



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Wortprotokoll der 57. Sitzung

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berlin, den 14. März 2016, 14:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Saal 2.200

Vorsitz: Paul Lehrieder, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 11

- a) Antrag der Abgeordneten Jörn Wunderlich, Cornelia Möhring, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Lebenssituation von Alleinerziehenden deutlich verbessern

BT-Drucksache 18/6651

Federführend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mithberatend:

Finanzausschuss
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Berichterstatter/in:

Abg. Bettina Hornhues [CDU/CSU]
Abg. Dr. Fritz Felgentreu [SPD]
Abg. Jörn Wunderlich [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Franziska Brantner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Antrag der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Katja Dörner, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alleinerziehende stärken – Teilhabe von Kindern sichern

BT-Drucksache 18/4307

Federführend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mithberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Bettina Hornhues [CDU/CSU]
Abg. Dr. Fritz Felgentreu [SPD]
Abg. Jörn Wunderlich [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Franziska Brantner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Anwesenheitslisten	Seite 3
Anwesenheitsliste Sachverständige	Seite 8
Sprechregister Abgeordnete	Seite 9
Sprechregister Sachverständige	Seite 10
Zusammenstellung der Stellungnahmen	Seite 33



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

Montag, 14. März 2016, 14:00 Uhr

Off.

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Beermann, Maik		Behrens (Börde), Manfred	
Groden-Kranich, Ursula		Eckenbach, Jutta	
Hornhues, Bettina	<i>B. Hornhues</i>	Lanzinger, Barbara	
Koob, Markus		Leikert Dr., Katja	
Launert Dr., Silke		Lips, Patricia	
Lehrieder, Paul		Moag, Karin	
Pahlmann, Ingrid	<i>Ingrid Pahlmann</i>	Mahlberg, Thomas	
Pantel, Sylvia	<i>S. Pantel</i>	Noll, Michaela	
Patzelt, Martin	<i>M. Patzelt</i>	Rüddel, Erwin	
Pols, Eckhard		Schiewerling, Karl	
Rief, Josef		Schön (St. Wendel), Nadine	
Schwarzer, Christina		Stefinger Dr., Wolfgang	
Tauber Dr., Peter		Strobl, Matthäus	
Timmermann-Fechter, Astrid		Strenz, Karin	
Weinberg (Hamburg), Marcus	<i>M. Weinberg</i>	Sütterlin-Waack Dr., Sabine	
Wiese (Ehingen), Heinz		Wendt, Marian	
Zollner, Gudrun		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	

Stand: 9. März 2016

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**

Montag, 14. März 2016, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD		SPD	
Bahr, Ulrike		Diaby Dr., Karamba	_____
Crone, Petra	_____	Engelmeier, Michaela	_____
Felgentreu Dr., Fritz		Gottschalck, Ulrike	_____
Kömpel, Birgit	_____	Griese, Kerstin	_____
Rix, Sönke		Heinrich, Gabriela	_____
Rüthrich, Susann	_____	Kermer, Marina	_____
Schlegel Dr., Dorothee		Kühn-Mengel, Helga	_____
Schulte, Ursula	_____	Matthois, Hilde	_____
Schwartze, Stefan		Reimann Dr., Carola	_____
Stadler, Svenja	_____	Stamm-Fibich, Martina	_____
Yüksel, Gülistan		Träger, Carsten	_____
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Möhring, Cornelia		Hein Dr., Rosemarie	_____
Müller (Potsdam), Norbert	_____	Lenkert, Ralph	_____
Werner, Katrin	_____	Petzold (Havelland), Harald	_____
Wunderlich, Jörn		Vogler, Kathrin	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Brantner Dr., Franziska		Lazar, Monika	_____
Dörner, Katja	_____	Scharfenberg, Elisabeth	_____
Schauws, Ullie	_____	Schulz-Asche, Kordula	_____
Wagner, Doris	_____	Walter-Rosenheimer, Beate	_____

Stand: 9. März 2016

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32859, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**

Montag, 14. März 2016, 14:00 Uhr

Öff.

