhestand evident (Liefmann-Keil 1967:72ff.).

<sup>53</sup> Dass die Anbindung an das sächliche Existenzminimum im Steuerrecht für die unterhaltsberechtigten Kinder eher zu materiellen Nachteilen führt, lässt sich auch daran ersehen, dass die Unterhaltsbeträge zum 1.1.2008 hätten sinken müssen, so dass die Übergangsvorschrift des § 35 EGZPO anordnen musste, dass die alten Beträge weitergelten, bis sie durch die regelmäßige Erhöhung der Freibeträge für das sächliche Existenzminimum abgeschmolzen sind.

<sup>54</sup> Vgl. zur Rechtsprechung Schürmann (2010:156f.).

<sup>55</sup> Gem. § 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG können geschiedene Ehegatten pro Kalenderjahr Unterhaltsleistungen an den dauernd getrenntlebenden oder geschiedenen Ehegatten in Höhe von bis zu 13.805 Euro als Sonderausgaben von ihrem zu versteuernden Einkommen in Abzug bringen.



### 2.2.2 Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit

Gesetzliche Ansprüche sind das eine, die in gerichtlichen Urteilen oder Vergleichen festgelegten Beträge das andere. Zudem bleiben in vielen Fällen die tatsächlichen Zahlungen erheblich hinter den Ansprüchen zurück. Das zeigen alle verfügbaren statistischen Erhebungen: Ältere Untersuchungen aus den Jahren 1997 und 2002 hatten ergeben, dass bei den Unterhaltszahlungen an Kinder die Mangelfälle die Regel bilden. Auch der Unterhaltsverpflichtete hat Anspruch auf Sicherstellung seines menschenwürdigen Existenzminimums. Durch die Unterhaltspflicht darf er nicht sozialhilfeabhängig werden. Dies ist zwar so nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen, denn dort gilt gegenüber minderjährigen Kindern eine verschärfte Einstandspflicht der Eltern, die „alle verfügbaren Mittel zu ihrem und der Kinder Unterhalt gleichmäßig zu verwenden haben“ (§ 1603 Abs. 2 Satz 1 BGB), jedoch folgt aus dem aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Sachgerechtigkeit und der Folgerichtigkeit, dass das sozialrechtliche Existenzminimum auch im Unterhaltsrecht zu gelten hat (Lipp 2012: 1, 3). Dies findet seinen Ausdruck in den unterhaltsrechtlichen Leitlinien zum Selbstbehalt, die im konkreten Einzelfall auch nach oben zu korrigieren sind.<sup>56</sup>

In den letzten Jahren ist es zu einer Zunahme des Niedriglohnsektors gekommen, so dass schon aus diesem Grund viele Unterhaltspflichtige ihren Pflichten nicht nachkommen können. Die auf der Basis von Stundenlöhnen ermittelten Niedriglohnquoten (2/3 des durchschnittlichen Lohnes) weisen für Deutschland mit einem Anteil von 24,1 Prozent an allen Beschäftigten den höchsten Wert unter den europäischen Vergleichsländern auf, wenn man einmal von Litauen (27,5 Prozent) absieht. Zieht man nur Vollzeitbeschäftigte in Betracht und berechnet für deren Monatslöhne eine separate Niedriglohnschwelle, so ergibt der Ländervergleich ein etwas verändertes Bild: Wieder liegt Litauen an der Spitze, danach sind die Niedriglohnquoten in Großbritannien, Zypern, Polen und Bulgarien am höchsten. Die deutsche Quote liegt mit 19,5 Prozent dicht dahinter (IAB 2013: 3).

Zwar ist es nachvollziehbar, dass durch die Unterhaltspflicht bei dem pflichtigen Elternteil keine Bedürftigkeit nach SGB II entstehen sollte. Der Vollständigkeit halber ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Eltern, die allein mit ihren Kindern leben, faktisch durch keinen Selbsthalt geschützt sind, sondern zwangsläufig mit ihren Kindern „alle verfügbaren Mittel“ teilen (§ 1603 Abs. 2 BGB). Im Prinzip können sie ihrerseits Grundsicherungsleistungen beziehen. Aufgrund der hohen Rate von Leistungsberechtigten, die ihre Ansprüche nicht geltend machen,<sup>57</sup> muss aber davon ausgegangen werden, dass viele Alleinerziehenden-Haushalte unterhalb des Grundsicherungs-niveaus und viele Alleinerziehende unterhalb ihres familienrechtlichen Selbstbehaltes leben.

<sup>56</sup> In der Düsseldorfer Tabelle beträgt der notwendige Selbstbehalt gegenüber minderjährigen Kindern für den nicht erwerbstätigen Unterhaltsschuldner monatlich 800 Euro und für den erwerbstätigen Unterhaltsschuldner monatlich 1000 Euro, in beiden Beträgen sind Kosten für eine durchschnittliche Warmmiete von 360 Euro enthalten.

<sup>57</sup> Nach neuesten Untersuchungen des IAB ist von Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland zwischen 33,8 Prozent bis 43 Prozent auszugehen (2013a.)

Ältere Untersuchungen haben ergeben, dass nur in einem Drittel der Fälle die vereinbarte Höhe des Unterhalts (unter Verrechnung des hälftigen Kindergeldes) dem Existenzminimum des Kindes entsprach, zwei Drittel der Vereinbarungen lagen darunter.<sup>58</sup> Selbst von diesen vereinbarten Kindesunterhaltszahlungen wichen die faktischen Zahlungen in einem Drittel der Fälle nach unten ab. Am häufigsten war hier das vollständige Ausbleiben der Unterhaltszahlungen (BMFSFJ 2002; Andreß u.a. 2003). Eine repräsentative Studie des Institutes Allensbach aus dem Herbst 2008 ergab folgendes Bild: 86 Prozent der alleinerziehenden Mütter und 52 Prozent der alleinerziehenden Väter hatten Unterhaltsansprüche für sich und ihre Kinder an frühere Partner. Im Durchschnitt betrug der Anspruch etwa 400 Euro, wobei Alleinerziehende mit einem Kind durchschnittlich nur etwa 300 Euro beanspruchen konnten, Alleinerziehende mit zwei Kindern etwa 500 Euro und Alleinerziehende mit drei oder mehr Kindern 750 Euro. Allerdings bedeutete ein Anspruch auf Unterhalt noch längst nicht, dass alle Alleinerziehenden diese Mittel auch erhielten: Lediglich etwa jede(r) zweite Berechtigte erhielt den Unterhalt regelmäßig in voller Höhe. 26 Prozent der Berechtigten gaben an, dass sie den Unterhalt nur teilweise erhalten, 24 Prozent berichteten, dass sie nichts bekommen. Bezogen auf die Gesamtheit aller Alleinerziehenden macht der Kreis jener, die auf irgendeine Weise Probleme mit den Unterhaltszahlungen haben, 40 Prozent aus (Allensbach 2008: 26f.). Ähnliche Schlüsse können aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 gezogen werden. Danach erhalten zwei Drittel der Alleinerziehenden mit einem oder mehreren Kindern Unterhalt in einer Höhe, die nicht einmal den Mindestunterhalt für ein Kind abdeckt (Breithaupt 2012: 426).

Erstaunlicherweise existieren keine aktuellen Studien darüber, in wie vielen Fällen Betreuungs- und Kindesunterhalt gezahlt wird und in welcher Höhe die familienrechtlichen Unterhaltszahlungen zum Haushaltseinkommen der Alleinerziehenden beitragen. Das ist umso bedauerlicher, als die Rangfolgenänderung der Reform zum 1.1.2008 damit begründet worden war, die Zahlungsbereitschaft der Barunterhaltspflichtigen zu erhöhen, weil diese eher für Kinder als für ihre geschiedenen Ehefrauen Unterhalt zahlen würden (BT-Drucksache 16/1830: 23). Eine vorsichtige Annäherung erlauben die Daten des Statistischen Bundesamtes aus dem Mikrozensus 2012. Demnach beziehen alleinerziehende Mütter ihren „überwiegenden Lebensunterhalt“ zu 55,9 Prozent aus eigener Erwerbstätigkeit, zu 19,5 Prozent aus ALG I und Hartz IV-Leistungen, zu 16,2 Prozent aus Renten und Pensionen und lediglich zu drei Prozent aus Einkünften von Angehörigen (Statistisches Bundesamt 2013).<sup>59</sup> Selbst dies muss relativiert werden, denn diese Rubrik umfasst auch die Zahlungen von Eltern der Alleinerziehenden, von sonstigen Familienangehörigen und von Freunden.

Hinsichtlich der Bedeutung des Kindesunterhalts erlaubt auch die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz Rückschlüsse auf die Zahlungsfähigkeit oder

<sup>58</sup> Das Existenzminimum wurde bei 135 Prozent des Regelbedarfes festgesetzt: BGH vom 22.1.2003 - XII ZR 2/00 - sowie BT-Drucksache 14/3781: 8.

<sup>59</sup> Noch geringere Bedeutung hatten Einkünfte aus eigenem Vermögen (0,5 Prozent), Sozialhilfe (1,9 Prozent), Elterngeld (1,5 Prozent) und sonstige Unterstützung (1,4 Prozent).



-bereitschaft der Unterhaltspflichtigen. Im Jahr 2012 haben 487.809 Kinder diese Leistung bezogen (BT-Drucksache 17/14518: 19). Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Leistung für ein Kind für maximal sechs Jahre bis zu dessen zwölften Geburtstag bezogen werden kann, bedeutet dies für die ca. 2,2 Millionen Kinder aus Ein-Eltern-Familien eine enorm hohe Quote von ausgebliebenem Unterhalt. Denn zunächst muss ca. ein Drittel der Kinder abgezogen werden, weil sie das zwölfte Lebensjahr vollendet haben und keine Leistungen mehr beantragen können.<sup>60</sup> Bei den verbliebenen ca. 1,46 Millionen Kindern ergibt sich eine Inanspruchnahmequote von 30 Prozent. Allerdings ist die Quote derer, die wegen ausgebliebener Unterhaltszahlungen auf die UVG-Leistung angewiesen sind, weitaus höher, denn es müssen noch diejenigen Kinder unter zwölf Jahre in Betracht gezogen werden, die nicht mehr leistungsberechtigt sind, weil sie den maximalen Bezugszeitraum von sechs Jahren überschritten haben.

### 2.3 Fazit

Die materielle Lage alleinerziehender Eltern ließe sich verbessern, wenn die barunterhaltspflichtigen Elternteile ihren Unterhaltspflichten verlässlicher nachkämen und einen größeren Beitrag zum Haushaltseinkommen der Ein-Eltern-Familie leisten würden, sei es durch den Betreuungsunterhalt oder durch den Kindesunterhalt. Der zahlende Elternteil muss sich aber nur im Ausnahmefall an dem Lebensunterhalt des betreuenden Elternteils beteiligen. Der Kindesunterhalt ist systematisch zu niedrig, da er nur das sächliche Existenzminimum abdeckt, nicht aber die steigenden Aufwendungen, die für Freizeitgestaltung, kulturell-soziale Teilhabe und Persönlichkeitsentwicklung anfallen. Häufig werden Ansprüche nicht ausgeschöpft oder Unterhaltszahlungen unregelmäßig oder überhaupt nicht erbracht.

Es kann an dieser Stelle eingewandt werden, dass der Kampf ums Unterhaltsrecht nicht lohnt. Denn ein nachehelicher Betreuungsunterhalt ist in den meisten Trennungsfällen ohnehin nicht von Belang, weil es sich um Mangelfälle handelt, in denen der Barunterhaltspflichtige – wenn überhaupt – den Mindestunterhalt für ein oder mehrere Kinder decken kann. Es ist richtig, dass Unterhalt für einen betreuenden Elternteil vorwiegend in überdurchschnittlichen Einkommensverhältnissen relevant ist. Trotzdem kann der Betreuungsunterhalt in Kombination mit dem eigenen Erwerbseinkommen dazu beitragen, dass es Alleinerziehende vermeiden können, mit ihren Kindern in den Einzugsbereich des SGB-II zu geraten. Es hat nämlich weitreichende Konsequenzen, ob alleinerziehende Elternteile nach einer Scheidung oder Trennung ihren Lebensunterhalt durch den zivilrechtlichen Unterhalt in Verbindung mit einem eigenen Erwerbseinkommen bestreiten oder ob sie ihren Verdienst mit Leistungen des SGB II aufstocken müssen.

Geschiedene Frauen verlassen die Ehe manchmal mit einem Geldvermögen, das aus der Durchführung des Zugewinnausgleichs resultiert, wonach sie einen hälftigen Ausgleich für das während

<sup>60</sup> Hierbei ist die Altersverteilung der Kinder von Alleinerziehenden interessant: 14,5 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden haben mindestens ein Kind unter drei Jahren, 18,2 Prozent ein Kind im Alter zwischen drei und sechs Jahren, 28,1 Prozent im Alter zwischen sechs und zehn und 36,6 Prozent im Alter von 10 bis unter 15 Jahren (Heimer u.a. 2009: 12).

der Ehezeit von beiden Ehegatten erwirtschaftete Vermögen erhalten (§ 1372 ff. BGB). Dieses Geld, das für den Kauf einer Eigentumswohnung oder die Einzahlung in eine Lebensversicherung oder einen Bausparvertrag einen Beitrag für ihre Versorgung im Alter darstellen könnte<sup>61</sup> oder in den folgenden Jahren auch einfach dazu genutzt werden könnte, das Haushaltseinkommen aufzustocken, muss vor dem Bezug von Grundsicherungsleistungen bis auf einen kleinen Freibetrag vollständig verbraucht werden.<sup>62</sup> Während der erwerbstätige Ehegatte, der nach der Scheidung nicht mit dem Kind lebt, auf dem erreichten Einkommens- und Vermögensniveau fortfahren kann, wird der betreuende Elternteil durch den Vermögensverzehr auf Armutsniveau gedrückt, wo er in vielen Fällen über einen langen Zeitraum verbleiben wird.<sup>63</sup>

Hinzu kommt, dass im SGB II die Pflicht besteht, jede Tätigkeit anzunehmen – ein Berufsschutz existiert nicht. Die Erwerbsobliegenheit im Unterhaltsrecht hingegen bezieht sich auf eine angemessene Erwerbstätigkeit. Nach § 1574 Abs. 2 BGB ist dies eine Erwerbstätigkeit, die der Ausbildung, den Fähigkeiten, einer früheren Erwerbstätigkeit, dem Lebensalter und dem Gesundheitszustand des geschiedenen Ehegatten entspricht, soweit eine solche Tätigkeit nicht nach den ehelichen Lebensverhältnissen unbillig wäre. Die hohe Rate der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland, die zwischen 33,8 Prozent bis 43 Prozent liegt,<sup>64</sup> ist auch darauf zurückzuführen, dass die eigentlich Berechtigten den Vermögensverzehr verhindern wollen bzw. sich diesem Regime des „Forderns und Förderns“ nicht unterwerfen wollen. Für die materielle Lage der Kinder kommt hinzu, dass sie ebenfalls der SGB-II-Logik unterliegen, wenn der Elternteil, bei dem sie leben, Grundsicherungsleistungen bezieht. Selbst wenn ihr eigener Bedarf durch Unterhalt und Kindergeld gedeckt ist, sind sie Mitglied der Bedarfsgemeinschaft, mit der Folge, dass das Kindergeld, das ihren Bedarf überschreitet, auf die Ansprüche des Elternteils angerechnet wird.<sup>65</sup> Sie sind auf Hartz-IV-Niveau festgelegt, ihre Versorgung kann durch die Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils nicht mehr verbessert werden.<sup>66</sup>

Wenn barunterhaltspflichtige Elternteile keinen Unterhalt zahlen, dann kann der alleinerziehende Elternteil Unterhaltsvorschuss beantragen. Auch diese staatliche Sozialleistung kann in Kombination mit einem eigenen Erwerbseinkommen helfen, den Grundsicherungsbezug zu vermeiden. Daher wird sie im nächsten Abschnitt erörtert.

<sup>61</sup> Alleinerziehende sind eine Gruppe, die in besonderer Weise von Altersarmut betroffen ist. Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 28.11.2012 (BT-Drucksache 17/11666) zur Alterssicherung und Altersarmut von Frauen in Deutschland. Vgl. außerdem Schuster (2013).

<sup>62</sup> Gem. § 12 Abs. 2 Nr. 1 SGB II sind alle verwertbaren Vermögensgegenstände zu berücksichtigen bis auf einen Grundfreibetrag in Höhe von 150 Euro je vollendetem Lebensjahr für jede in der Bedarfsgemeinschaft lebende volljährige Person sowie ein Grundfreibetrag von 3100 Euro für ein minderjähriges Kind. Die Freibeträge für die Erwachsenen sind je nach Geburtsdatum maximal begrenzt auf einen Betrag zwischen 9.750 Euro und 10.050 Euro.

<sup>63</sup> Vgl. die überdurchschnittlich lange „Verweildauer“ von Alleinerziehenden und ihren Kindern im SGB-II-Bezug (siehe Abschnitt 4).

<sup>64</sup> Vgl. die neueste Studie des IAB (2013a: 20) zur Quote der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland.

<sup>65</sup> Vgl. ausführlich zum Konzept der horizontalen Anrechnung von Einkommen und Vermögen im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft (Betzelt/Rust 2011: 217ff.).

<sup>66</sup> § 11 Abs. 1 SGB II. Das BSG hat die Anrechnung gebilligt: BSG vom 7.11.2006 – B 7b AS 18/06 R, Rz. 25. Kritisch hierzu Ott/Schürmann/Werding (2012), die darauf hinweisen, dass nach § 7 Abs. 3 SGB II Kinder nicht zur Bedarfsgemeinschaft gehören, wenn sie ihren Bedarf über eigenes Einkommen oder Vermögen selber decken können.



## 2.4 Unterhaltsvorschussgesetz

Wenn Unterhaltszahlungen für ein Kind ausbleiben, hat der betreuende Elternteil die Möglichkeit gem. §§ 1712 ff. BGB eine Beistandschaft des Jugendamtes einzurichten und den Beistand mit der Geltendmachung des Unterhalts zu beauftragen. Außerdem bestehen Ansprüche gegen das Jugendamt auf Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts, §§ 17 und 18 SGB VIII. Zudem kann der Elternteil, bei dem das Kind lebt, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz geltend machen.

Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (UVG), das zum 1. Januar 1980 in Kraft getreten ist, will Alleinerziehende, die „Erziehung unter erschwerten Bedingungen“ leisten, in ihrer Lebenssituation entlasten (BT-Drucksache 8/1952). Im Falle ausbleibender Unterhaltszahlungen sollte der betreuende Elternteil nicht auch noch den Barunterhalt für das Kind tragen, sondern für eine begrenzte Zeit mit einem Mindestunterhalt unterstützt werden. Dies waren zunächst 36 Monate bis zum 6. Lebensjahr des Kindes. Der maximale Bezugszeitraum wurde im Wege der Rechtsvereinheitlichung auf 72 Monate bis zum 12. Lebensjahr erhöht, um hier eine Kompromisslösung zu der Unterhaltssicherungsverordnung der DDR zu suchen, die einen Bezug der Leistungen bis zum 18. Lebensjahr vorgesehen hatte (vgl. ausführlich Schirmmacher 2010: 235, 237).

Nach geltendem Recht sind Kinder für den maximalen Zeitraum von 72 Monaten anspruchsberechtigt, wenn sie das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, mit ihrem alleinerziehenden Elternteil zusammenleben und nicht oder nicht regelmäßig Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten. Leistungen nach dem UVG entfallen, wenn der Elternteil heiratet oder eine Lebenspartnerschaft eingeht oder wenn er mit dem anderen Elternteil zusammenlebt (§ 1 Abs. 2 und Abs. 3 UVG).<sup>67</sup> Eine nichteheliche Lebensgemeinschaft dagegen ist unschädlich. Da es sich um Unterhaltersatz handelt, wird der Vorschuss unabhängig vom Einkommen des betreuenden Elternteils geleistet. Die Leistungen nach dem UVG werden zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln durch die Länder finanziert (§ 8 UVG). Die Leistung wird in der Höhe des unterhaltsrechtlichen Mindestbedarfs gewährt. Es hat somit eine Vereinheitlichung zwischen Steuerrecht (Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes), Mindestunterhalt des barunterhaltspflichtigen Elternteils (§ 1612a BGB) und Unterhaltsvorschussleistung stattgefunden.

Allerdings wird nicht - wie im Unterhaltsrecht - nur das halbe Kindergeld des barunterhaltspflichtigen Elternteils vom Anspruch abgezogen, sondern seit 2008 das gesamte Kindergeld. Die UVG-Leistungen betragen deshalb 133 Euro für Kinder im Alter von bis zu fünf Jahren und 180 Euro

<sup>67</sup> Eine Verfassungsbeschwerde gegen den Ausschluss von Kindern in einer Stieffamilie wurde nicht zur Entscheidung angenommen: BVerfG vom 3.3.2004 - 1 BvL 13/00.

für Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren.<sup>68</sup> Damit erreichen die Beträge zusammen mit dem Kindergeld die in § 1612a BGB genannten Beträge, dort kommt jedoch noch das hälftige Kindergeld in Höhe von 92 Euro hinzu, das dem betreuenden Elternteil zusteht und das nicht angerechnet wird.

Im Verhältnis zu den Leistungen des SGB II gilt: UVG-Leistungen und Kindergeld zusammen (317 Euro für die Null- bis Fünfjährigen und 364 Euro für die Sechs- bis Elfjährigen) sind zwar höher als das Sozialgeld in den jeweiligen Altersgruppen (im Jahr 2014 gem. § 23 SGB II bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres 229 Euro, bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 261 Euro und ab dem 14. Geburtstag 296 Euro), jedoch werden dort zusätzlich noch die Wohnkosten übernommen, was durch die überschießenden Beträge von 93 Euro in der jüngeren und 109 Euro in der älteren Altersgruppe häufig nicht ausgeglichen werden kann (Grube 2009: 388f.).

Die UVG-Leistung wird als Einkommen des Kindes auf seine Ansprüche nach SGB II und SGB XII angerechnet, so dass es sich anbieten würde, den Bedarf des Kindes ausschließlich über die Grundsicherung zu decken, wenn Aussicht besteht, dass der alleinerziehende Elternteil sich in Zukunft durch eigene Erwerbsarbeit finanzieren kann. Diese Wahlmöglichkeit besteht allerdings nicht, denn die UVG-Leistungen müssen als vorrangige Leistung beantragt werden (§ 12a SGB II). Der Unterhaltsanspruch des Kindes geht gem. § 7 UVG in Höhe der gezahlten Leistungen auf das Land über. Die UVG-Leistung wird außerdem als Einkommen bei der Berechnung des Wohngeldanspruchs zugrundegelegt (§ 14 Nr. 21 WoGG). Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass verlässliche Daten zu Unterhaltszahlungen an Kinder sowie zu den Schnittstellen zwischen UVG- und SGB II-Bezug benötigt werden.<sup>69</sup>

Im Jahr 2012 haben 487.809 Kinder die UVG-Leistung bezogen (BT-Drucksache 17/14518: 19). Interessant ist aber auch, wie viele Kinder die UVG-Leistung nicht mehr beziehen konnten, weil sie den maximalen Bezugsrahmen von 72 Monaten überschritten haben oder das zwölfte Lebensjahr vollendet haben: Hierzu liegen Zahlen aus dem Jahr 2009 vor: Von den 487.627 Kindern, denen die Leistung in diesem Jahr gezahlt wurde, fielen im Laufe des Jahres 184.432 aus dem Leistungsbezug heraus, weil sie die Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllten: 45.737 Kinder, weil sie bereits 72 Monate die Leistung bezogen haben, und weitere 30.952 weil sie das zwölfte Lebensjahr vollendet hatten.<sup>70</sup> Für die übrigen Kinder wurden die Unterhaltszahlungen (wieder) aufgenommen. Es lässt sich statistisch nachweisen, dass die Armutsquote der bei Alleinerziehenden lebenden Kinder und Jugendlichen über zwölf Jahre zwischen 1998 und 2008 eklatant angestiegen ist (Grabka 2010: 21).

<sup>68</sup> Die vollständige Verweiskette lautet wie folgt: Gemäß § 32 Abs. 6 EStG beträgt der Kinderfreibetrag jedes Elternteils für das sächliche Existenzminimums eines Kindes 2.184 Euro, der komplette Freibetrag daher 4.368 Euro. Auf diesen nimmt der Mindestunterhalt des § 1612a BGB Bezug, differenziert hier aber noch nach Altersgruppen. 100 Prozent wird für die mittlere Altersgruppe vom 7. bis zum 12. Geburtstag eines Kindes gesetzt und beträgt 364 Euro im Monat. Für die jüngste Altersgruppe bis zum 7. Geburtstag werden 87 Prozent dieses Betrages angesetzt (317 Euro), für die Altersgruppe der Jugendlichen ab dem 13. Lebensjahr werden 117 Prozent veranschlagt (426 Euro). Im Unterhaltsrecht wird von den Beträgen noch die Hälfte des Kindergeldes abgezogen, das der Elternteil, bei dem das Kind lebt, überwiesen bekommt, weil die eine Hälfte dem Barunterhaltspflichtigen „gehört“. Die Leistungen des UVG werden ermittelt, indem von dem Mindestunterhalt das gesamte Kindergeld abgezogen wird.

<sup>69</sup> Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), in: NDV 2012, S. 51, 56.

<sup>70</sup> Unterhaltsvorschuss-Statistik 2009, zitiert nach (Scheiwe/Wersig 2011: 39).



Ähnlich wie bei den faktisch geleisteten Unterhaltszahlungen für Kinder liegen auch über die „Rückholquoten“ für den Unterhaltsvorschuss keine aktuellen Zahlen vor. Lediglich die einzelnen Kommunen geben Zahlen bekannt, die von sehr unterschiedlichen Quoten zeugen. Es ist weder bekannt, in wie vielen Fällen es gelingt, den vorgeschossenen Unterhalt für ein Kind von dem Unterhaltspflichtigen zurück zu erhalten, noch weiß man etwas über die Gründe, warum die Rückforderung nicht gelingt. Ist es die mangelnde Sachkenntnis der mit der Rückforderung betrauten kommunalen Stellen oder die Leistungsunfähigkeit der Unterhaltsschuldner? Für 2009 wurde eine bundesweite Rückgriffsquote von lediglich 20,3 Prozent ermittelt (Deutscher Verein 2011: 14). Eine Ursache für diese niedrige Quote könnte der Umstand sein, dass die örtlichen UVG-Stellen in den Kommunen den Regress geltend machen müssen, der finanzielle Erfolg des Rückgriffs jedoch nicht ihnen, sondern dem Bundesland zugutekommt (Schirmmacher 2010: 244). Die Kommunen haben daher keine Veranlassung, besonders große personelle Ressourcen in die Verfolgung von Unterhaltsschuldnern zu leiten.

Die Ansprüche aus dem UVG sind im Zusammenhang mit dem Erwerbseinkommen von Alleinerziehenden besonders interessant, weil sie eine Möglichkeit bieten, die Einkommenssituation von Alleinerziehenden zu verbessern. Es ist eine der wenigen kindbezogenen Leistungen, die sich speziell auf Alleinerziehende bezieht und die bedürftigkeitsunabhängig gewährt wird. Sie erhöht Anreize für eine Erwerbstätigkeit der betreuenden Elternteile, weil sie eine Chance haben, das Haushaltseinkommen zu steigern, ohne dass die Leistung durch Einkommensanrechnung entfällt. Die UVG-Leistungen können daher – ebenso wie der Barunterhalt, den sie ersetzen sollen – einen wichtigen Beitrag leisten, damit Alleinerziehende unabhängig von SGB-II-Leistungen den Unterhalt ihrer Familie bestreiten können. Umso bedauerlicher ist es, dass hier 2008 eine Verschlechterung der Rechtslage eingetreten ist, u.a. weil seitdem nicht mehr nur das hälftige, sondern das gesamte Kindergeld von der UVG-Leistung in Abzug gebracht wird.<sup>71</sup> Jede Kindergelderhöhung führt seitdem zu einer Kürzung der UVG-Leistungen (Scheiwe 2009: 51, 67).

Dies widerspricht zudem dem Unterhalts- und Steuerrecht, mit dem eine Rechtsvereinheitlichung erzielt werden sollte. Kinderfreibetrag und Kindergeld stehen jeweils zur Hälfte beiden Elternteilen zu und sollen ihre Unterhaltslast erleichtern. Zudem sind der Unterhalt in Form von Geld und der Unterhalt in Form der Betreuung und Erziehung gem. § 1606 Abs. 3 Satz 2 BGB gleichwertig. Da das gesamte Kindergeld an den Elternteil überwiesen wird, bei dem das Kind lebt, kann im Unterhaltsrecht der Barunterhaltspflichtige die Hälfte des Kindergeldes von seiner Unterhaltsverpflichtung abziehen. Geht es nun darum, die ausbleibenden Unterhaltszahlungen des nicht betreuenden Elternteils vorzuschießen oder zu ersetzen, so ist es rechtssystematisch nur überzeugend, wenn die Hälfte des Kindesgeldes von der UVG-Leistung abgezogen wird. Dies

<sup>71</sup> Gesetz zur Änderung des UVG vom 21.12.2007, BGBl I, 3194.

entspreche dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Folgerichtigkeit,<sup>72</sup> weil sich die Regelung des UVG ausdrücklich an die Regelungen des Steuerrechts und des Unterhaltsrechts anlehnt. Der Finanzbedarf des Staates oder eine knappe Haushaltslage reichen für sich allein nicht aus, um ungleiche Belastungen durch eine entsprechende Ausgestaltung der steuerrechtlichen Grundentscheidungen zu rechtfertigen. Auch wenn der Staat auf Einsparmaßnahmen angewiesen ist, muss er auf eine gleichheitsgerechte Verteilung der Lasten achten.<sup>73</sup> Hinzu kommt, dass die Barunterhaltspflicht des einen Elternteils nur das sächliche Existenzminimum des Kindes abdeckt, während „Pflege und Erziehung“ des naturalunterhaltspflichtigen Elternteils von den Unterhaltszahlungen nicht abgedeckt sind (Scheiwe/Wersig 2011: 83).

Nachteilig in der jetzigen Ausgestaltung ist ferner die Begrenzung auf 72 Monate bis zur Vervollendung des zwölften Lebensjahres. Ab diesem Alter steigt der Bedarf eines Kindes nach Düsseldorfer Tabelle erheblich. Bei einem Kind, das noch nie Unterhalt von seinem anderen Elternteil erhalten hat, endet der Bewilligungszeitraum mit dem sechsten Geburtstag, auch dies ist ein Zeitpunkt, zu dem der Bedarf nach Annahme des Unterhaltsrechts und des Grundsicherungsrechts steigt. Da auch die zeitliche Begrenzung des Kinderzuschlags zuletzt gefallen ist (siehe Abschnitt 5.1), sollten als eine erste Maßnahme zur Förderung der materiellen Situation der Alleinerziehenden die zeitlichen Begrenzungen des UVG – auf 72 Monate bis zum zwölften Lebensjahr – ganz entfallen. Als zweites müsste die vollständige Anrechnung des Kindergeldes rückgängig gemacht werden.

Da dem neuen Unterhaltsrecht von 2008 die Vorstellung zugrunde liegt, dass betreuende Elternteile nach Trennung und Scheidung ihren Unterhalt durch (vollschichtige) Erwerbsarbeit selbst sicherzustellen haben, sollen im Folgenden die Bedingungen untersucht werden, unter denen Alleinerziehende Erwerbseinkommen erzielen.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu das Prinzip der Folgerichtigkeit, das das BVerfG entwickelt hat (vgl. BVerfGE 105: S. 73, 125; 107, S. 27, 46 f.; 116, S. 164, 180; 117, S. 1, 30). Es ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Willkürverbots, das in Art. 3 Abs. 1 GG und im Rechtsstaatsprinzip, welches selbst Verfassungsrang hat, wurzelt. Es verlangt, dass staatliches Handeln logisch, konsequent und schlüssig ist (Rechtskontinuität). Ausnahmen bedürfen eines sachlichen Grundes. Hierfür kommt beispielsweise auch ein „grundlegender Systemwechsel durch den Gesetzgeber“ in Betracht. Weiterhin muss der Förderungs- und Lenkungszweck gleichheitsgerecht ausgestaltet sein (vgl. BVerfGE 93, S. 121, 148; 99, S. 280, 296; 110, S. 274, 293; 116, S. 164, 182; 117, S. 1, 32), und auch Vergünstigungstatbestände müssen jedenfalls ein Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung aufweisen (vgl. BVerfGE 105, S. 73, 113; 117, S. 1, 33).

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 116, S. 164, 182, im Anschluss an BVerfGE 6, S. 55, 80; 19, S. 76, 84 f.; 82, S. 60, 89; vgl. auch BVerfGE 105, S. 17, 45.



### 3. Das Einkommen von Alleinerziehenden aus Erwerbstätigkeit

2011 gingen nach den Ergebnissen des Mikrozensus von den alleinerziehenden Frauen in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen 70 Prozent grundsätzlich einer Erwerbstätigkeit nach. Die Mütter in Paarfamilien waren mit 70 Prozent genauso häufig erwerbstätig.<sup>74</sup> Die Erwerbstätigenquote hängt allerdings stark vom Alter des jüngsten Kindes ab. Alleinerziehende Mütter mit mindestens einem Kind unter drei Jahren waren im Jahr 2011 lediglich zu 40 Prozent erwerbstätig. Dieser Wert liegt deutlich unter der Quote von Müttern in Paarfamilien, von denen immerhin über die Hälfte berufstätig ist. Erst wenn das jüngste Kind 10 Jahre und älter ist, übersteigt die Erwerbstätigenquote der Alleinerziehenden die der Mütter in Paarhaushalten (BMAS 2013: 20).

Die Erwerbstätigenquote alleinerziehender Mütter ist umso höher, je höher der Bildungsstand und je älter das jüngste Kind ist. Darin bestehen grundsätzlich keine Unterschiede zu den Müttern aus Paarfamilien. Allerdings liegt die Erwerbsbeteiligung der alleinerziehenden Mütter mit hohem Bildungsstand – über alle Altersgruppen des jüngsten Kindes hinweg – durchweg höher als die der Mütter in Paarfamilien. Es sind also die Alleinerziehenden mit den höheren Bildungsabschlüssen, die zu einer – auch im internationalen Vergleich – relativ hohen Erwerbstätigenquote von Alleinerziehenden beitragen. 59 Prozent der alleinerziehenden Mütter hatten im Jahr 2011 einen mittleren, 25 Prozent einen hohen Bildungsabschluss (bei Paarfamilien waren es 57 bzw. 19 Prozent). Nur 17 Prozent der alleinerziehenden Mütter (im Vergleich zu 25 Prozent aller Mütter in Paarfamilien) verfügten über einen niedrigen Bildungsabschluss (ebd.: 21). Die besonderen Probleme bei der Erwerbsbeteiligung von alleinerziehenden Müttern liegen daher bei Müttern mit einem niedrigen Bildungsstand (ebd.: 21).