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Bähr, Claudia	Die Linke	C. Bähr
Schepers, Peter	CDU/CSU	P. Schepers
Rhodes, Anja	CDU/CSU	A. Rhodes
Schmidt	SPD	[Signature]
Karin Günther	SPD	Günther
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend (13. Ausschuss)
Montag, 14. März 2016, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts- bezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin	Monk		ED'In
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	WYSEGADE		MDN
Nordrhein-Westfalen	Bies		RR
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen	GRÄBLICH-HÜBNERER		Rep'In
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein	HARTFELD		BVMD'In
Thüringen			

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Unterschriftenliste der Sachverständigen
für 57. Sitzung - Öffentliche Anhörung
zu „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“
am 14. März 2016, 14.00 bis 16.00 Uhr, PLH, Saal 2.200

Name	Unterschrift
Dr. Romy Ahner	
Matthias Dantlgraber	
Marion von zur Gathen	
Miriam Hoheisel	
Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel	
Prof. Dr. Maria Wersig	



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	28, 29, 30
Dr. Fritz Felgentreu (SPD)	23, 24, 25, 26
Bettina Hornhues (CDU/CSU)	18, 20
Vorsitzender Paul Lehrieder (CDU/CSU)	11, 18, 23, 27, 28, 29, 30, 32
Parl. Staatssekretärin Caren Marks (BMFSFJ)	30
Cornelia Möhring (DIE LINKE.)	28
Sylvia Pantel (CDU/CSU)	20
Martin Patzelt (CDU/CSU)	31
Marcus Weinberg (Hamburg) (CDU/CSU)	19, 21
Jörn Wunderlich (DIE LINKE.)	27, 28, 31



Sprechregister Sachverständige

	Seite
Dr. Romy Ahner Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. Berlin	11, 19, 21, 30
Matthias Dantlgraber Familienbund der Katholiken Bundesgeschäftsstelle Berlin	12, 21, 30
Marion von zur Gathen Der Paritätische Gesamtverband Berlin	13, 21, 24, 26, 32
Miriam Hoheisel Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. Berlin	15, 23, 26, 28, 29
Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel Bundesfinanzhof München	16, 18, 20, 22, 23, 27, 31
Prof. Dr. Maria Wersig Deutscher Juristinnenbund e. V. Berlin	17, 23, 25, 26



Der **Vorsitzende**: Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren, ich darf Sie herzlich begrüßen zur 57. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Das ist die öffentliche Anhörung zum Thema „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“.

Ich begrüße hierzu zunächst die Mitglieder des Ausschusses sowie die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse. Für die Bundesregierung heiße ich Frau Parlamentarische Staatssekretärin Caren Marks herzlich willkommen. Weiterhin begrüße ich sehr herzlich die Besucherinnen und Besucher und insbesondere die Sachverständigen für unsere heutige Anhörung: Frau Dr. Romy Ahner vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V., Berlin; Herrn Matthias Dantlgraber, Familienbund der Katholiken, Bundesgeschäftsstelle Berlin; Frau Marion von zur Gathen vom Paritätischen Gesamtverband, Berlin; Frau Miriam Hoheisel, Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V., Berlin; Frau Professorin Dr. Monika Jachmann-Michel vom Bundesfinanzhof, München, sowie Frau Professorin Dr. Maria Wersig vom Deutschen Juristinnenbund e. V., Berlin. Entschuldigt ist Frau Professorin Dr. Anne Lenze von der Hochschule Darmstadt, die wegen eines Zugausfalls in Hannover leider nicht teilnehmen kann. Die ebenfalls eingeladene Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände konnte aus Termingründen leider keinen Vertreter bzw. keine Vertreterin benennen, so dass wir die Anhörung mit sechs Sachverständigen durchführen.

Ich weise Sie darauf hin, dass eine Tonaufzeichnung der Anhörung erfolgt. Es wird ein Wortprotokoll erstellt, welches im Internet abrufbar sein wird. Außerdem sind Bild- und Tonaufzeichnungen anderer Personen während der Sitzung nicht gestattet. Anderes gilt nur für akkreditierte Vertreterinnen und Vertreter der Medien. Ebenso bitte ich, während der Anhörung auf die Benutzung von Mobiltelefonen zu verzichten. Weiterhin weise ich darauf hin, dass die Stellungnahmen der Sachverständigen vor dem Sitzungssaal ausliegen und auch ins Internet eingestellt wurden.

Der Ablauf der öffentlichen Anhörung ist wie folgt vorgesehen: Wir beginnen mit den Eingangsstate-

ments der Sachverständigen von jeweils fünf Minuten. Darauf folgen eine Fragerunde von 60 Minuten und schließlich eine freie Fragerunde von zehn Minuten. Bei der Fragerunde von 60 Minuten wird das Fragerecht der Fraktionen nach deren Stärkeverhältnis aufgeteilt.

Wir beginnen nun mit der öffentlichen Anhörung zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Lebenssituation von Alleinerziehenden deutlich verbessern“ auf Bundestagsdrucksache 18/6651 sowie zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Alleinerziehende stärken – Teilhabe von Kindern sichern“ auf Bundestagsdrucksache 18/4307.

Zunächst bitte ich die Sachverständigen um ein kurzes Eingangsstatement von jeweils fünf Minuten. Ich werde Ihnen ein Zeichen geben, wenn sich Ihre Redezeit dem Ende zuneigt und Ihr Eingangsstatement beendet werden sollte. Ich wäre dankbar, wenn Sie dann auch zum Ende kommen würden. Der Ablauf der Redezeit wird zudem durch ein akustisches Zeichen signalisiert und am Monitor angezeigt.

Ich bitte zunächst Frau Dr. Ahner um ihr Eingangsstatement und erteile dann den weiteren Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge das Wort. Bitte schön, Frau Dr. Ahner, Sie haben das Wort.

Frau **Dr. Romy Ahner** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Dem Deutschen Verein ist die Unterstützung von Alleinerziehenden und auch die Verbesserung der Unterstützung von Alleinerziehenden und ihren Kindern ein sehr wichtiges Anliegen. Dabei ist nach unserer Auffassung letztendlich ein Gesamtangebot an infrastrukturellen, zeitpolitischen und auch monetären Rahmenbedingungen notwendig, was in den Anträgen, die der Anhörung zugrunde liegen, durch ihre Themenbreite und -vielfalt deutlich zum Ausdruck gebracht wird. Wir haben uns als Deutscher Verein mit vielen der in den Anträgen genannten Aspekte beschäftigt. Die schriftliche Stellungnahme zeigt einen kleinen Ausschnitt davon, beispielsweise zum wichtigen Thema der besseren Erwerbsintegration von Alleinerziehenden. Hier sehen wir als wichtigen Aspekt die Berücksichtigung der konkreten Lebenssituation des



alleinerziehenden Elternteils – in den meisten Fällen der Mutter. Wir halten eine darauf ausgerichtete bedarfsgerechte ganzheitliche Beratung für sehr wichtig. Aus diesem Ansatz folgen weitere notwendige Aspekte für die Verbesserung der Erwerbsintegration, wie etwa die Schaffung von Möglichkeiten der Teilzeitausbildung, der Qualifizierung und Weiterbildung in Teilzeit und Ähnliches. Auf diesem Gebiet muss immer das Ziel sein, nachhaltig Erfolg zu schaffen, denn die Wichtigkeit einer existenzsichernden und sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit ist hier in den Vordergrund zu stellen. Neben spezifischen Leistungen und Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen geht es vielfach um Aspekte, die generell Familien und Kinder unterstützen sollen und Alleinerziehende in besonderem Maße betreffen. Hierzu gehören die Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastruktur, die Unterstützung von Eltern mit Behinderungen oder die Frage eines Rückkehrrechts auf Vollzeit. Wir halten eine Umsetzung des im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Rückkehrrechts für sehr wichtig, um die Nutzung von Kernzeiten zu erleichtern und auch eine gleichmäßigere Verantwortungsübernahme zwischen Männern und Frauen zu ermöglichen.