Wenn alleinerziehende Mütter erwerbstätig sind, so arbeiten sie deutlich häufiger in Vollzeit als Mütter in Paarfamilien: 43 Prozent der Alleinerziehenden übten 2011 nach eigener Auskunft eine Vollzeittätigkeit aus, hingegen nur 30 Prozent der anderen Mütter. Die im Vergleich höheren Vollzeitquoten bei den alleinerziehenden Müttern werden über alle Altersstufen der zu betreuenden minderjährigen Kinder realisiert (ebd.: 23). Mehr als drei Viertel aller erwerbstätigen Mütter in Paarfamilien arbeiten weniger als 35 Stunden in der Woche, jede dritte sogar unter 20 Stunden in der Woche. Auf Seiten der alleinerziehenden Mütter kommen hingegen über 40 Prozent auf mindestens 35 Wochenstunden und nur 15 Prozent arbeiten weniger als 20 Stunden in der Woche.<sup>75</sup> Alleinerziehende gehen ihrem Beruf auch deutlich häufiger zu ungünstigen Arbeitszeiten nach. So arbeiten 27,2 Prozent von ihnen auch abends (Mütter aus Paarhaushalten zu 23,2 Prozent), nachts zu 10,1 Prozent (8,9 Prozent), samstags zu 44,9 Prozent (37,9 Prozent) und sonntags zu 21,8 Prozent (20,1 Prozent).<sup>76</sup> Hinsichtlich der Art der Beschäftigung nähern

<sup>74</sup> Alleinerziehende Männer, die häufiger ein älteres Kind zu betreuen hatten, arbeiteten dagegen zu 81 Prozent – und das ganz überwiegend in Vollzeit (BMAS 2013:19).

<sup>75</sup> Ebenda, S. 24.

<sup>76</sup> Ebenda, S. 25.

sich die Alleinerziehenden dem Normalarbeitsverhältnis an: Sie sind zu 63,1 Prozent abhängig beschäftigt (Mütter in Paarhaushalten: 57,9 Prozent), haben zu 11,4 Prozent einen Minijob<sup>77</sup> (21,4 Prozent) und zu 15,7 Prozent einen Midijob (6,2 Prozent – siehe Tabelle 1).<sup>78</sup>

**Tabelle 1: Arbeitszeiten und Art der Beschäftigung von alleinerziehenden Müttern und Müttern in Paarfamilien im Vergleich im Jahr 2011**

Angaben in Prozent

	Wochenarbeitszeit				Abend-, Nacht- und Wochenarbeitszeit				Art der Beschäftigung		
	bis zu 9 Stunden	10–19 Stunden	20–34 Stunden	über 34 Stunden	abends	nachts	samstags	sonntags	abhängig Beschäftigte	Minijobs	Midijobs
Alleinerziehende Mütter	4,4	11,0	43,2	41,4	27,2	10,1	44,9	21,8	63,1	11,4	15,7
Mütter in Paarfamilien	6,2	27,8	42,3	23,8	23,2	8,9	37,9	20,1	57,9	21,4	6,2

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des BMAS (2013: 2–25).

BertelsmannStiftung

Festzuhalten bleibt zum einen die im Gegensatz zu Müttern aus Paarhaushalten geringere Erwerbstätigenquote alleinerziehender Frauen mit Kindern unter drei Jahren. Dies ist einerseits auf die Privilegierung dieses Lebensabschnittes von Kindern durch das Unterhaltsrecht (Betreuungsunterhalt gem. § 1570 BGB) und Grundsicherungsrecht (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) zurückzuführen, weil in den ersten drei Lebensjahren des Kindes eine Erwerbstätigkeit des betreuenden Elternteils nicht zugemutet wird. Andererseits weist dies aber auch auf spezifische Probleme hin, denn in Ein-Eltern-Familien kann in dieser betreuungsintensiven Zeit die Verantwortung nicht auf mehrere Schultern verteilt werden. Zudem sind die vorhandenen Angebote der Kinderbetreuung häufig nicht flexibel genug sind.

Zum anderen nehmen alleinerziehende Mütter, wenn sie eine Erwerbsarbeit aufnehmen, häufiger eine Vollzeitbeschäftigung auf. Zieht man die besondere Situation Alleinerziehender in Betracht, die ihre Kinder allein versorgen und erziehen, wäre eigentlich die stärkere Verbreitung von Teilzeittätigkeit zu erwarten. Es wird sich aber zeigen, dass das Steuer- und Sozialversicherungssystem, das Ausgleichsmechanismen für die Ehe vorsieht, die besondere Situation von Ein-Eltern-Familien nicht unterstützt. Wenn Alleinerziehende ein Leben unabhängig von Grundsicherungsleistungen führen wollen, so müssen sie vollschichtig erwerbstätig sein – und dies in einem steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Kontext, der Familien und insbesondere Alleinerziehende benachteiligt.

<sup>77</sup> Ein Midijob ist gem. § 20 SGB IV ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit einem regelmäßigen Entgelt zwischen 450,01 Euro und 850 Euro im Monat, das für den Arbeitnehmer einen ermäßigten Sozialversicherungsbeitrag beinhaltet. Dies ist ein Baustein für ein Konzept des Niedriglohnssektors. Der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitnehmers steigt von ca. 11 Prozent auf ca. 21 Prozent an, um den Einkommensverlust bei Eintritt in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze (ab 1.1.2013: 450 Euro) zu vermeiden.

<sup>78</sup> BMAS Report (2013: 28).



### 3.1 Berücksichtigung des Alleinerziehens im Steuerrecht

Das Steuerrecht berücksichtigt die Tatsache, dass das erzielte Einkommen in einigen Haushaltskonstellationen mit anderen Personen geteilt wird. Das **Ehegattensplitting** geht davon aus, dass zusammenlebende Eheleute eine Gemeinschaft des Erwerbs und des Verbrauchs bilden, in der ein Ehegatte an den Einkünften und Lasten des anderen wirtschaftlich jeweils zur Hälfte teilhat.<sup>79</sup> Das Splittingverfahren funktioniert so, dass zunächst das zu versteuernde Einkommen eines Ehepaares ermittelt wird und sodann geteilt wird. Für die Hälfte des zu versteuernden Einkommens wird der Steuertarif ermittelt und das Ergebnis verdoppelt. Dies hat den Effekt, dass die Progressionszone des Einkommensteuertarifs später erreicht wird als dies der Fall wäre, wenn der Steuertarif auf der Grundlage des gesamten ehelichen Einkommens ermittelt würde. Allerdings reduziert sich dieser Effekt schon bei geringem Zuverdienst des Ehegatten.<sup>80</sup> Im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung kommt das Ehegattensplitting derzeit zum größten Teil Familien mit Kindern zugute bzw. Ehepaaren, deren Kinder bereits selbständig sind. Dem Ehegattensplitting wird regelmäßig zur Last gelegt, dass es die Hausfrauenehe subventioniere und verhindere, dass Ehefrauen einer ernsthaften Erwerbstätigkeit nachgehen.<sup>81</sup> Es kann aber auch als Steuerverzicht des Staates verstanden werden, der die private Arbeit in den Haushalten ermöglicht. Das Splitting verschenkt die Ressource Zeit; der „Erwerbszwang“ ist durch das Ehegattensplitting bei verheirateten Eltern mithin etwas gelockert. Kritisch ist dann jedoch in der Tat zu vermerken, dass nicht alle Eltern, die Kinder versorgen, davon profitieren können: z.B. nicht verheiratet zusammenlebende Eltern und alleinerziehende Elternteile. Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass verheiratete Eltern, die in etwa gleich viel verdienen, aus dem Splittingverfahren ebenfalls keine steuerlichen Vorteile mehr erzielen.<sup>82</sup> Auch sie werden letztendlich wie zwei Alleinstehende besteuert.

Als das Ehegattensplitting 1958 eingeführt wurde, war dem Gesetzgeber durchaus bewusst, dass Alleinstehende mit Kindern „regelmäßig zu erhöhten Aufwendungen für Wohnung und Haushalt“ gezwungen sind (BT-Drucksache III/260: 34). Deshalb wurde zeitgleich ein **Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende** geschaffen. Ihnen wurde ein nach damaligen Verhältnissen hoher Sonderfreibetrag in Höhe von 1.200 DM eingeräumt, der einem zweiten Grundfreibetrag für einen Erwachsenen entsprach und der vor Anwendung des Steuertarifs von dem Einkommen abgezogen wurde (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 Buchstabe b EStG 1971). Dieser Freibetrag wurde mit Wirkung ab 1975 auf 3.000 DM aufgestockt (§ 32 Abs. 3 Nr. 2 EStG 1975) und ab 1982 auf 4.212 DM erhöht. Damit

<sup>79</sup> BVerfGE 61, S. 319. Dasselbe gilt für den Zugewinnausgleich und den Versorgungsausgleich, die im Scheidungsfall die Differenz des Zuwachses an Vermögen und Rentenansparungen während der Ehezeit ausgleichen sollen.

<sup>80</sup> Schon bei einem kleinen Zuverdienst von 20 Prozent des Einkommens durch den Ehegatten verringert sich der Effekt des Ehegattensplittings auf 26 Prozent im Vergleich zu einer Alleinverdienerehe. Verdienen die Ehegatten im Verhältnis 1/3 zu 2/3, so beträgt der Effekt nur noch 8 Prozent (BMF 2005: 58).

<sup>81</sup> Diese Kritik bezieht sich allerdings weniger auf das Ehegattensplitting, sondern auf die geschlechtsspezifischen Folgen der Steuerklassenkombination III/V, bei der die gesamten Steuervorteile dem Ehegatten mit dem höheren Einkommen zugeschlagen werden. Dies ist aber nicht zwangsläufig mit dem Ehegattensplitting verbunden. Mit dem beim Finanzamt zu beantragenden Faktorverfahren wird die Lohnsteuerbelastung am Verhältnis der beiden Arbeitslöhne ausgerichtet und der Grundfreibetrag sowie die steuersenkende Wirkungen des Ehegattensplittings schon beim Lohnsteuerabzug berücksichtigt. Dadurch nähert sich der monatliche Lohnsteuerabzug der voraussichtlichen Jahressteuerschuld weitgehend an.

<sup>82</sup> Sie können lediglich wie alle Eltern die Kosten der Kinderbetreuung gem. § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG als Sonderausgaben steuerlich absetzen (2/3 der Aufwendungen, höchstens jedoch 4000 Euro für die Betreuung eines unter 14-jährigen Kindes).

entsprach er der Höhe nach wieder dem zweiten Grundfreibetrag eines Erwachsenen, nachdem er die Jahre zuvor dahinter zurückgefallen war.<sup>83</sup> Damals waren Alleinstehende mit Kindern dadurch beinahe so gut gestellt wie die Mehrheit der Ehepaare mit Kindern.

Da zu dieser Zeit die überwiegende Mehrheit der Steuerpflichtigen mit ihren Einkommen nicht die Progressionszone des Steuertarifes erreichte und sich in der Proportionalzone das Ehegattensplitting lediglich wie die Übertragung eines zweiten Grundfreibetrages auswirkte, bestand zunächst keine Ungleichbehandlung zwischen verheirateten Eltern und Alleinerziehenden. Dies änderte sich allerdings ab Mitte der 70er Jahre, als durch steigende Einkommen und Inflation immer mehr Steuerpflichtige nach der Progressionszone besteuert wurden. In diesem Einkommensbereich erzielte das Ehegattensplitting jedoch in Form einer Progressionskappung deutlichere Wirkungen. Gleichzeitig war der Sonderfreibetrag für Alleinerziehende nicht dynamisiert worden und konnte die steuerliche Gleichbehandlung mit Ehepaaren nicht mehr gewährleisten.

In seiner Entscheidung vom 3. November 1982, in der es um die Übertragung des Ehegattensplitting auch auf Alleinerziehende ging, beurteilte das Bundesverfassungsgericht das Ehegattensplitting für Ehepaare als eine nicht „beliebig veränderbare Steuer-„Vergünstigung“, sondern eine an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Ehepaare (Art. 3 Abs. 1 GG) orientierte sachgerechte Besteuerung“ (BVerfGE 61: 319, 347). Die Gründe, die den Splittingtarif für Eheleute rechtfertigten, seien auf Alleinerziehende mit Kindern nicht übertragbar. „Dennoch ist ihre Besteuerung im Vergleich zur Ehegattenbesteuerung mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG unvereinbar, weil das geltende Einkommensteuerrecht die Tatsache außer Betracht lässt, dass die Leistungsfähigkeit berufstätiger Alleinstehender mit Kindern durch zusätzlichen zwangsläufigen Betreuungsaufwand gemindert ist, der bei Ehepaaren typischerweise nicht anfällt oder, wenn beide Partner berufstätig sind, aus dem erhöhten Familieneinkommen bestritten werden kann. Dadurch führt die Besteuerung der Alleinerziehenden zu einer nicht zu rechtfertigenden Mehrbelastung“ (BVerfGE 61: 319, 348f.).

Daraufhin wurde der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende erhöht. Er betrug zuletzt im Jahr 1998 5.616 DM und sollte weiterhin die erhöhten Aufwendungen alleinstehender Steuerpflichtiger ausgleichen, die „wegen ihrer Kinder zur Erweiterung von Wohnung und Haushalt gezwungen sind“. Alleinstehende Personen mit Kindern sollten einen zusätzlichen Freibetrag ähnlich einem weiteren Grundfreibetrag erhalten und damit im Proportionalbereich der Einkommensteuer ebenso besteuert werden wie zusammen veranlagte Ehegatten (BT-Drucksache 7/1470: 222, 283). Der Haushaltsfreibetrag knüpfte allein an den Haushalt des alleinstehenden Steuerpflichtigen an, erhöhte sich aber nicht mit der Anzahl der Kinder. Er sollte die Kosten des zusätzlichen Aufwandes von Ein-Eltern-Familien und die fehlenden Synergie-Effekte des gemeinsamen Wirtschaftens ausgleichen.

<sup>83</sup> Art. 1 Nr. 6 Buchstabe b und Nr. 15 Buchstabe h des Gesetzes zur Steuerentlastung und Familienförderung vom 18.8.1980, BGBl. I: 1381.



Der Haushaltsfreibetrag fiel dann allerdings der Entscheidung des BVerfG vom 10.11.1998 zum Opfer. Geklagt hatten zwei ehemals alleinerziehende Elternteile, die nach der Eheschließung steuerlich schlechter standen als zuvor: Als voll berufstätige Ehegatten konnten sie weder den Haushaltsfreibetrag geltend machen, noch konnten sie von dem Ehegattensplitting profitieren.<sup>84</sup> Zentraler Prüfungsmaßstab der Entscheidung des BVerfG war Art. 6 Abs. 1 GG, der es verbietet, Ehe und Familien gegenüber anderen Lebens- und Erziehungsgemeinschaften zu benachteiligen. Das Gericht hielt den zweiten Grundfreibetrag für unverheiratete Eltern für mit Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG nicht vereinbar, weil er der ehelichen Erziehungsgemeinschaft vorenthalten, unverheirateten Eltern dagegen auch dann gewährt wird, wenn sie eine Erziehungsgemeinschaft bilden und beide steuerpflichtig sind. In diesem Fall wird das jeweilige Einkommen steuerlich bereits in Höhe des Grundfreibetrags verschont (vgl. § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG). Durch den Haushaltsfreibetrag als „drittem Grundfreibetrag“ werden damit solche Erziehungsgemeinschaften der ehelichen Erziehungsgemeinschaft gegenüber bevorzugt (BVerfGE 99: 216, 235 (Rz. 83)).

Wenn es tatsächlich nur um die Gleichbehandlung unechter Alleinerziehender, die mit dem Vater der Kinder zusammenleben, und verheirateter Eltern gegangen wäre, hätte man den Haushaltsfreibetrag an den Nachweis binden können, dass keine zweite erwachsene Person im Haushalt lebt.<sup>85</sup> Ausschlaggebend für die Entscheidung war jedoch das erkennbare Bemühen des BVerfG, die steuerlichen Wirkungen des Haushaltsfreibetrags allen Eltern zukommen zu lassen. Deshalb verwandelte das Gericht ihn kurzerhand in einen Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) (siehe Abschnitt 2.2.1). Darüber war allerdings die spezifische Situation der Alleinerziehenden vollkommen aus dem Blick geraten.

In der Folge der Entscheidung des BVerfG zum Betreuungs- und Erziehungsfreibetrag vom 10. November 1998 wurde der alte Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende in Höhe von 5.616 DM zunächst bis Ende 2003 stufenweise abgeschafft. Seit 2004 wurde er durch einen **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende** ersetzt (§ 24b EStG) und in Höhe von 1.308 Euro wieder eingeführt. Gegenüber dem Haushaltsfreibetrag war er damit um die Hälfte gekürzt worden (§ 24b EStG).

Der Entlastungsbetrag ist in der Steuerklasse II eingearbeitet. Seine Wirkung wird gemeinhin erheblich überschätzt. Wie alle Freibeträge wachsen seine Effekte in einem progressiven Steuersystem mit steigendem Einkommen. Eine Alleinerziehende, die den Spitzensteuersatz von 42 Prozent entrichtet, zahlt durch den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende im Jahr 549 Euro weniger an Steuern als eine ledige Person ohne Kinder. Im Monat macht die Steuerersparnis für eine Spitzenverdienerin 46 Euro aus – unabhängig davon, wie viele Kinder versorgt werden. Für eine geringverdienende Alleinerziehende, die den Eingangssteuersatz von 14 Prozent zahlt, macht die Steuerersparnis jedoch nur 183 Euro im Jahr bzw. 15 Euro im Monat aus.

<sup>84</sup> Vgl. hierzu den Exkurs zu den Kinderfreibeträgen in Abschnitt 2.2.1 der Studie.

<sup>85</sup> So wie dies heute für den reduzierten Entlastungsbetrag für Alleinerziehende gem. § 24bEStG gilt.

Auch von dem neuen Betreuungs- und Erziehungsfreibetrag in Höhe von 2.160 Euro, der dem alten Haushaltsfreibetrag der Höhe nach entspricht und nunmehr allen Elternteilen zusteht, profitieren nur Eltern mit überdurchschnittlichen Einkommen – die Alleinerziehenden also in den allermeisten Fällen nicht. Für sie ist der Kinderfreibetrag mit der Gewährung des Kindergeldes abgedeckt. Nach geltendem Steuerrecht wird der Großteil der alleinerziehenden Mütter praktisch wie alleinstehende Personen ohne Kinder versteuert. Derzeit wird die besondere Situation der Alleinerziehenden somit steuerlich nicht angemessen berücksichtigt. Für eine Arbeitsaufnahme oberhalb des Schwellenwertes der geringfügigen Beschäftigung in Höhe von 450 Euro bestehen somit erst Anreize, wenn ein hohes Bruttoeinkommen erzielt werden kann. Damit einher geht ein Druck in diesem Fall sogleich vollschichtig erwerbstätig zu sein, um den Bezug von SGB-II-Leistungen zu vermeiden.

Aber auch auf Seiten des barunterhaltspflichtigen Elternteils ist durch die Rangfolgenänderung in § 1609 BGB im Rahmen der Unterhaltsrechtsreform von 2008, wonach Unterhalt vorrangig an minderjährige Kinder zu leisten ist, eine steuerliche Verschlechterung eingetreten. Unterhaltszahlungen an ehemalige Ehegatten können nämlich gem. § 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG bis zu einem Betrag von 13.805 Euro im Jahr (2013) als Sonderausgaben steuerlich abgesetzt werden („begrenzte Realsplitting“), für Unterhaltszahlungen an Kinder gilt dies hingegen nicht. Wenn Barunterhaltspflichtige nun in erster Linie Unterhalt für Kinder zahlen und nur noch in Ausnahmefällen an geschiedene Ehegatten, zahlen sie höhere Steuern und sind somit – in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit gegenüber Kindern – eingeschränkt leistungsfähiger als nach dem Rechtszustand vor 2008.

Mit der Abschaffung des Haushaltsfreibetrages und dessen Ersetzung durch den sehr viel niedrigeren Entlastungsbetrag für Alleinerziehende sowie dem faktischen Bedeutungsverlust des Realsplittings haben sich damit die steuerlichen Bedingungen für getrennt lebende Eltern in den letzten Jahren erheblich verschlechtert. Aber erst wenn die ursprüngliche Funktion des Haushaltsfreibetrages für Alleinerziehende berücksichtigt wird, wird deutlich, wie gravierend die steuerliche Verschlechterung seit den 70er Jahren ausfällt. Ursprünglich sollten Alleinerziehende mit einem zweiten Grundfreibetrag für Erwachsene einen steuerlichen Ausgleich für die erhöhten Kosten des alleinigen Wirtschaftens mit dem Kind erhalten, der ähnliche Effekte wie das Ehegattensplitting bewirken sollte. Dies ist vollständig in Vergessenheit geraten. Würde das Steuerrecht wieder an die alte Funktion des Haushaltsfreibetrages anknüpfen, so müsste im Veranlagungszeitraum 2013 der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende statt 1.308 Euro einen Betrag in Höhe von 8.130 Euro (§ 52 Abs. 41 Satz 1 EStG) erreichen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Alleinerziehenden – ebenso wie verheirateten Eltern – seit dem Jahr 2000 steuerlich ein Kinderfreibetrag anerkannt wird. Dennoch ist die besondere Situation von Alleinerziehenden mit dem derzeitigen Entlastungsbetrag nicht angemessen berücksichtigt.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Vgl. zu dieser Thematik Haupt/Becker (2013: 734).



Die Begründung eines höheren Entlastungsbetrages muss auf zwei Ebenen ansetzen: Eine besondere Steuerentlastung für Alleinerziehende ist zum einen durch den höheren Aufwand des Wohnens begründet, da alle Anschaffungen des Haushalts von einem Elternteil allein getragen werden müssen. Die Synergie-Effekte des gemeinsamen Wirtschaftens von zwei Erwachsenen entfallen bei den Alleinerziehenden. Im SGB II z.B. wird dieses Einsparpotential auf 20 Prozent veranschlagt. Zwei zusammen lebende Partner einer Bedarfsgemeinschaft erhalten deshalb zusammen nur 180 Prozent des Regelbedarfes, der zwei getrennt lebenden Einzelpersonen zusteht (§ 20 Abs. 4 SGB II). Zum anderen muss steuerrechtlich berücksichtigt werden, dass Alleinerziehende die Erziehung ihrer Kinder im Gegensatz zu den Paarfamilien unter besonders schwierigen Bedingungen leisten und häufiger auf bezahlte Arrangements angewiesen sind, weil der andere Elternteil sie in der täglichen Sorge nicht unterstützen kann. Dies kann eine längere Betreuung in der Kindertagesstätte, durch Babysitter in den Abendstunden oder eine zusätzliche Betreuung in den Schulferien bedeuten. Auch kann sich häufiger die Notwendigkeit einer Nachhilfe ergeben, weil nur ein Elternteil für die schulische Begleitung zur Verfügung steht. Im SGB II wird dieser zusätzliche Bedarf durch die Mehrbedarfzuschläge für Alleinerziehende gedeckt, die abhängig sind von der Anzahl und dem Alter der Kinder und zwischen 12 und 60 Prozent des Regelbedarfes eines Alleinstehenden betragen (§ 21 Abs. 3 SGB II; siehe Abschnitt 4.1). Nach dem Gesagten ließe sich **eine Erhöhung des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende auf einen Betrag, der der Hälfte eines zweiten Grundfreibetrages für Erwachsene entspricht**, gut begründen. Gerade der Aspekt des zusätzlichen Betreuungsaufwandes würde außerdem dafür sprechen, den steuerlichen Entlastungsbetrag abhängig von der im Haushalt lebenden Anzahl der Kinder zu gestalten, so wie es der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von November 2013 vorsieht.<sup>87</sup>

Zumindest erwähnt werden sollen im Kontext des Steuerrechts auch die **Verbrauchssteuern**, die einen immer wichtigeren Teil der Staatseinnahmen ausmachen. Im Jahr 2012 hat sich der Staat jeweils zur Hälfte aus direkten und indirekten Steuern finanziert.<sup>88</sup> Unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten sind die Verschiebungen zwischen direkten und indirekten Steuereinnahmen des Staates problematisch. So ist die Steuerprogression als Ausdruck der vertikalen Steuergerechtigkeit auch durch das Sozialstaatsprinzip fundiert.<sup>89</sup> Danach wird im Rahmen eines progressiven Steuertarifs auf höhere Einkommen stärker zugegriffen als auf niedrigere.

Bei den indirekten Steuern bildet allerdings der private Konsum und nicht das Einkommen die Besteuerungsbasis. Der Anteil des privaten Konsums am verfügbaren Einkommen entscheidet über das Maß der Besteuerung, die dann regressiv verläuft: Je kleiner das Einkommen ist, desto größer ist der Anteil, der für den Lebensunterhalt aufgewendet werden muss, und desto relativ

<sup>87</sup> Dort heißt es: „Der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende beträgt seit seiner Einführung zum 1. Januar 2004 unverändert 1.308 Euro, er soll angehoben werden. Die Höhe des Entlastungsbetrages soll zukünftig nach der Zahl der Kinder gestaffelt werden“ (Koalitionsvertrag 2013: 99).

<sup>88</sup> 1991 betrug der Anteil direkter Steuern an der Finanzierung des Staates noch zu 55,9 Prozent in Vergleich zu 44,1 Prozent indirekter Steuern (BMF 2012: 11).

<sup>89</sup> BVerfGE 29, S. 402, 412; 32, S. 333, 339; 36, S. 66, 72.

höher ist der indirekte Steuerzugriff. Verbrauchsteuern belasten Geringverdiener und auch generell Familien stärker als andere, weil diese einen großen Teil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben müssen: Wer das Doppelte des Durchschnittseinkommens verdient, für den macht die Mehrwertsteuer knapp 5 Prozent seines Einkommens aus. Wer weniger als 60 Prozent des Durchschnittsverdienstes zur Verfügung hat, muss einen Anteil von 10 Prozent seines Einkommens für die Mehrwertsteuer aufbringen.<sup>90</sup> Die steigende Finanzierung des Staates aus Steuern auf den Verbrauch belastet daher auch Alleinerziehende überproportional.

#### 3.2 Berücksichtigung des Alleinerziehens in der Sozialversicherung

Beiträge zur Sozialversicherung werden unabhängig davon erhoben, ob Kinder im Haushalt des Erwerbstätigen leben oder nicht. Eine Ausnahme bildet lediglich der geringfügig höhere Beitragsatz für Kinderlose in der Pflegeversicherung. Für alle Eltern – zusammenlebende und alleinerziehende – gilt, dass bei der Beitragserhebung zur Sozialversicherung das Existenzminimum der Kinder nicht wie im Steuerrecht von der Verbeitragung freigestellt wird. Damit müssen Eltern Abgaben auch auf die Teile ihres Einkommens entrichten, die sie gar nicht zur freien Verfügung haben, da sie sie für den Unterhalt der Kinder verwenden müssen. Die Entwicklung der verfügbaren Einkommen seit 1960 zeigt, dass vor allem die steigenden Sozialversicherungsabgaben den Abstand zwischen den Brutto- und Nettoeinkommen vergrößert haben. Während sich die Steuerbelastung für den Durchschnittsverdiener lediglich von 10,2 Prozent im Jahr 1960 auf 13,8 Prozent im Jahr 2012 erhöht hat, ist der Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsabgaben im selben Zeitraum von 12,2 Prozent auf 34,5 Prozent gestiegen (BMF 2012: 18). Dass die Unterhaltsverpflichtung von Eltern hierbei nicht berücksichtigt wird, ist eine der Ursachen für die wachsende Armut der Familien, von der die Alleinerziehenden regelmäßig noch stärker betroffen sind, weil sie weder die Erziehung der Kinder noch die Kosten des Haushalts mit einer zweiten erwachsenen Person teilen können.

Die Sozialabgaben wirken regressiv: Der lineare Beitragssatz von 20,3 Prozent greift voll ab einem Bruttoverdienst von 800 Euro,<sup>91</sup> während hohe Einkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, von Beiträgen befreit sind.<sup>92</sup> Das bedeutet, dass Niedrigverdiener einen größeren prozentualen Anteil ihres Einkommens abführen müssen als Besserverdienende. Die fehlende Freistellung des Existenzminimums von Kindern in der Sozialversicherung ist umso bemerkenswerter als die Kindererziehung eine zentrale Funktion für die sozialen Umlageverfahren hat. Es kommt dadurch zu einer Umverteilung von Eltern hin zu Kinderlosen, da Eltern durch ihre Kinder einen zusätzlichen „generativen Beitrag“ für den Erhalt und die zukünftige Tragfähigkeit dieser Systeme leisten (Werding 2014 sowie Niehaus 2013). Diese Benachteiligung von Familien ist

<sup>90</sup> FAZ vom 30.08.2008: 16.

<sup>91</sup> Vgl. die Ausführungen zur Gleitzone in dem Einkommensbereich zwischen 450,01 und 800 Euro in Fußnote 82.

<sup>92</sup> In der Renten- und Arbeitslosenversicherung werden auf das Jahresarbeitsentgelt oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 69.600 Euro (alte Bundesländer) und 58.800 Euro (neue Bundesländer) keine Beiträge erhoben. In der gesetzlichen Krankenversicherung besteht über einem Jahresbruttoeinkommen in Höhe von 47.250 Euro Beitragsfreiheit.



unter Gleichbehandlungsaspekten verfassungsrechtlich höchst problematisch. Auch hier ist es dem BVerfG zu verdanken, etwas Licht in die grundlegenden Zusammenhänge gebracht zu haben:

Nachdem sich das Gericht im sogenannten *Trümmerfrauenurteil* von 1992 in die transferrechtlichen Zusammenhänge eingearbeitet und festgestellt hatte, dass die gesetzliche Rentenversicherung zwar auf die Kindererziehung angewiesen sei, die Kindererziehenden in der Rentenversicherung aber eine systematische Benachteiligung erfahren (BVerfGE 87: 1, 38f.), hat es erst in seiner aufsehenerregenden *Entscheidung zur Pflegeversicherung* aus dem Jahr 2001 die Konsequenzen gezogen. Das Gericht hat darin aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG den Grundsatz abgeleitet, dass die Kindererziehung als ein Beitrag für diejenigen sozialen Sicherungssysteme der Gesellschaft zu bewerten ist, die auf das Nachwachsen einer ausreichenden jungen Generation angewiesen sind:

*„Wenn aber ein soziales Leistungssystem ein Risiko abdecken soll, das vor allem die Altengeneration trifft, und seine Finanzierung so gestaltet ist, dass sie im Wesentlichen nur durch das Vorhandensein nachwachsender Generationen funktioniert, die jeweils im erwerbsfähigen Alter als Beitragszahler die mit den Versicherungsfällen der vorangegangenen Generationen entstehenden Kosten mittragen, dann ist für ein solches System nicht nur der Versicherungsbeitrag, sondern auch die Kindererziehungsleistung konstitutiv. Wird dieser generative Beitrag nicht mehr in der Regel von allen Versicherten erbracht, führt dies zu einer spezifischen Belastung kindererziehender Versicherter im Pflegeversicherungssystem, deren benachteiligende Wirkung auch innerhalb dieses Systems auszugleichen ist. Die kindererziehenden Versicherten sichern die Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung also nicht nur durch Beitragszahlung, sondern auch durch Betreuung und Erziehung von Kindern“* (BVerfGE 103: 242, 265 f.).

Es stellte außerdem unmissverständlich klar, dass der zwischen Eltern und kinderlosen Personen vorzunehmende Ausgleich durch Regelungen zu erfolgen habe, die die Elterngeneration während der Zeit der Betreuung und Erziehung entlasten, „denn die Beiträge, die von der heutigen Kindergeneration später im Erwachsenenalter auch zugunsten kinderloser Versicherter geleistet werden, basieren maßgeblich auf Erziehungsleistungen ihrer heute versicherungspflichtigen Eltern, die hiermit verbundene Belastung der Eltern tritt in deren Erwerbsphase auf – sie ist deshalb auch in diesem Zeitraum auszugleichen“ (BVerfGE 103: 242, 270). Daraufhin wurde in der Pflegeversicherung der Beitrag für Kinderlose geringfügig um 0,25 Prozent erhöht (§ 55 Abs. 3 SGB XI). Die Regierungen haben sich bislang jedoch geweigert, die Kindererziehung als generativen Beitrag auch in der Renten- und Krankenversicherung umzusetzen. Dort würde sich jedoch erst eine spürbare Entlastung von Familien mit Kindern wegen der hohen Beitragssätze ergeben (Niehaus 2013; Werding 2014).

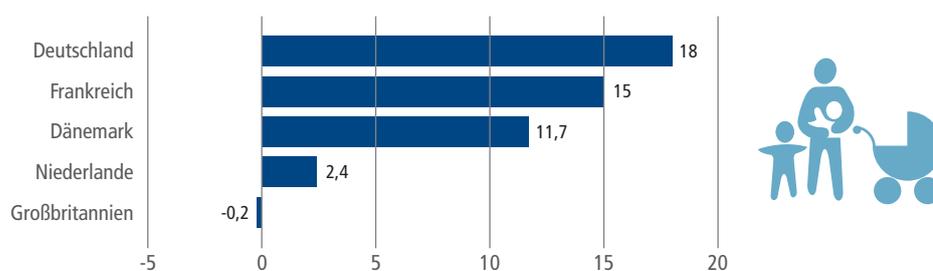
### 3.3 Das Steuer- und Abgabensystem im internationalen Vergleich

Auch der internationale Vergleich zeigt, dass Alleinerziehende in Deutschland durch Abgaben besonders stark belastet werden. Dies bestätigen u.a. Untersuchungen der OECD. Die Daten belegen, dass in Deutschland die Belastung mit Steuern und Abgaben wegen der Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung mit steigendem Einkommen grundsätzlich *sinkt*. Insbesondere aber sei die Abgabenlast für Alleinerziehende mit geringem Einkommen (zwei Kinder und zwei Drittel des Durchschnittslohns) in Deutschland überdurchschnittlich hoch. Viele OECD-Länder gewähren diesem Personenkreis umfangreiche staatliche Transferleistungen, so dass in einigen Ländern Alleinerziehende damit netto sogar mehr erhalten als der Arbeitgeber brutto zahlt (OECD 2013: 164).