Letztendlich spielt auch das große Feld der Kindertagesbetreuung eine wesentliche Rolle. Hier fordern wir, den bedarfsgerechten und qualitativen Ausbau weiter voranzutreiben. Wir erwarten von der aktuellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die sich mit der Qualität der Kindertagesbetreuung befasst, eine Verständigung auf gemeinsame verbindliche Zielvorgaben und die Vereinbarung erster Umsetzungsschritte. Es ist uns wichtig, im Bereich der Kinderbetreuung darauf hinzuweisen, dass die Schulkindbetreuung bislang ein „stiefmütterliches Dasein“ führt. Dies führt wiederum dazu, dass mit dem Schuleintritt der Kinder viele Familien – und in besonderem Maße die alleinerziehenden Elternteile – vor neue und verstärkte Herausforderungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben gestellt werden.

Schließlich ist auch der finanzielle Unterstützungsbedarf von Alleinerziehenden nach wie vor sehr hoch und damit ein wichtiges Themenfeld. Hier gibt es im Gesamtsystem der monetären Unterstützung einige Ansatzpunkte, um die Situation von Familien zu verbessern. Hier werden wir uns

als Deutscher Verein auch weiterhin aktiv einbringen. Aktuell wollen wir mit einer Arbeitsgruppe Schnittstellenprobleme im Bereich monetärer Unterstützung von Familien aufgreifen. Im derzeitigen System ist aber der Unterhaltsvorschuss als zielgruppenspezifische Leistung eine besonders im Fokus stehende Maßnahme. Die Maßnahme hat in der Gesamtevaluation familienpolitischer Leistungen gute Noten bekommen. Der Unterhaltsvorschuss wurde als effiziente Leistung eingestuft und es wurde ihm auch eine armutsvermindernde Wirkung attestiert. Der Deutsche Verein sieht dennoch einen deutlichen Reformbedarf im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), beispielsweise im Hinblick auf die Altersgrenze, die Bezugsdauer und auch die „Anspruchsvernichtung“ im Falle der Wiederheirat. Schließlich halten wir die volle Anrechnung des Kindergeldes für diskussionswürdig, weil ein Harmonisierungsbedarf mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch besteht. Insoweit würden wir es begrüßen, wenn in die aktuellen Überlegungen zur Reform des UVG auch diese Reformvorschläge wieder Eingang finden und diskutiert werden könnten.

Herr **Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken): Die Situation Alleinerziehender muss verbessert werden und die Statistiken, aus denen sich der Handlungsbedarf ergibt, sind bekannt. Das Armutsrisiko Alleinerziehender ist hoch und in den letzten Jahren weiter angestiegen. Von Armut betroffen sind ganz überwiegend Frauen. Die Armut wirkt sich negativ auf die Bildungs- und Teilhabechancen der Kinder aus und die Chancengleichheit aller Kinder ist nicht gewährleistet. Es besteht also Handlungsbedarf und der Familienbund hält folgende drei Punkte für besonders wichtig:

Erstens: Alleinerziehenden ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Dazu gehört eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung mit einer ausreichenden Anzahl an Plätzen. Außerdem müssen flexible Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, auch in Teilzeit, geschaffen werden. Alleinerziehenden sollte auch auf diese Weise der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet werden.