Die neuesten Daten der OECD für das Jahr 2012 zeigen, wie stark die Belastung der Einkommen von Alleinerziehenden mit Steuern und Sozialabgaben in den europäischen Staaten variiert. So bewegt sich in Deutschland im Falle eines alleinerziehenden Elternteils mit 2 Kindern und einem Verdienst von 67 Prozent des Durchschnittseinkommens die Gesamtabgabenbelastung aus Steuern und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung *abzüglich der familienpolitischen Leistungen* am oberen Ende der Skala: Alleinerziehende in dieser Lebenslage werden in Deutschland in Höhe von 18 Prozent ihres Bruttoeinkommens belastet. In anderen EU-Ländern können Alleinerziehende erheblich mehr von ihrem Arbeitsentgelt behalten: Die Belastung beträgt in Frankreich 15 Prozent, in Dänemark, Schweden und Norwegen 11,7 Prozent und in den Niederlanden 2,4 Prozent. Andere Länder tasten die Einkommen von Alleinerziehenden mit 2 Kindern in dieser Einkommensstufe überhaupt nicht an. Vielmehr gewähren sie Sozialleistungen: In Großbritannien bekommen Alleinerziehende z.B. zu ihrem ungeschmäleren Einkommen noch 0,2 Prozent hinzu (OECD 2013: 164 – siehe Abbildung 4).

**Abbildung 4:** Die Belastung von Alleinerziehenden im unteren Einkommensbereich (67% des Durchschnittseinkommens) mit Steuern und Sozialabgaben abzüglich familienpolitischer Leistungen im europäischen Vergleich im Jahr 2012

Angaben in Prozent



Quelle: OECD (2013: 164), eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung



Dieses Bild wird in einer anderen europäischen Vergleichsstudie bestätigt, die sich ebenfalls mit Familien und Alleinerziehenden im Niedriglohnbereich beschäftigt. Für die Alleinerziehenden sind dies genau die 67 Prozent des Durchschnittseinkommens, auf die sich die Daten der OECD beziehen. Selbst wenn Alleinerziehende einer Erwerbstätigkeit mit niedrigem Verdienst nachgehen, was immerhin für ein Drittel von ihnen zutrifft, und sie sich trotz widriger Bedingungen in das Erwerbsleben integrieren, verbessert sich ihre Einkommenslage dadurch kaum. Im Ergebnis lag die Armutsquote dieser Gruppe in Deutschland nach Berücksichtigung staatlicher Transfers mit über 40 Prozent im internationalen Vergleich im Jahr 2008 auf einem Spitzenplatz. Die entsprechende Quote betrug für Frankreich 25 Prozent, für Dänemark 18 Prozent, für die Niederlande 13 Prozent und für Großbritannien 8 Prozent (Bahle/Göbel/Hubl 2013: 192, 198 – nach EU-SILC). Dies liegt nach Einschätzung der Autoren daran, dass der deutsche Sozialstaat die Erwerbstätigkeit Alleinerziehender mit Geringverdienst völlig unzureichend honoriert. Wesentliche Bedingungsfaktoren für das deutsche Risikoprofil dürften eine mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zu niedrige Transferleistungen speziell für Alleinerziehende und eine relativ hohe Belastung mit (proportional zum Einkommen erhobenen) Sozialabgaben sein (ebd.: 199).

Allerdings sind diese Zahlen sicherlich mit Vorsicht zu genießen, da sich Länder nur dann realistisch vergleichen lassen, wenn die durch das Sozialrecht, Steuerrecht und Arbeitsrecht beeinflussten Rahmenbedingungen, aber auch andere Gesichtspunkte wie das Vorhandensein, die Qualität und die Kosten der Kinderbetreuung, der Wohnungsmarkt und vieles andere umfassend in den Vergleich einbezogen werden. Aus den Daten lassen sich jedoch durchaus Tendenzen ablesen.

#### 3.4 Fazit

Das Wiederanknüpfen an die frühere Funktion des steuerlichen Entlastungsbetrages für Alleinerziehende, der mit der Gewährung eines halben Erwachsenen-Grundfreibetrages die erhöhten Haushaltsführungskosten sowie den zusätzlichen Betreuungsaufwand für Kinder kompensieren sollte, sowie die Freistellung des Existenzminimums der Kinder von der Bemessungsgrundlage der Sozialversicherung könnten eine erhebliche Entlastung und damit eine Erhöhung der verfügbaren Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden bewirken. Stattdessen ist es derzeit noch so, dass auch die Beschäftigung als Teilzeitkraft oder als Vollzeitkraft im Niedriglohnbereich, in dem besonders viele Frauen beschäftigt sind,<sup>93</sup> es in vielen Fällen nicht erlaubt, ein Leben mit Kindern unabhängig von den Sozialleistungen des SGB II zu führen. Insgesamt sind 40 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden auf Grundsicherungsleistungen angewiesen (Achatz u.a. 2013: 11).

Um den Leistungsbezug zu vermeiden, müssen Alleinerziehende von vornherein ein höheres Bruttoeinkommen als Alleinstehende erzielen. Zur kurzfristigen Existenzsicherung sind bei einer

<sup>93</sup> In Deutschland sind 62,9 Prozent der Geringverdiener Frauen. Mehr als 40 Prozent der Geringverdiener arbeiten in Teilzeit (IAB 2013: 5).

alleinerziehenden Person mit einem Kind 1.515 Euro Bruttomonatseinkommen erforderlich, bei einer kinderlosen Person lediglich 1.118 Euro. Davon zu unterscheiden ist jedoch die *langfristige Existenzsicherung*, die nötig ist, um ausreichende Ansprüche z.B. für den Fall von Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Alter zu begründen. Diese erfordert im Fall von Alleinerziehenden ein Bruttomonatseinkommen in Höhe von 2.654 Euro und im Fall von kinderlosen Personen in Höhe von 2.175 Euro (Pimminger 2012: 31). Ein Einkommen in dieser Höhe liegt für die meisten Alleinerziehenden jedoch außerhalb ihrer Reichweite.



## 4. Alleinerziehende im SGB II

Im Jahresdurchschnitt 2011 waren fast 280.000 Alleinerziehende arbeitslos gemeldet. Mit 92 Prozent waren dies überwiegend Frauen. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende stellten Alleinerziehende mit rund 252.000 einen Anteil von 12,1 Prozent an allen Arbeitslosen (BMAS 2013: 35). Bezogen auf die Gesamtheit aller Alleinerziehenden-Haushalte in Deutschland sind insgesamt 39,2 Prozent von ihnen auf Grundsicherungsleistungen angewiesen. Die Hilfequote dieser Haushaltsform ist damit knapp viermal so hoch wie im Durchschnitt aller Haushalte (10,6%), im Vergleich zu Paarfamilien sogar fünfmal so hoch (7,1%). Alleinerziehende, die mit drei oder mehr Kindern zusammen leben, sind sogar in zwei Drittel aller Fälle im ALG-II-Bezug (Achatz u.a. 2013: 11).

Insgesamt sind 30 Prozent der Alleinerziehenden mit ALG-II-Bezug zugleich erwerbstätig (sogenannte Aufstocker), davon drei Prozent in Vollzeit und zwölf Prozent in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit, während der mit 15 Prozent größte Teil einen Minijob mit einem Verdienst von bis zu 450 Euro ausübt (ebd.: 16). Die Verweildauer von Alleinerziehenden im Leistungsbezug ist im Vergleich zu anderen Bedarfsgemeinschaften besonders hoch. Im Dezember 2011 waren über 62 Prozent der Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften bereits 24 Monate oder länger im Leistungsbezug, während dies für Bedarfsgemeinschaften von Paaren mit Kindern zu etwa 58 Prozent und für Alleinstehende zu rund 56 Prozent zutrifft. Die Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften mit mehr als einem Kind weisen besonders lange Verweildauern auf (ebd.: 12). Dass dies die Entwicklungschancen der Kinder erheblich beeinträchtigt, ist in Untersuchungen hinlänglich belegt worden.<sup>94</sup>

Nicht vergessen werden sollte, dass Kinder im Grundsicherungsbezug auch von den Sanktionen betroffen sind, die gegen ihre Eltern verhängt werden.<sup>95</sup> Im Dezember 2012 lebten 68.000 Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter sanktioniert war. Gleichzeitig lebten 23.000 Kinder in alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter sanktioniert war (BT-Drucksache 17/14521: 15).

Kennzeichnend für die ökonomische Situation der Alleinerziehenden-Haushalte ist, dass drei von fünf Müttern im Leistungsbezug über keinerlei Ersparnisse, z.B. in Form eines Schonvermögens

<sup>94</sup> Siehe Laubstein u.a. (2012) sowie die Studien zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS) des Robert Koch Institutes in Berlin (<http://www.kiggs-studie.de/deutsch/ergebnisse.html>).

<sup>95</sup> Sanktionen werden verhängt nach einer der in § 31 SGB II aufgeführten Pflichtverletzung. Dies kann u.a. die Weigerung sein, eine Eingliederungsvereinbarung zu unterzeichnen, oder eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder einen Ein-Euro-Job aufzunehmen. Das gleiche gilt für den, der eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht angetreten hat, abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben hat. Bei einer ersten Pflichtverletzung mindert sich das ALG II gemäß § 31a SGB II um 30 Prozent des Regelbedarfs, bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung um 60 Prozent. Bei jeder weiteren Pflichtverletzung entfällt das ALG II vollständig. Leben minderjährige Kinder im Haushalt, so hat das Jobcenter bei einer Minderung um mehr als 30 Prozent des Regelbedarfs ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen zu erbringen (§ 31a Abs. 3 Satz 2 SGB II).

gem. § 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-3 SGB II verfügen,<sup>96</sup> so dass sie alle anfallenden Kosten des Lebensunterhalts aus den Regelleistungen bestreiten müssen (Achatz u.a. 2013: 23).

Wie bei Alleinerziehenden im Allgemeinen überwiegt auch bei den SGB-II-Bedarfsgemeinschaften der Anteil mit einem Kind (61 Prozent). 28 Prozent der Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften haben zwei und fast elf Prozent drei und mehr Kinder. Bei diesen muss die Summe der Einkünfte aus Erwerbseinkommen, Unterhalt, Kindergeld und weiteren Quellen entsprechend höher ausfallen, um – unter Berücksichtigung insbesondere der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit – die Einkommensschwelle zu überschreiten, bei der dann keine Leistungsberechtigung nach dem SGB II mehr besteht. Dies erklärt zum Teil die langen Verweildauern im Leistungsbezug (ebd.: 37).

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ist sowohl bei den Alleinerziehenden als auch bei den Paarfamilien gesunken. Bei den Paaren mit Kindern verringerte sich die Zahl von 2007 bis 2011 um knapp 150.000, bei den Alleinerziehenden um rund 42.000. Setzt man diesen Rückgang allerdings mit dem Schrumpfen der absoluten Zahl der Kinder im selben Zeitraum in Beziehung, so ist die Armutsquote bei Kindern im Zeitraum von Ende 2005 bis Ende 2010 gemessen an den Kindern in Hartz IV nur geringfügig von 15,6 Prozent auf 15,4 Prozent gesunken (Martens 2012: 19f. und 2012a: 144ff.). Diese geringe Reduktion könnte mit den Änderungen im Unterhaltsrecht erklärt werden: Wenn der Bedarf der Kinder durch Kindergeld und Unterhalt gedeckt ist und der alleinerziehende Elternteil im Niedriglohnbereich arbeitet, dann hat sich vermutlich die Einkommenssituation des Haushalts nicht grundlegend verbessert, obwohl die Familie nicht mehr in der SGB-II-Statistik verzeichnet ist (Haller/Henninger/Wimbauer 2011: 27ff.; Lenze 2009: 1724ff.). Ein weiterer Erklärungsansatz ist die Einführung des Kinderzuschlags 2005 und seine Weiterentwicklung 2008 (siehe Abschnitt 5.1). Für Niedersachsen ist z.B. nachgewiesen worden, dass das Sinken der SGB-II-Quoten für Kinder bei stagnierenden Armutsrisikoquoten auf die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags zurückzuführen war (Seils 2013: 92, 94).

### 4.1 Rechtslage

Alleinerziehende bilden mit ihren Kindern eine Bedarfsgemeinschaft. Alleinerziehende im Sinne des SGB II sind Personen, die mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammenleben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen. Gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II ist eine Arbeit nicht zumutbar, wenn ein Kind unter drei Jahren erzogen wird. Nach Vollendung des dritten Geburtstages hat sich die Zumutbarkeit einer Erwerbsaufnahme an die des Unterhaltsrechts angeglichen.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Der Grundfreibetrag, der nicht als Vermögen einzusetzen ist, beträgt nach dieser Vorschrift 150 Euro je vollendetem Lebensjahr für ein volljähriges Mitglied der Bedarfsgemeinschaft, mindestens aber 3.100 Euro, und maximal für einen nach dem 31.12.1963 geborenen Erwachsenen 10.050 Euro. Für jedes minderjährige Kind kommt ein Grundfreibetrag in Höhe von 3.100 Euro hinzu.

<sup>97</sup> So heißt es in den Fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit zu § 10 SGB II (Stand 19.9.2013): Bei Kindern, die das 3. Lebensjahr vollendet haben, ist die Arbeitsaufnahme nur dann nicht zumutbar, wenn eine Betreuung des Kindes durch Dritte nicht geleistet werden kann. Mitunter ist die Betreuung und Erziehung des Kindes durch Dritte (ganz oder teilweise) aus besonderen Gründen ausgeschlossen. Die Kinderbetreuung durch Dritte ist gewährleistet, wenn nachweislich Kinderbetreuungsplätze z.B. in einer Kindertagesstätte zur Verfügung stehen. Ein erhöhter Betreuungsbedarf kann bei verhaltensauffälligen Kindern bestehen, z.B. bei hyperaktiven Kindern.



Der alleinerziehende Elternteil erhält für sich den vollen **Regelbedarf eines Alleinstehenden** nach § 20 Abs. 2 SGB II in Höhe von 391 Euro (2014). Außerdem erhält er nach § 21 Abs. 3 SGB II einen **Mehrbedarf** in Höhe von 36 Prozent des Regelbedarfes eines Alleinstehenden, wenn er mit einem Kind unter sieben Jahren oder mit zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren zusammenlebt. Alternativ dazu erhält er einen Mehrbedarf in Höhe von 12 Prozent des Regelbedarfes eines Alleinstehenden für jedes Kind, wenn sich dadurch ein höherer Prozentsatz ergibt, höchstens jedoch in Höhe von 60 Prozent des Regelbedarfes eines Alleinstehenden. Lebt eine Alleinerziehende mit einem Kind über sieben Jahre zusammen, so beträgt der Mehrbedarfszuschlag zwölf Prozent. Die oben benannte Alternativrechnung (nach Nr. 2) kommt vor allem bei Alleinerziehenden mit mehr als drei Kindern zum Tragen bzw. bei Jugendlichen zwischen dem 16. und 18. Geburtstag, die auch noch einen Mehrbedarf von jeweils zwölf Prozent auslösen können (2013: 46,92 Euro). Die einzelnen Konstellationen ergeben sich aus der folgenden Tabelle 2:

**Tabelle 2: Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende im SGB II nach Alter und Zahl der Kinder**

Angaben in Euro

Alter der Kinder	Mehrbedarf in Euro
1 Kind bis 7 Jahre	140,76 (36%)
1 Kind über 7 Jahre	46,92 (12%)
2 Kinder unter 16 Jahren	140,76 (36%)
2 Kinder über 16 Jahren	93,84 (24%)
1 Kind über 7 und 1 Kind über 16 Jahren	93,84 (24%)
3 Kinder	140,76 (36%)
4 Kinder	187,68 (48%)
5 Kinder und mehr	234,6 (60%)

Die Tabelle stellt die Höhe des Mehrbedarfs für Alleinerziehende in Abhängigkeit von der Anzahl und dem Alter der Kinder da. Die Werte ergeben sich als Prozentsätze des derzeitigen (01.01.2014) Regelbedarfs für Alleinstehende in Höhe von 391 Euro. Beispiel: Eine Mutter mit einem Kind über sieben Jahren erhält einen Mehrbedarf in Höhe von 46,92 Euro (12% von 391 Euro).

Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Zum Regelbedarf für Alleinstehende sowie dem Mehrbedarf kommen die **Regelbedarfe für die Kinder**, die im Jahr 2014 bis zum sechsten Geburtstag 229 Euro, bis zum 14. Geburtstag 261 Euro und bis zum 18. Geburtstag 296 Euro erhalten. Das staatliche Kindergeld wird vollständig auf das Sozialgeld der Kinder angerechnet, so dass Kinder im Grundsicherungsbezug nicht von Kindergelderhöhungen profitieren können. Dies hat das BVerfG in einer Entscheidung vom 11.3.2010

<sup>98</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Konstellationen Von Boetticher/Münder (2013: Rz. 17).

<sup>99</sup> Vgl. zur Übersicht über die Regelbedarfsstufen (Lenze 2013: Rz. 36).

<sup>100</sup> Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 11.3.2010 - 1 BvR 3163/09. Zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sei es auch nicht geboten, dass zumindest ein Teil des Kindergeldes anrechnungsfrei bleibe, damit der Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes, dem im Einkommensteuerrecht nach Maßgabe von § 32 Abs. 6 EStG in Verbindung mit § 31 EStG Rechnung getragen werde, gedeckt werden könne. Denn Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt nicht die Gewährung von Leistungen, die den Betreuungs- Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in gleicher Höhe wie das Steuerrecht berücksichtigten.

gebilligt. Es werden außerdem gem. § 22 SGB II die **Kosten einer angemessenen Unterkunft** in tatsächlicher Höhe übernommen. Im Fall der Kinder werden zusätzliche Bedarfe auf **Bildung und Teilhabe** nach § 28 SGB II berücksichtigt.

Trotz des Mehrbedarfszuschlags geben alleinerziehende Mütter in Umfragen die größten Versorgungsdefizite und die niedrigste Zufriedenheit unter möglichen Haushalts-Konstellationen an (Mütter mit und ohne Partner, mit oder ohne Leistungsbezug) (Achatz u.a. 2013: 21 ff.). Eine Erklärung hierfür kann sein, dass alleinerziehende Mütter den Lebensstandard als Maßstab haben, den sie bis zur Trennung vom (Ehe-)Mann erlebt hatten – anders als Mütter, die gemeinsam mit ihrem Partner SGB-II-Leistungen beziehen. Der von der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Rechtsvereinfachung im SGB II“ im April 2013 eingebrachte Vorschlag, den Mehrbedarf des § 21 Abs. 2 SGB II nur noch erwerbstätigen Aufstockerinnen zu gewähren (BA Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2013: 25 ff), ist nicht zielführend. Die besonderen Belastungen des Alleinerziehens treffen nicht nur berufstätige alleinerziehende Mütter und Väter. Diese hat zuletzt das BVerfG in einem ausführlich begründeten Nichtannahmebeschluss vom 22.5.2009 zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des steuerlichen Entlastungsbetrages dargelegt. Danach enge die alleinige Verantwortung für ein Kind die Gestaltungsspielräume bei der Alltagsbewältigung ein. Es könnten keine Synergieeffekte aufgrund einer gemeinsamen Haushaltsführung mit einer weiteren erwachsenen Person zur Haushaltsersparnis genutzt werden. Außerdem lägen bei Alleinerziehenden regelmäßig besondere zeitliche und psychosoziale Belastungen vor sowie ein erhöhtes Armutsrisiko (BvR 310/07 Rz. 37 ff.). Um diese erschwerten Bedingungen des Alleinerziehens zu kompensieren, ist der Mehrbedarf auch für die nicht erwerbstätigen Leistungsbezieher und -bezieherinnen auf jeden Fall erforderlich.

Zu den Leistungen des SGB II gehören außerdem – wie das BSG im Rahmen seines Konzeptes des „Gesamtleistungssystems“ betont<sup>101</sup> – die **Leistungen zur Eingliederung in Arbeit** des § 16 SGB II. Was die bisherigen Bemühungen der Jobcenter angeht, Alleinerziehende langfristig in Arbeit zu vermitteln, ist der Befund allerdings nicht befriedigend. Es zeigt sich, dass die von Helga Spindler (2004: 147, 155) schon vor Inkrafttreten des SGB II zum 1.1.2005 beobachtete Tendenz, Alleinerziehende bevorzugt in Gemeinnützige Arbeit zu vermitteln, nach einer Studie des IAB unverändert fortbesteht. 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 Teilnehmeraten der Alleinerziehenden an der aussichtsreicheren betrieblichen Förderung waren hingegen deutlich niedriger (Zabel 2011).

<sup>101</sup> BSG 26.11.2006 – B 11 b Ass 1/06 R – Rz. 53.



#### 4.2 Exkurs: Die Funktion niedriger Regelbedarfe für die Arbeitsmarktpolitik und die Konsequenzen für andere Rechtsgebiete

In Deutschland sind die Regelbedarfe der Grundsicherung des SGB II und SGB XII aus politischen Gründen sehr niedrig angesetzt. Sie spielen als untere Lohngrenze eine wichtige Rolle für die Einführung und Aufrechterhaltung des Niedriglohnssektors. Mit der Hartz-Gesetzgebung der Agenda 2010 wurde in Deutschland gezielt ein Niedriglohnsektor geschaffen.<sup>102</sup> Durch die Anbindung der jährlichen Anpassung der Regelsätze an die politisch gewollte Verlangsamung der Rentendynamisierung war sichergestellt, dass Grundsicherungsleistungen immer mehr an Kaufkraft verloren.

In seiner Entscheidung vom 9.2.2010 hat das BVerfG den Gesetzgeber aufgefordert, zur Ermittlung des Regelbedarfs „alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren“ zu bemessen und die Koppelung der Dynamisierung an die Rentenzuwächse zu beenden. Außerdem sollten die Bedarfe für Kinder eigenständig ermittelt werden und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Schulbesuch und der Persönlichkeitsentwicklung zusätzlich gedeckt werden.<sup>103</sup>

In dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz, das zum 1.1.2011 rückwirkend in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber alle verfügbaren Stellschrauben gedreht, um die Regelbedarfe nicht wesentlich erhöhen zu müssen (vgl. hierzu Lenze 2010: 534ff.). So wurde eine ärmere Referenzgruppe gebildet, in der nicht mehr die unteren 20 Prozent der nach ihrem äquivalenzgewichteten Einkommen gestuften Haushalte als Vergleichsmaßstab zugrunde gelegt wurden, sondern die untersten 15 Prozent der Haushalte. Ferner wurden die verdeckt Armen – entgegen dem Auftrag des BVerfG – in der Referenzgruppe belassen. Des Weiteren wurden von den ermittelten Verbrauchsausgaben der untersten 15 Prozent der Haushalte hohe Abschläge in Höhe von ca. 30 Prozent vorgenommen für Ausgabepositionen, die als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft wurden, vor allem im Bereich der sozialen Teilhabe. Auf diese Weise mussten die **Regelbedarfe für Erwachsene** zum 1.1.2011 nur geringfügig um 5 Euro erhöht werden.

Das Ergebnis der konkreten **Ermittlung der Kinderbedarfe** fiel einigermaßen überraschend aus: Danach sollten die alten – ins Blaue hinein geschätzten Kinderregelsätze – zu hoch gewesen sein, und zwar zunehmend mit steigendem Alter: Bei den Null bis sechs Jahre alten Kindern um zwei Euro, bei den sieben bis 14 Jahre alten Kindern um neun Euro und bei den 14 bis 18 Jahre alten Kindern um zwölf Euro (§ 8 RBEG). Zwar sind die neuen Sätze zum 1.1.2011 nicht gekürzt worden, allerdings sind die Leistungen für Kinder solange nicht angepasst worden, bis die rechnerische Lücke durch Inflation und Preisentwicklung geschlossen war (§§ 77 IV, 134 SGB II). Die neuen, niedrigen Regelbedarfe für Kinder lassen sich u.a. damit erklären, dass Positionen, die nun gesondert über das Bildungs- und Teilhabepaket

<sup>102</sup> Dass dies genau so gewollt war, zeigt die Rede von Gerhard Schröder auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 25.1.2005: „Wir haben einen der besten Niedriglohnsektoren aufgebaut, den es in Europa gibt... Es hat erhebliche Auseinandersetzungen mit starken Interessengruppen in unserer Gesellschaft gegeben. Aber wir haben diese Auseinandersetzungen durchgehalten“ (<http://archiv.bundesregierung.de/ppaexport/rede/91/780791/multi.htm>).

<sup>103</sup> BVerfG vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a., NJW 2010: 505.

zu beantragen sind, aus dem Regelbedarf entfernt wurden und bei Jugendlichen ebenfalls Abzüge für Tabak und Alkohol vorgenommen wurden.<sup>104</sup>

Die Leistungen des § 28 SGB II sollen seit dem 1.1.2011 Bildung und Teilhabe für Kinder im Grundsicherungsbezug ermöglichen. Problematisch ist der Anspruch auf Nachhilfe, der von den Familien nur wenig nachgefragt und auf Antrag auch nur äußerst ungern bewilligt wird (Lenze 2013: Rz. 24ff.). Auch die zehn Euro, die monatlich für die soziale und kulturelle Teilhabe zur Verfügung stehen, werden nicht von allen Berechtigten beantragt. Wenn ca. 50 Prozent der berechtigten Kinder die Leistungen nicht nachfragen,<sup>105</sup> ist von einer Bedarfsunterdeckung auszugehen, vor allem in dem Bereich, in dem regelmäßig ein Bedarf bestehen sollte: der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (§ 28 Abs. 7 SGB II). Durch die Beschränkung auf organisierte Gruppenangebote geht diese Leistung vor allem an den Bedürfnissen von älteren Kindern und Jugendlichen vorbei. Von den zwölf bis 17 Jahre alten Kindern nehmen nur 16,2 Prozent der Berechtigten die Teilhabeleistung in Anspruch. Knapp die Hälfte dieser Jugendlichen äußert dezidiert, dass sie an dieser Form der Freizeitgestaltung kein Interesse haben (Apel/Engels 2012: 56, 58).

Für die alleinerziehenden Elternteile ist die Beantragung zudem mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden. Die bürokratischen Schwierigkeiten dieser neuen Regelung zeigten sich daran, dass mit Gesetz vom 7.5.2013 ein neuer § 30 SGB II eingefügt wurde, um Eltern, die finanziell in Vorleistung getreten sind, die Leistung auch in Geld erstatten zu können. In der Praxis hatte sich nämlich bereits nach kurzer Zeit gezeigt, dass die Leistungen teilweise nicht rechtzeitig beantragt werden konnten (bei kurzfristig angesetzten Klassenfahrten) oder zwar rechtzeitig beantragt, aber nicht rechtzeitig bewilligt wurden (häufig bei der Nachhilfe, bei der die Jobcenter eine aufwändige Sachaufklärung betreiben). In dem Bestreben, den Eltern kein Geld für die zusätzlichen Kinderbedarfe in die Hand geben zu müssen, hat die Bundesregierung ein bürokratisches Regelwerk geschaffen, mit dem weder die Jobcenter noch die freien Träger, die die Teilhabeleistungen anbieten, noch Eltern und Kinder zufrieden sind.

Das Widerstreben der Bundesregierung, die Sätze der Grundsicherung signifikant zu erhöhen, hat möglicherweise neben den rein fiskalischen Gründen (höhere Sozialausgaben und niedrigere Steuereinnahmen durch die Erhöhung von Freibeträgen) andere wichtige Ursachen. Eine Erhöhung der Regelbedarfe hätte das *Ausmaß des Niedriglohnsektors* sichtbar gemacht: Berechnungen des IAB aus dem Jahr 2008 hatten ergeben, dass bei einer angenommenen Erhöhung des Regelbedarfes auf 420 Euro bis zu zwei Millionen zusätzliche Hartz-IV-Empfänger zu verzeichnen gewesen wären und bereits damals Mehrkosten in Höhe von zehn Milliarden Euro angefallen wären (Feil/Wiemers 2008). Hinzu kommt, dass die Bundesregierung durch niedrige Regelbedarfe die Funktion der Grundsicherung als Korrelat zum Niedriglohnsektor weiterhin aufrechterhalten wollte. Das Hartz-IV-Niveau bezeichnet nach dieser Sichtweise den sog. „Anspruchslohn“ bzw. „Akzeptanzlohn“, der angibt, bei welchem Lohnniveau die Bereitschaft besteht, Arbeit aufzunehmen (Boss/Christensen/Schrader 2011: 8).

<sup>104</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Lenze (2011: 1104ff.).

<sup>105</sup> FAZ vom 22.4.2013: 33.



Dass dies nicht zwingend ist, zeigen Konzepte in anderen europäischen Ländern, die ein hohes Niveau von Leistungen bei Arbeitslosigkeit mit einer hohen Vermittlungs- und Integrationsrate verbinden können (Bahle/Göbel/Hubl 2013: 192ff.). Der deutsche Sonderweg stößt jedoch zunehmend auf Kritik in Europa und weltweit. Die schwächelnde deutsche Binnennachfrage wird für das Leistungsbilanzdefizit verantwortlich gemacht und Deutschland wird von der Europäischen Kommission, den USA und dem internationalen Währungsfond aufgefordert, die Binnennachfrage zu stärken.<sup>106</sup>

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, hätte eine signifikante Erhöhung der Regelbedarfe erhebliche Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete gehabt. Höhere Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder hätten zu höheren steuerlichen Freibeträgen geführt und auch eine Erhöhung des Kindergeldes nach sich gezogen. Gleichzeitig wäre der Mindestunterhalt, den Kinder von ihren getrenntlebenden Elternteilen beanspruchen können, gestiegen. Das gleiche gilt für die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Insgesamt hätte sich aber das Einkommen der Haushalte von Alleinerziehenden auf diese Weise erheblich erhöhen lassen.

Stattdessen hat das Grundsicherungsrecht in den letzten Jahren mehr und mehr als Auffangbecken für die Verschlechterungen fungiert, die in anderen Bereichen der Existenzsicherung stattgefunden haben. Dies gilt für das Unterhaltsrecht des nahehelichen Scheidungsrechts für Alleinerziehende, für die Verschlechterungen bei den Erwerbsminderungsrenten sowie für die Zunahme eines Niedriglohnbereichs und die damit einhergehende mangelnde Leistungsfähigkeit von Eltern.

### 4.3 Alleinerziehende in der Sozialleistungsfalle?

Im Grundsicherungsrecht des SGB II und XII wird die Leistungshöhe ermittelt, indem die Bedarfe aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft festgestellt und zusammengerechnet werden. Anders als bei den familiären Unterhaltsleistungen, wird der gesetzlich festgelegte Mindestunterhalt von Kindern im Grundsicherungsrecht nicht durch die Leistungsfähigkeit des Unterhaltsverpflichteten begrenzt. Auch die Arbeitseinkommen steigen nicht mit der Anzahl und den Bedarfen derjenigen Personen, die von ihnen leben müssen. 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 Prozent des Durchschnittsverdienstes erzielen, also bei den Geringverdienern und daher insbesondere auch bei den Alleinerziehenden. Die Zunahme des Niedriglohnbereichs ist außerdem vermutlich eine wichtige Ursache für die Zahlungsunfähigkeit der barunterhaltspflichtigen Elternteile.

<sup>106</sup> Mark Schieritz, Weil Deutschland so viel mehr exportiert, als es importiert, droht eine Rüge aus Brüssel, in: Die Zeit vom 31. 10. 2013.

Fehlende flexible und qualitativ hochwertige Betreuungs- 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. 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 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 wird darüber diskutiert, ob Alleinerziehende und Familien mit geringem Einkommen in einer „Hartz-IV-Falle“ gefangen sind: Eine Arbeitsaufnahme erscheint nicht attraktiv, weil sich aufgrund der hohen Bedarfe nur mit erheblichem Aufwand ein vergleichbares Einkommensniveau erzielen ließe. Hierfür wird das hohe Aufkommen von 450 Euro-Jobs ins Feld geführt, womit sich das verfügbare Einkommen eines ALG-II-Haushaltes nach Abzug des Anrechnungsbetrages um 160 Euro erhöht, während sich bei einem Bruttoverdienst von monatlich 850 Euro am oberen Ende der Gleitzone („Midijob“) lediglich ein Nettoverdienst von 240 Euro ergeben würde (Werdning/Meister 2011: 24, 26; Boss/Christensen/Schrader 2011: 14). Es ist schon fraglich, ob die Arbeitsaufnahme in jedem Fall so rational abgewogen wird und zeitlich nach eigenem Gutdünken portionierbar ist. Die Untersuchungen des IAB geben jedoch deutliche Hinweise dafür, dass eher strukturelle Beschränkungen den eigentlichen Präferenzen entgegenstehen: Alleinerziehende Mütter mit ALG-II-Bezug, die in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt sind, streben in 66 Prozent der Fälle eine Ausweitung der Arbeitszeit an. Außerdem sind Mütter mit einem Mini-Job überdurchschnittlich häufig weiter aktiv auf der Suche nach einer zusätzlichen oder anderen Erwerbstätigkeit. Obgleich alleinerziehende Mütter im Grundsicherungssystem mehr als Mütter in Paarhaushalten bereit und motiviert sind, eine umfangreiche Erwerbstätigkeit auszuüben, kann diese häufig nicht im gewünschten Umfang realisiert werden (Achatz u.a. 2013: 67). Dies trifft auf Ausweichstrategien der Unternehmen, die seit Inkrafttreten des SGB II im Jahr 2005 in verstärktem Maße Arbeitsplätze von Geringqualifizierten durch Minijobs substituiert haben (Jacobi/Schaffner 2008).

Als Gegenmaßnahmen zur Überwindung der „Sozialleistungsfälle“ wird vorgeschlagen, die Transferentzugsraten für geringfügige Beschäftigungen bis 450 Euro zu senken und die für Bruttoverdienste über 850 Euro zu erhöhen, um Anreize zugunsten einer Erwerbstätigkeit mit größerem Erwerbsumfang im Rahmen des Möglichen zu stärken (Werdning/Meister 2011: 32). Ein weiterer interessanter Vorschlag, insbesondere für Alleinerziehende, zielt darauf ab, den Mehrbedarfzuschlag optional statt über das SGB II über eine Erhöhung des Kinderzuschlags auszuführen (Steffen 2009: 4 sowie Abschnitt 6).



Ein weiterer Aspekt sollte hier abschließend noch betrachtet werden: Es lässt sich statistisch nachweisen, dass sich bei Bezug von Grundsicherungsleistungen die Wahrscheinlichkeit verringert, mit einem Partner in einen gemeinsamen Haushalt zusammenzuziehen (BMAS 2013: 17). Eine plausible Erklärung hierfür könnte sein, dass leistungsberechtigte Alleinerziehende wegen des drohenden Verlustes der Grundsicherungsleistungen oder des Wegfalls des Mehrbedarfzuschlags seltener bereit sind, einen gemeinsamen Haushalt mit einem Partner zu begründen (ebd.: 19). Es ist aber zusätzlich darauf hinzuweisen, dass der neue Partner nicht nur für den Unterhalt der (nicht-)ehelichen Partnerin zuständig ist, die zuvor SGB II-Leistungen bezogen hat, sondern auch für den Unterhalt der Kinder, den diese in die neue Verbindung mit einbringt. Dies trifft zumindest in den Fällen zu, in denen der eigentlich barunterhaltspflichtige Vater nicht zahlt. Diese Regelung widerspricht den Zielsetzungen der Unterhaltsrechtsreform, die die Gründung einer Zweitfamilie zu erleichtern versprach (BT-Drucksache 16/1830: 1).