Zweitens: Alleinerziehende sind durch monetäre



Leistungen finanziell zu unterstützen. Für Alleinerziehende ist der Unterhaltsvorschuss eine besonders wichtige Leistung, die zu stärken ist.

Drittens: Alle Familien sind bei Steuern und Sozialabgaben entsprechend ihrer zusätzlichen Belastung durch die kostenaufwändige Kindererziehung zu entlasten. In den Sozialversicherungen sollte das Kinderexistenzminimum von der Beitragserhebung freigestellt werden, wie das im Steuerrecht bereits der Fall ist.

Was die notwendige Verbesserung der Kitaqualität angeht, hält der Familienbund Folgendes für notwendig: Die Fachkraft-Kind-Relation muss verbessert werden. Der Familienbund spricht sich bei Kindern unter drei Jahren für eine Fachkraft-Kind-Relation von eins zu vier aus. Bei Kindern über drei Jahren sollte die Fachkraft-Kind-Relation eins zu neun betragen. Neben der Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation ist die Ausweitung der Betreuungszeiten für Alleinerziehende besonders wichtig. Der Familienbund spricht sich diesbezüglich für einen Anspruch auf einen Ganztagsplatz für alle Familien aus. Die Kosten der Kinderbetreuung sind sozial ausgewogen zu gestalten. Ein für alle kostenfreies Kinderbetreuungsangebot wäre langfristig wünschenswert, ist aber für den Familienbund derzeit nicht prioritär. Für die Verbesserung der Kitaqualität sollten jährlich zusätzliche Bundesmittel in ausreichender Höhe bereitgestellt werden. Hierbei geht die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN genannte Größenordnung in Höhe von einer Milliarde Euro in die richtige Richtung. Die vorgeschlagenen Verbesserungen der Kitaqualität sollten unserer Ansicht nach möglichst durch ein Bundesgesetz geregelt werden. Der Bund kann nach Auffassung des Familienbundes ein solches Gesetz erlassen, da er die Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge hat. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist ein Bundesqualitätsgesetz auch erforderlich.

Was die finanziellen Leistungen für Alleinerziehende angeht, ist vor allem der Unterhaltsvorschuss zu stärken. Um alle Kinder, die keinen Unterhalt bekommen, gleich zu behandeln, sollte der Unterhaltsvorschuss, wenn erforderlich, auch länger als sechs Jahre und bis zur Vollendung des

18. Lebensjahrs gezahlt werden. Zudem sollte das Kindergeld nur hälftig angerechnet werden, da der Unterhaltsvorschuss an die Stelle von nicht gezahltem Kindesunterhalt tritt und der Kindesunterhalt ebenfalls nur hälftig angerechnet wird. Die Unterhaltsrechtsreform von 2008 wird vom Familienbund sehr kritisch bewertet. Aufgrund der derzeitigen Auslegung des Unterhaltsrechts durch den Bundesgerichtshof sind die Hürden für einen Unterhaltsanspruch über den dritten Geburtstag des Kindes hinaus zu hoch. Hier sollte eine Nachjustierung erfolgen.

Im Bereich Steuern sollten die Kinderfreibeträge zugunsten aller Familien auf die Höhe des Grundfreibetrages für Erwachsene angehoben werden, um die Kosten für Kinder realitätsgerechter zu berücksichtigen. Gleichzeitig sollte das Kindergeld deutlich angehoben werden, um einkommensschwächere Familien nicht zu benachteiligen. Eine Berücksichtigung erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten als Werbungskosten würde allen Familien, aber insbesondere auch Alleinerziehenden, helfen. Schließlich sollten alle Familien in den Sozialversicherungen durch die Einführung eines Kinderfreibetrages entlastet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 2001 für die Pflegeversicherung entschieden, dass Eltern bei den Geldbeiträgen zu entlasten sind, weil sie neben den Geldbeiträgen durch die Erziehung ihrer Kinder auch einen generativen Beitrag für die Sozialversicherung leisten. Dieses Urteil sollte jetzt in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung umgesetzt werden. Von einem Kinderfreibetrag in der Sozialversicherung würden auch viele Alleinerziehende profitieren. Ein solcher Freibetrag würde das Einkommen vieler Familien erheblich aufwerten. Zudem wäre ein solcher Freibetrag eine wichtige Anerkennung der von allen Familien durch Kindererziehung erbrachten Leistungen.