Dieses Versprechen ist hingegen auf Seiten der Männer eingelöst: Weil immer die Mutter mit dem jüngsten Kind Vorrang beim Betreuungsunterhalt hat, hat nun – im Gegensatz zum alten Unterhaltsrecht – die neue Verbindung Vorrang vor der alten, weil dort in der Regel die jüngeren Kinder zu finden sind. Für Frauen sind die Chancen für eine zweite Verbindung indes eher gesunken, denn ein neuer Partner der Mutter muss nicht nur für diese, sondern auch für den Unterhalt ihrer Kinder einstehen, wenn der eigentlich verpflichtete Vater nicht leistungsfähig ist.<sup>107</sup> Weder die Richter des 14. Senats des BSG noch die des 1. Senats des BVerfG hatten verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Vorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II, dass der Lebensgefährte der Mutter für die Kinder Unterhalt zahlen muss, wenn der leibliche Vater zu Leistungen nicht herangezogen werden kann.<sup>108</sup> Da nach dem BGB keine Unterhaltspflicht des „Stiefvaters“ besteht, wird eine erhebliche Diskrepanz zwischen Unterhalts- und Sozialrecht toleriert, die zudem noch den Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung gem. Art. 3 GG erfüllt, da von den Nachteilen dieser Regelung vorwiegend Frauen betroffen sind (Berghahn/Wersig 2013: 75ff.).

<sup>107</sup> Die Bedarfsgemeinschaft des SGB II ist ein Hemmnis für Alleinerziehenden, wieder in einer Partnerschaft zu leben (Betzelt/Rust 2011: 217ff.).

<sup>108</sup> BSG vom 13. November 2008 – B 14 AS 2/08 R; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 29.5.2013 – 1 BvR 1083/09.

## 5. Überwindung des Hartz-IV-Bezuges durch Wohngeld, Kinderzuschlag sowie Unterhaltsvorschuss?

### 5.1 Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG

Der Kinderzuschlag ist 2005 gleichzeitig mit dem SGB II als Leistung für Familien eingeführt worden, die trotz vorhandenem Erwerbseinkommen vor allem wegen ihrer Kinder auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Zusammen mit dem Wohngeld soll er es Familien ermöglichen, ohne Leistungen des Arbeitslosengeldes II zu leben (BMAS 2013a: 358). Der Kinderzuschlag soll Armut reduzieren und Erwerbsanreize für Eltern mit geringem Einkommen setzen. Er beträgt maximal 140 Euro pro Kind und soll zusammen mit dem Kindergeld und dem Wohngeldanteil der Kinder sowie den neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe den durchschnittlichen soziokulturellen Mindestbedarf von Kindern sicherstellen.

Mit der Weiterentwicklung des Kinderzuschlags zum 1. Oktober 2008 wurde die Mindesteinkommensgrenze auf einheitliche Beträge von 900 Euro brutto für Paare und 600 Euro brutto für Alleinerziehende und die Abschmelzrate für Erwerbseinkommen von 70 auf 50 Prozent gesenkt.<sup>109</sup> Außerdem wurde ein Wahlrecht zwischen der Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Leistungen der Grundsicherung für Personen eingeführt, die bei der Beantragung von Arbeitslosengeld II Anspruch auf Leistungen für Mehrbedarf hätten, wenn bei ihnen Hilfebedürftigkeit unter Außerachtlassung des Mehrbedarfs vermieden wird. Diese Regelung zielte in erster Linie auf die Gruppe der Alleinerziehenden. Wenn das Einkommen einer Alleinerziehenden ausreichen würde, um ihren eigenen SGB-II-Hilfebedarf – ohne Hinzurechnung des Mehrbedarfszuschlages wegen Alleinerziehung – zu decken, dann kann sie den Kinderzuschlag (statt der SGB II-Leistungen) beziehen. Dadurch kann sie sich zwar dem Regime des Förderns und Forderns entziehen, nimmt aber ein geringeres Haushaltseinkommen in Kauf, da sie auf den Mehrbedarfszuschlag verzichten muss. Unter Zugrundelegung der statistischen Daten der Familienkasse haben im Jahr 2009 schätzungsweise rund 1.800 Personen von diesem Wahlrecht Gebrauch gemacht, von denen 365 Berechtigte direkt aus dem Bezug von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) kamen (BT-Drucksache 17/968: 5).

Seit dem Jahr 2010 werden mit dem Kinderzuschlag ca. 130.000 Haushalte mit rund 300.000 Kindern erreicht.<sup>110</sup> Der Kinderzuschlag erhöhte das Haushaltseinkommen der Berechtigten im Jahr 2010 um durchschnittlich 280 Euro monatlich bei einer durchschnittlichen Kinderzahl von 2,5 Kindern pro Familie. Der überdurchschnittliche Bezug des Kinderzuschlags in Familien mit mehreren Kindern ist darauf zurückzuführen, dass mit steigender Kinderzahl die Möglichkeit

<sup>109</sup> Gem. § 6a Abs. 4 Satz 6 BKGG wird für je 10 Euro, um die die monatlichen Erwerbseinkünfte den maßgebenden Betrag übersteigen, der Kinderzuschlag um 5 Euro monatlich gekürzt.

<sup>110</sup> Im Jahr 2012 waren es genau 294.056 Kinder. Dies waren 1,7 Prozent der kindergeldberechtigten Kinder in Deutschland (BT-Drucksache 17/14521: 16).



beider Elternteile sinkt, (voll-)erwerbstätig zu sein und für den Lebensunterhalt der gesamten Familie ein ausreichendes Erwerbseinkommen zu erzielen. Darüber hinaus vervielfacht sich mit steigender Kinderzahl der Einkommenskorridor, in dem der Kinderzuschlag bezogen werden kann. Kritisch wird auf die negativen Erwerbsanreize des Kinderzuschlags hingewiesen, der das verfügbare Einkommen der Familie zunächst deutlich ansteigen lässt, bei weiter steigendem Brutto(arbeits-)einkommen jedoch wieder sinken lässt, und dies je nach Familientyp nicht unerheblich (Ott/Schürmann/Werding 2012: 207ff.).

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 Prozent der Familien, die Kinderzuschlag beziehen, Alleinerziehenden-Haushalte sind (BMFSFJ 2013). 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 beantragt werden (§ 6a Abs. 3 Satz 2 BKGG). Der Kinderzuschlag ist daher vornehmlich eine Unterstützungsleistung für kinderreiche Familien im Niedriglohnssektor.<sup>111</sup> 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. Überzeugend ist dagegen der Vorschlag, die Mehrbedarfspauschale des SGB II im Rahmen des Kinderzuschlags auszuzahlen und diesen entsprechend zu erhöhen (Steffen 2009: 4). Damit würde der Kinderzuschlag seine Funktion, die Berechtigten unabhängig von Grundsicherungsleistungen zu machen, auch für Alleinerziehende gewährleisten können.

## 5.2 Wohngeld

Wer über das SGB II oder das SGB XII keine Kosten der Unterkunft erhält, kann Ansprüche nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) geltend machen. Wohngeld ist daher von vornherein nur für diejenigen konzipiert, die ihren Lebensunterhalt unabhängig von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II oder XII bestreiten können (§ 7 Abs. 1 WoGG). Die Höhe des Wohngeldes hängt von verschiedenen Variablen ab: von der Anzahl der Haushaltsmitglieder, von dem Mietenniveau der Gemeinde, in der sich die Wohnung befindet,<sup>112</sup> sowie von dem Gesamteinkommen des

<sup>111</sup> Eine Alleinerziehende, die so viel verdient, dass sie selber keine SGB-II-Leistungen beziehen müsste, würde für ihre Kinder folgende Leistungen beziehen: Unterhaltsvorschuss und Kindergeld machen zusammen 317 Euro in der Gruppe der 0 bis 5-Jährigen und 364 Euro für die 6 bis 11-Jährigen. Der ungekürzte Kinderzuschlag beträgt 140 Euro. Hinzu käme das Wohngeld, das auf den Kinderzuschlag nicht angerechnet wird und vice versa. Geht man von einem geschätzten, anteiligen Wohngeld von 120 Euro aus, so stünden dem Kind 577 Euro bzw. 624 Euro zur Verfügung. Dies übersteigt im Jahr 2014 das Sozialgeld um 348 und 363 Euro, von denen die Kosten der Unterkunft im Regelfall für das Kind zu decken sein müssten. Allerdings wirkt sich der Kinderzuschlag unterhaltsrechtlich als Minderung des Unterhaltsbedarfs des Kindes aus (Grube 2009: 388, 390).

<sup>112</sup> § 12 Abs. 2 WoGG: Das in 6 Stufen eingeteilte Mietenniveau wird vom Statistischen Bundesamt jedes Jahr ermittelt.

Haushalts. Letzteres setzt sich aus der Summe des Jahreseinkommens der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder zusammen abzüglich der Freibeträge. Das Kindergeld wird nicht als Einkommen berücksichtigt, der Kindesunterhalt und die Unterhaltsvorschussleistungen hingegen schon (§ 14 Abs. 2 Nr. 21 WoGG). Alleinerziehende haben pro Kind unter zwölf Jahren einen Freibetrag von 600 Euro im Jahr. Die Grenze des Netto-Gesamteinkommens liegt beispielsweise für einen Zweipersonenhaushalt je nach Mietstufe der Gemeinde bei 1.030 Euro bei Stufe I bis zu 1.170 Euro bei Mietstufe VI (VAMV 2012: 137). Für Kinder, für die Wohngeld bezogen wird, bestehen zudem Ansprüche auf Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 6b BKKG).

Gemäß § 8 Abs. 2 WoGG können Haushaltsmitglieder auf Leistungen der Grundsicherung verzichten, um Wohngeld zu erhalten. Wie beim Kinderzuschlag ist die „Verzichtsklausel“ auch beim Wohngeld negativ zu bewerten. Hier wird den Berechtigten eine Bedarfsunterdeckung nahegelegt, die sie in manchen Fällen jedoch hinnehmen, um „der Verfolgungsbetreuung durch die Jobcenter zu entkommen“ (Steffen 2009). Dies ist im Sinne der Armutsreduzierung von Alleinerziehenden und ihren Kindern jedoch nicht sinnvoll.

Wohngeld kann für Alleinerziehende eine bedeutende Rolle spielen, um von SGB II-Leistungen unabhängig zu werden – gerade in Ballungsgebieten – in denen die Mieten hoch sind.<sup>113</sup> Alleinerziehende leben häufig in Großstädten, weil dort das Arbeitsplatzangebot größer ist und die benötigte Infrastruktur im Hinblick auf Einrichtungen der Kinderbetreuung und den Nahverkehr vorhanden ist.

### **5.3 Zusammenwirken von Kindergeld, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Wohngeld**

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 BKKG). Selbst für die zuständigen Jobcenter, Wohngeldstellen und die Familienkassen ist die Beurteilung, ob eine (Ein-Eltern-)Familie entweder Leistungen nach dem

<sup>113</sup> Vgl. Heyn/Braun/Grade (2013), die in einer Studie für die Bertelsmann Stiftung anhand der Daten des Mikrozensus 2011 für 100 deutsche Städte den Einfluss der Mietpreise auf die Einkommen von Familien untersucht haben. Die Ergebnisse der Studie zeigen zum Teil drastische Auswirkungen des Wohnungsmarkts auf das Budget von Familien, die weniger als 60 Prozent des ortsüblichen mittleren Einkommens erzielen: In Jena bleiben einer Familie mit zwei Kindern nach Überweisung der Miete rechnerisch nur 666 Euro pro Monat. Das verfügbare Einkommen liegt demnach 43 Prozent unter der staatlichen Grundsicherung, auf die eine vergleichbare Familie ohne Erwerbseinkommen Anspruch hat und die bundesweit einheitlich 1.169 Euro beträgt. Ähnliche Auswirkungen haben die hohen Wohnkosten in Frankfurt/Main, Freiburg und Regensburg, wo einkommensschwache Familien nach Entrichtung der Miete durchschnittlich 37, 33 und 26 Prozent unter Hartz-IV-Niveau landen.



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 (vgl. hierzu ausführlich Steiger 2012: 25ff.). In repräsentativen 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 (GOE 2013: 11, 23).

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 (§ 6a 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 zum Zusammenwirken der verschiedenen Sozialleistungen bei Alleinerziehenden im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage am 8. August 2013 hierzu folgendes Rechenbeispiel angeführt:

Danach benötigt eine Alleinerziehende mit zwei Kindern im Alter von vier und sechs Jahren bei der Inanspruchnahme von Unterhaltsvorschuss für beide Kinder ein Bruttoerwerbseinkommen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von rund 1.300 Euro monatlich, um durch die Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld den Bezug von Leistungen der Grundsicherung zu beenden. Der Bedarfsgemeinschaft stünde hier ein Nettohaushaltseinkommen (bestehend aus Nettoerwerbseinkommen, Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss) in Höhe von rund 1.780 Euro zur Verfügung. Ohne Inanspruchnahme von Unterhaltsvorschuss für beide Kinder benötigt die Alleinerziehende lediglich ein Bruttoerwerbseinkommen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von rund 1.100 Euro, um durch die Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld den Bezug von Leistungen der Grundsicherung zu beenden. Der Bedarfsgemeinschaft stünde hier ein Nettohaushaltseinkommen – bestehend aus Nettoerwerbseinkommen, Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld – in Höhe von rund 1.760 Euro zur Verfügung (BT-Drucksache 17/14518: 20f.).

Durch die (erzwungene) Kombination der verschiedenen Sozialleistungen kommt es zu dem widersinnigen Effekt, dass der zusätzliche Bezug einer Sozialleistung, nämlich dem Unterhaltsvorschuss, dazu führt, dass der Arbeitseinsatz vergrößert werden muss, um den SGB-II-Bezug zu verlassen. Dies hängt damit zusammen, dass der 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. Auf die Beantragung des Unterhaltsvorschusses kann nicht verzichtet werden, da er gemäß § 12a SGB II vorrangig ist. Noch gar nicht berücksichtigt sind die Interdependenzen zum Einkommensteuerrecht, wenn die Alleinerziehende ab einem Bruttoeinkommen von 1.035 Euro in die „Besteuerung hineinwächst“ und sich dadurch wiederum der Wohngeldanspruch (und eventuell der Kinderzuschlag) erhöht (Steffen 2009: 4).



## 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 Leistungsfähigkeit 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 Staatstätigkeit** 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 auszuführen. 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 Niedriglohnssektor 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 bedarfsgerechtes 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.<sup>114</sup> 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),<sup>115</sup> 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 Zahlbeträge von derzeit maximal 140 Euro pro Kind auf nach dem Alter gestaffelte Beträge erhöht werden: 200 Euro für unter Sechsjährige, 236 Euro für Sechs bis 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

<sup>114</sup> Vgl. hierzu das Bündnis Kindergrundsicherung, ein Zusammenschluss aus 8 Verbänden: Arbeiterwohlfahrt (AWO), Bundesverband kommunaler Frauenbüros, Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie und Familientherapie (DGSF), Deutscher Kinderschutzbund (DKSB), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Pro Familia, Verband berufstätiger Mütter (VBM) und Zukunftsforum Familie (ZFF). Auch der DGB und die Partei Die Grünen haben entsprechende Reformvorschläge vorgelegt.

<sup>115</sup> Im Jahr 2013 müsste die Kindergrundsicherung wegen der zwischenzeitlich erfolgten Erhöhung der Kinderfreibeträge allerdings schon 584 Euro im Monat betragen.



die Leistung in Anspruch nehmen würden (ebd.: 162). 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. *Ordnungspolitisch* 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.<sup>116</sup> 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.

<sup>116</sup> 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.