Frau **Marion von zur Gathen** (Der Paritätische Gesamtverband): Ich sehe mich jetzt vor die fast unlösbare Aufgabe gestellt, in nur fünf Minuten den gesamten Maßnahmenkatalog, wie er in beiden Anträgen formuliert ist, inhaltlich zu bewerten. Ich werde daher einige der Leistungen, die dort aufgeführt sind, exemplarisch herausgreifen und in drei Kategorien einteilen.



Die erste Kategorie von Leistungen sind die in den Anträgen genannten Maßnahmen, die zur Existenzsicherung und monetären Unterstützung von Familien mit einem alleinerziehenden Elternteil dienen. Das sind Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgerichtet sind, und Infrastrukturmaßnahmen. Wenn wir die existenzsichernden oder die auf monetäre Unterstützung zielenden Leistungen für Alleinerziehende ansehen, dann ist das UVG eine Leistung, die ganz vorrangig zu betrachten ist. Seit Jahren wird von Fachleuten immer wieder gefordert, an dieser Stelle deutlich nachzubessern, die Altersbegrenzung aufzugeben und auch den Bezugsrahmen entsprechend zu verlängern. Das heißt, für alle minderjährigen Kinder muss das UVG zuständig sein und die Leistung muss für sie zugänglich sein, um wirklich etwas an der Situation für Alleinerziehende zu verbessern. Zusätzlich ist auch die hälftige Anrechnung des Kindergeldes systemwidrig und sollte aus unserer Sicht aufgegeben werden.

Eine weitere wichtige Leistung, die in dem Katalog enthalten ist, ist der Kinderzuschlag. Dieser ist für uns interessant, weil er von der Ausgangssituation ausgeht, dass Eltern ihren eigenen Bedarf über Erwerbsarbeit sichern können. Dies umfasst aber nicht den Bedarf der eigenen Kinder. Hier ist der Kinderzuschlag grundsätzlich eine vernünftige Leistung, aber er ist einfach so ausgestaltet, dass er Alleinerziehende nicht erreicht. Warum erreicht er sie nicht? Weil wir hier den Unterhalt, den Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes anrechnen. Wenn man hierfür eine andere Lösung finden und diese Anrechnung vermeiden würde, würde man mehr Alleinerziehende erreichen und sie damit auch langfristig aus dem SGB-II-Leistungsbezug und damit aus der Armut herausholen. Deswegen ist unser Plädoyer: Reformieren Sie den Kinderzuschlag. Er ist eine vernünftige Leistung. Aber so, wie er momentan implementiert ist, ist er zumindest für Alleinerziehende nicht sinnvoll.

Noch ein Hinweis hierzu: Der Kinderzuschlag muss auch an anderen Stellen verändert werden. Er sollte im Antragsverfahren „entschlackt“ werden. Er sollte auf jeden Fall für Familien einfacher zugänglich gemacht werden, damit er an dieser Stelle tatsächlich wirken kann.

Die dritte wichtige Leistung ist der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Auch hier sehen wir einen deutlichen Nachholbedarf, auch wenn im letzten Jahr für den Veranlagungszeitraum 2015 erstmals Veränderungen vorgenommen wurden. Wir begrüßen diese, aber wir sind auch der Meinung, dass man auch einen Ansatz prüfen sollte, wonach eine Art negative Einkommensteuer für Alleinerziehende zugelassen und man ihnen die Beträge auszahlen würde, die sie aufgrund ihrer Einkommenssituation nicht nutzen können. Grundsätzlich stellt sich für uns die Frage, ob das Steuerrecht geeignet ist, um Familien wirklich zu fördern. Wir stehen dem eigentlich eher kritisch gegenüber.

Dann ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, das Elterngeld, aufgerufen worden. Hier ist insbesondere das Elterngeld Plus mit der neuen Möglichkeit zu nennen, Teilzeittätigkeit mit der Betreuung der Kinder sinnvoll zu vereinbaren und eine finanzielle Unterstützung zu bekommen. Hier ist der Korridor, in dem sich gerade Alleinerziehende bewegen müssen, nämlich 25 bis 30 Stunden pro Woche zu arbeiten, zu eng „gestrickt“. Das war auch schon Gegenstand unserer Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Elterngeld Plus und wurde auch bei der diesbezüglichen Erörterung der Verbände thematisiert. Leider ist der enge Korridor so im Gesetz verankert worden. Deshalb sind Alleinerziehende nicht diejenigen, die diese Möglichkeit in erster Linie werden nutzen können.

Flexible Ausbildungszeiten halten wir für einen guten Vorschlag und er hat unsere volle Unterstützung. Ebenso ist es nach unserer Meinung ein richtiger Ansatz, dass Alleinerziehende ein Rückkehrrecht in Vollzeit erhalten, wenn sie in Teilzeit gearbeitet haben. Richtig ist aus unserer Sicht auch, den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung voranzutreiben. Anders als dies in den beiden Anträgen gefordert wird, halten wir nichts von einem Bundesqualitätsgesetz. Hier sehen wir den Weg als richtig an, den das Bundesfamilienministerium gegenwärtig geht, einen Dialogprozess zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Trägern sowie anderen Organisationen zu etablieren, um sich über Ziele zu verständigen und dann diese Ziele in dem vorgesehenen Abschlussbericht zu verankern.



Frau **Miriam Hoheisel** (Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V.): Ich möchte einen etwas breiteren Einstieg machen. Wir wissen, dass heute jede fünfte Familie ein alleinerziehender Elternteil mit Kindern ist. Zu 90 Prozent reden wir über Mütter. Einige sind bereits von Anfang an alleinerziehend. Der Großteil, nämlich über 80 Prozent, kommt aus einer Trennung bzw. Scheidung oder ist verwitwet. Für diesen Großteil ändern sich mit dem Ende der Beziehung mitten im Spiel die Regeln. Sie müssen bestehende Widersprüche ausbaden. In der Ehe wurde Zeit für Kinder gefördert, etwa durch Splitting und durch Teilzeit; auch Kitas mit der halben Zeit waren keine Katastrophe. Solange der Ehemann – ähnlich wie beim Monopoly-Spiel – „auf dem Weg zur Schlossstraße“ ist, scheint das in Ordnung zu sein, da man ja schließlich „gemeinsam unterwegs“ ist. Trennen sich aber die Wege, fühlen sich Mütter als Alleinerziehende von Politik und Gesellschaft „hängen gelassen“, denn sie tragen die Risiken und Nebenwirkungen der geleisteten Familienarbeit. Sie müssen – wie beim Monopoly – zurück auf „Los“.

Sie werden allein gelassen mit dem Problem, wie aus ihrem Minijob eine existenzsichernde Stelle wird. Sie müssen für das Geld auf dem Konto sorgen, wie es das Unterhaltsrecht seit 2008 verlangt. Das ist schwer, denn der Preis für die geleistete Familienarbeit ist oftmals die eigene berufliche Entwicklung. Alleinerziehende müssen „jonglieren“, um als Verkäuferin oder als Ärztin mit einem Kitaplatz von 8 Uhr bis 16:30 Uhr im Berufsalltag morgens früh, abends spät in Schicht, am Wochenende und in den Ferien arbeiten zu können. Der Umstand, dass sie als Alleinerziehende höhere Steuern zahlen müssen als vorher, verschärft ihre Situation weiter. Häufig lässt sie auch der Vater des Kindes „hängen“. 25 Prozent der Kinder erhalten weniger Unterhalt als ihnen zusteht. Die Hälfte davon bekommt gar keinen Unterhalt. Der Staat springt hier mit dem Unterhaltsvorschuss ein. Dies geschieht allerdings eher halbherzig, wie sich angesichts der zu niedrigen Höhe und der willkürlichen zeitlichen Beschränkung des Bezugs zeigt.