## Literaturverzeichnis

Achatz, Juliane; Hirseland, Andreas; Leitzmann, Thorsten und Zabel, Cordula, Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB Forschung, 2013

Ahnert, Lieselotte, Entwicklungspsychologische Erfordernisse bei der Gestaltung von Betreuungs- und Bildungsangeboten im Kleinkind- und Vorschulalter, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich. Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht. Band 1, 2005

Allmendinger, Jutta und Haarbrücker, Julia, Lebensentwürfe heute. Wie junge Frauen und Männer in Deutschland leben wollen. Kommentierte Ergebnisse der Befragung 2012, WZB Discussion Paper, P 2013-002, September 2013

Apel, Helmut und Engels, Dietrich, Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich, Abschlussbericht, Köln/Berlin 2012, download unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/a-410-forschungsprojekt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/a-410-forschungsprojekt.pdf?__blob=publicationFile) (07.02.2014)

Institut für Demoskopie Allensbach (Allensbach), Alleinerziehende. Lebens- und Arbeitssituation sowie Lebenspläne, 2008

Althammer, Jörg, Familienbesteuerung - Reformen ohne Ende, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2002

Andreß, Hans-Jürgen; Borgloh, Barbara; Güllner, Miriam und Wilking, Katja, Wenn aus Liebe rote Zahlen werden - über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, 2003

Bahle, Thomas; Göbel, Claudia und Hubl, Vanessa, Familiäre Risikogruppen im europäischen Vergleich, in: WSI Mitteilungen 3/2013

Becker, Irene und Hauser, Richard, Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, 2010

Becker-Stoll, Fabienne, Kindeswohl und Fremdbetreuung, in: FamRZ 2010

Berghahn, Sabine und Wersig, Maria, Gesicherte Existenz? Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland, 2013

Betzelt, Sigrid; Rust, Ursula u.a., Individualisierung von Leistungen des SGB II, 2011

Birk, Dieter und Wernsmann, Rainer, Der Schutz von Ehe und Familie im Einkommenssteuerrecht, in: JZ 2001

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Steuergerechtigkeit und Familienlastenausgleich, in: StuW 1986

Born, Winfried, Urteilsanmerkung in: FamRZ 2009

- Born, Winfried, Urteils-Anmerkung. Verfassungswidrigkeit unterschiedlicher Unterhaltsdauer bei der Betreuung ehelicher und nichtehelicher Kinder, in: FamRZ 2007, S. 973 f.
- Borth, Helmut, Urteilsanmerkung, in: FamRZ 2009, S. 1129
- Borth, Helmut, Urteilsanmerkung, in: FamRZ 2013
- Borth, Helmut, Ausweitung des Schutzes des nahehelichen Unterhalts bei langer Ehedauer – Neufassung der Begrenzungsvorschrift des § 1578b BGB, in: FamRZ 2013a, S. 165 ff.
- Boss, Alfred, Christensen, Björn und Schrader, Klaus, Die Hartz IV-Fälle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt, ifw Nr. 474/475, 2011
- Breithaupt, Marianne, 50 Jahre Düsseldorfer Tabelle, 50 Jahre verordneter Unterhaltsverzicht, 2012
- Breithaupt, Marianne, Tatsächlicher versus standardisierter Bedarf – Reformbedarf Kindesunterhaltsrecht, in: Kirsten Scheiwe und Maria Wersig, Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, 2010
- Bundesagentur für Arbeit, Monatliche Analytikreports der Statistik für Deutschland und die einzelnen Bundesländer – Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Januar 2014, download unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentral/Analytikreports-zentral-nav.html> (27.02.2014)
- Bundesagentur für Arbeit, Kurzinformation: Kinder und Jugendliche in Grundsicherung, Grundsicherung in Deutschland – Arbeitsmarktberichterstattung – August 2013, Nürnberg 2013
- Bundesagentur für Arbeit (BA) Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Rechtsvereinfachung im SGB II“ (PEG 21-II-8400), Änderungsvorschläge der BA vom 8. April 2013, Nürnberg, 2013
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Alleinerziehende unterstützen – Fachkräfte gewinnen, Report 2013
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2013a
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, Monitor Familienforschung, 2013
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.), Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituation und Lebenswirklichkeit von Müttern und Kindern, 2012
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.), Unterhaltszahlungen für minderjährigen Kinder in Deutschland, 2002
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das Splittingverfahren bei der Einkommensteuerveranlagung von Ehegatten, Monatsbericht des BMF, September 2005



Bundesministerium der Finanzen (BMF), Datensammlung zum Steuerrecht, 2012

Bundestags-Drucksache 17/14518

Bundestags-Drucksache 17/14521

Bundestags-Drucksache 17/11666

Bundestags-Drucksache 17/11885

Bundestags-Drucksache 16/1830

Bundestags-Drucksache 16/6980

Bundestags-Drucksache 13/1850

Bundestags-Drucksache 13/4899

Bundestags-Drucksache 8/1952

Bundestags-Drucksache 7/1470

Bundestags-Drucksache III/260

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Kein Kind zurücklassen – Kinderarmut bekämpfen. Positionspapier der Arbeitsgruppe „Kinderarmut“ beim DGB Bundesvorstand vom 27.5.2008

Deutscher Verein, Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des UVG, 7.12.2011, download unter: [https://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen\\_archiv/2011/DV%2028-11.pdf](https://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2011/DV%2028-11.pdf) (07.02.2014)

Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Koalitionsvertrag), 18. Legislaturperiode, 2013

Dohmen, Dieter und Himpele, Klemens, Umfinanzierung der elterlichen Kosten für den Schulbesuch der Kinder durch Kürzungen beim Kindergeld, 2006

Dormann, Auguste und Spangenberg, Ernst, Nachehelicher Unterhalt und Kindesbetreuung, in: FamRZ 2012

Eschelbach, Diana und Trunk, Nina, Analyse der Rechtsprechung und Literatur zur gemeinsamen elterlichen Sorge, in: Karin Jurczyk und Sabine Walper, Gemeinsames Sorgerecht. Empirische Studien und juristische Expertise, 2012, S. 33 ff.

Feil, Michael und Wiemers, Jürgen, Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen, in: IAB-Kurzbericht 11/2008

Gernhardt, Peter, Der Betreuungsunterhalt nach § 1570 BGB und § 1615 I BGB, in: FuR 2010

Gesellschaft für Organisation und Entwicklung Bielefeld (GOE), Alleinerziehend in Wolfsburg. Eine Studie über Ein-Eltern-Familien im SGB II-Bezug, 2013

Grabka, Markus M., Eine Bestandsaufnahme: Kinder- /Armut in Deutschland, Vortrag im Rahmen der Tagung „Kinderarmut in Deutschland und Europa. Wo stehen wir am Ende des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung?, Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V. am 30. November 2010, download unter: [http://www.ag-familie.de/media/docs/AGF\\_EK\\_Kinderarmut\\_grabka\\_301110.pdf](http://www.ag-familie.de/media/docs/AGF_EK_Kinderarmut_grabka_301110.pdf) (24.02.2014)

Grube, Christian, Das Unterhaltsvorschussrecht im „Gestrüpp“ von Sozialrecht und Unterhaltsrecht, in Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilferecht – ZKJ 2009

Haller, Lisa; Henninger, Annette und Wimbauer, Christine, Die Verringerung von Kinderarmut als Rechentrick? Zur Situation Unterhaltsberechtigter nach der Reform des Unterhaltsrechts, in: Zeitschrift für Sozialreform, 2011

Haupt, Heiko und Becker, Reina, Kinder in schlechter Verfassung? – Zum Neuanlauf für eine verfassungsgerechte Familienbesteuerung: Niedersächsisches FG 7 V 4/12 – BFH III B 68/12, Sächsisches FG 1 K 712/11 – BFH III B 2/13, in: DStR 2013

Heiderhoff, Bettina, Verlängerung des Betreuungsunterhalts über das dritte Lebensjahr hinaus in der aktuellen Rechtsprechung des BGH – lässt die Unterhaltsreform wirklich so wenig Spielraum? in: FamRZ 2012, S. 1604, 1605

Heimer, Andreas; Knittel, Tilmann und Steidle, Hanna, Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Alleinerziehende, 2009

Heyn, Timo; Braun, Reiner und Grade Jan, Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013

Hütter, Monika, Befristung trotz Kinderbetreuung?, in: FamRZ 2013

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB-Kurzbericht 15/2013, Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Endbericht 17.6.2013, 2013a

Jacobi, Lena und Schaffner, Sandra, Does Marginal Employment Substitute Regular Employment? A Heterogeneous Dynamic Labor Demand Approach for Germany, Ruhr Economic Papers 56, 2008

Jurczyk, Karin, Elterliche Erwerbsarbeit aus Kinderperspektive: Neue Konstellationen, in: Frühförderung interdisziplinär 2004

Jurczyk, Karin und Klinkhardt, Josefine, Vater, Mutter, Kind? Acht Trends in Familien, die Politik heute kennen sollte, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2014

Lang, Joachim, in: Klaus Tipke und Joachim Lang, Steuerrecht 18. Aufl. 2005



Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Dittmann, Jörg und Sthamer, Evelyn, Von alleine wächst sich nichts aus ... Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I. Abschlussbericht der 4. Phase der Langzeitstudie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, 2012

Lenze, Anne, in: Lehr- und Praxiskommentar zum SGB II, Aufl. 5, 2013

Lenze, Anne, Sind die neuen Hart-IV-Sätze verfassungskonform, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2011

Lenze, Anne, Warum die Bundesregierung erneut verfassungsriskante Regelbedarfe vorlegt, in: WSI Mitteilungen, 2010

Lenze, Anne, Das Unterhaltsänderungsgesetz aus sozialrechtlicher Perspektive, in: FamRZ 2009

Lenze, Anne, In schlechter Verfassung, in: Vorgänge 2008

Lenze, Anne, Die rechtliche Bewertung der Hausfrauenarbeit, 1988

Liefmann-Keil, Elisabeth, Gegenwart und Zukunft der sozialen Altersvorsorge, Göttingen 1967

Lipp, Volker, Selbstbehalt zwischen Verfassung, Gesetz, Richtlinien und Einzelfall, in: FamRZ 2012

Martens, Rudolf, Arme Kinder - arme Eltern. Zahlen, Daten, Fakten, Der Paritätische Gesamtverband, Berlin 2012

Martens, Rudolf, Gibt es tatsächlich weniger Kinderarmut?, in: Soziale Sicherheit 2012a

Matthäus-Meier, Ingrid, Für einen gerechten und einfachen Familienlastenausgleich, in: ZRP 1988

Niehaus, Frank, Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung? Die „beitragsfreie Mitversicherung“ auf dem Prüfstand, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013

OECD, Taxing Wages, 2013

Ott, Notburga u. a., Dynamik der Familienform „alleinerziehend“. Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. BMAS-Forschungsbericht 421, 2011

Ott, Notburga; Schürmann, Heinrich und Werding, Martin, Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, Baden-Baden 2012

Pezzer, Heinz-Jürgen, Familienbesteuerung und Grundgesetz, in: StuW 1989

Pimminger, Irene, Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern, Agentur für Gleichstellung im ESF, 2012

Rainer, Helmut u. a., Kinderbetreuung. Studie im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland. ifo-Forschungsberichte 51, München 2013

- Ross, Hartmut, Familienlastenausgleich, quo vadis?, in: DStZ 1990
- Sacksofsky, Ute, Steuerung der Familien durch Steuern, in: NJW 2000
- Schäuble, Marina, Haushaltsführungskosten als Mehrbedarf des Kindes?, in: FamRZ 2010
- Scheiwe, Kirsten, Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt im Kindesunterhaltsrecht – Reformoptionen und ihre Grenzen, in: diess. und Maria Wersig, Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, 2010
- Scheiwe, Kirsten, Kindesunterhalt und Sozialleistungen, in: SDRV, 2009
- Scheiwe, Kirsten und Wersig, Maria, Cash und Care – Kindesunterhaltsrecht und Geschlechter(un)gleichheit, 2011
- Schön, Wolfgang, Die Kinderbetreuung, das BVerfG und der Entwurf eines Gesetzes zur Familienförderung, in: DStR 1999
- Schirrmacher, Gesa, Öffentliche Unterhaltsvorschussleistungen und ihre Grenzen, in: Kirsten Scheiwe und Maria Wersig, Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, 2010
- Schürmann, Heinrich, Die Drei-Jahres-Grenze der Betreuung im Sozialrecht und im Unterhaltsrecht – ein Vergleich, in: FPR 2012
- Schürmann, Heinrich, Eine/r betreut und eine/r bezahlt – Rechtssystematik und Probleme bei der Bewertung von Kinderbetreuung und Barunterhalt, in: Kirsten Scheiwe und Maria Wersig, Einer zahlt und eine betreut, 2010
- Schuster, Solveig, Armutsfälle Alleinerziehend? Untersuchung des Altersarmutsrisikos alleinerziehender Frauen in Deutschland, 2013
- Seer, Roman und Wendt, Volker, Die Familienbesteuerung nach dem so genannten „Gesetz zur Familienförderung vom 22.12.1999, in: NJW 2000, 1904 ff.
- Seils, Eric, Kinderarmut in der Berichterstattung der Bundesregierung, in: Soziale Sicherheit 2013
- Sell, Stefan, Kinderbetreuungseinrichtungen in der Republik – Angebot und Kosten als Kontextbedingung für das reformierte Unterhaltsrecht, in: FPR 2009
- Spindler, Helga, Alleinerziehende und die Arbeitsmarktreform 2004, in: Streit 2004
- Statistisches Bundesamt (2013), Fachserie 1 Reihe 3, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Haushalte und Familien – Ergebnisse des Mikrozensus 2012
- Steiger, Martin, Die Aufstockung von Erwerbseinkommen durch Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld – stringente Sozialpolitik oder Schuldbürgerstreich, NDV 2012, S. 25-34
- Steffen, Johannes, Erwerbstätige Alleinerziehende in den Fängen von „Hartz IV“, 02/2009, [www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/)



Tipke, Klaus, Die Steuerrechtsordnung I, 2. Aufl. 2000

Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV), Alleinerziehend - Tipps und Informationen, 2012

Viefhues, Wolfram, Urteilsanmerkung zu BGH vom 1.6.2011 - XII ZR 45/09, in: FamRZ 2011, S. 1212

Viefhues Wolfram (Hrsg.), juris Praxiskommentar BGB, Gesamtausgabe, Familienrecht, Saarbrücken 2012

Viefhues, Wolfram, Unterhaltsrechtliche Behandlung der Kosten der Kindererziehung, in: ZFE 2008, 284

Von Boetticher, Arne und Münder, Johannes in: Lehr- und Praxiskommentar zum SGB II Aufl. 5, 2013

Wellenhofer, Marina, Die Unterhaltsrechtsreform nach dem Urteil des BVerfG zum Betreuungsunterhalt, in: FamRZ 2007

Werding, Martin, Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2014

Werding, Martin und Meister, Wolfgang, Sozialleistungsbezug und Erwerbsanreize: Familien in der Grundsicherung“, in: Sozialer Fortschritt, 2011

Wieland, Joachim, Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf, Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011

Willekens, Harry, Ein Plädoyer für eine neue Ehe als kindbezogene Institution der sozialen Sicherung, in: Kirsten Scheiwe, Soziale Sicherungsmodelle revisited, Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen, 2007

Willekens, Harry, Unterhalt durch Betreuung – eine rechtsvergleichende Perspektive, in: Kirsten Scheiwe und Maria Wersig, Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, 2010

Zabel, Cordula, Oft in Ein-Euro-Jobs, selten in betrieblichen Maßnahmen, IAB-Kurzbericht 21/2011

Zeidler, Wolfgang, Verfassungsrechtliche Fragen zur Besteuerung von Familien- und Alterseinkommen, in: StuW 1985

## Abstract

### **Single parents: financial situation, legal parameters and reform options**

*Prof. Dr. Anne Lenze, Hochschule Darmstadt*

For many years poverty of single-parent-households has been broadly discussed in Germany. Though 40 percent of these families live at a subsistence level and receive unemployment benefits legislation has further weakened their economic situation. Since 2008 divorced parents have not been obliged to pay matrimonial maintenance to the parent who is the primary carer after the youngest child has reached its third birthday. In almost half of the cases even child maintenance is - completely or partly - not paid. With the Law on Advance Maintenance Payment the state substitutes the lack of payment for children - but this allowance is limited to the maximum period of six years and is only paid up to the age of 12 years and was also reduced in 2008.

Compared to other European countries single parents in Germany pay a lot of taxes and contribution to social security. Actually they are almost treated like childless citizens. The study argues that there should be higher tax benefits for them. Further - and this would affect all families - the minimum subsistence level of each child should be excluded from the assessment base for the contributions to social security. This would leave families a greater amount of their income. This suggestion is supported by the German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) that decided in 2001 that raising a child is an equivalent contribution to the pay-as-to-go pension system, which depends on the up-bringing of the next generation.

The survey also shows that it is very difficult for many single mothers to find an adequate job compatible with their children's needs and supplying them with a sufficient income. The period of unemployment is extremely long compared with other unemployed people. The existing legal instruments to help benefit recipients to become independent of social welfare are often not successful in the case of single mothers. Because of the great impact of poverty on the future of children the survey suggests a coherent set of instruments to improve the economic situation of single parent families.



## Über die Autorin



**Prof. Dr. jur., LL.M.Eur. Anne Lenze,** Jahrgang 1959, ist seit 1996 Professorin für Familien- und Jugendhilferecht an der Hochschule Darmstadt, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und soziale Arbeit. Zuvor war sie Richterin am Sozialgericht in Bremen. Im Rahmen ihrer Habilitation hat sie sich mit verfassungs- und europarechtlichen Fragen einer grundlegenden Rentenreform beschäftigt. Sie arbeitet wissenschaftlich an den Schnittstellen von Familien-, Sozialversicherungs- und Steuerrecht und wirkt an einem SGB II - Kommentar mit. Sie war als Sachverständige bei Anhörungen mehrerer Bundestags-Ausschüsse tätig und hat Rechtsgutachten zum Elterngeld und Kindergeld verfasst.

## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Verantwortlich**

Antje Funcke,  
Sarah Menne

### **Gestaltung**

Markus Diekmann, Bielefeld

### **Titelfoto**

©photophonie / Fotolia

### **Druck**

Druckhaus Rihn, Blomberg



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0  
Fax +49 5241 81-81999

Antje Funcke  
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen  
Telefon +49 5241 81-81243  
Fax +49 5241 81-681243  
[antje.funcke@bertelsmann-stiftung.de](mailto:antje.funcke@bertelsmann-stiftung.de)

Sarah Menne  
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen  
Telefon +49 5241 81-81260  
Fax +49 5241 81-681260  
[sarah.menne@bertelsmann-stiftung.de](mailto:sarah.menne@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

[www.wirksame-bildungsinvestitionen.de](http://www.wirksame-bildungsinvestitionen.de)