Gesellschaft und Politik scheinen zu erwarten, dass Alleinerziehende diese Probleme alleine lö-

sen. Das können sie aber trotz ihrer Erwerbsmotivation nicht ohne entsprechende Rahmenbedingungen. Das skandalös hohe Armutsrisiko von über 40 Prozent spiegelt das wider. Wir dürfen nicht vergessen, dass die Hälfte der Kinder in Armut bei Alleinerziehenden aufwächst. Politik für Alleinerziehende ist Querschnittspolitik. Den breiten Ansatz in den vorliegenden Anträgen, halten wir deshalb für genau richtig und angemessen. Reformen am Arbeitsmarkt, bei den familienpolitischen Leistungen sowie im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht sind überfällig. Schnittstellenprobleme führen immer wieder zu neuen Widersprüchen und Verwerfungen. Es lässt sich sagen, dass Alleinerziehende und ihre Kinder systematisch durch das „Raster“ fallen. Konkret möchte ich vier Punkte herausheben, bei denen kurzfristig Handlungsbedarf besteht:

Erstens: Der vom Ziel her armutsvermeidende Kinderzuschlag kann ausgerechnet bei Alleinerziehenden nicht seine volle Wirkung entfalten. Hier besteht dringender Reformbedarf bei der Anrechnung von Unterhalt, Unterhaltsvorschuss und Waisenrenten.

Zweitens: Überfällig ist ein Ausbau des Unterhaltsvorschusses. Statt willkürlicher Begrenzungen muss dieser bis zum Alter von 18 Jahren verlängert werden und das Kindergeld darf nur hälftig angerechnet werden.

Drittens: Kinderbetreuung. Für Schulkinder und zu Randzeiten ist sie für Alleinerziehende weiterhin ein großes, noch nicht gelöstes Problem, auch wenn das Programm „Kita Plus“ des Bundesfamilienministeriums endlich einen wichtigen Schritt, gerade für Alleinerziehende, darstellt.

Viertens: Hartz-IV-Reform. Hier ist aktuell eine Verschlechterung für die Kinder von Alleinerziehenden vorgesehen. Das Sozialgeld für das Kind soll bei Alleinerziehenden für die Tage, an denen es Umgang mit dem Vater hat – und sogar dann, wenn dieser gar nicht im Hartz-IV-Bezug ist, gestrichen werden. Es fällt dabei unter den Tisch, dass es teurer ist, wenn ein Kind sich in zwei Haushalten aufhält. Statt Mangelverwaltung zwischen den Eltern fordern wir einen Umgangsmehrbedarf für Kinder als eine Antwort gegen Kinderarmut.



Insgesamt stellt sich folgende Frage: Kann unser über Jahrzehnte gewachsenes System der Familien- und Eheförderung so reformiert werden, dass es der Pluralisierung von Familienformen gerecht wird, so dass es Alleinerziehende und ihre Kinder überhaupt wirksam unterstützen kann, um jenseits von Armut zu leben? Die Besserstellung von Ehe und Gutverdienern im Steuerrecht im Familienleistungsausgleich mag systemimmanent vollkommen schlüssig sein. Politisch lässt sie zu viele Fragen offen. Das ist unseres Erachtens nicht mehr haltbar. Hinzu kommt Folgendes: Im Lebensverlauf braucht es einen „roten Faden“ statt der beschriebenen Widersprüche zwischen der Ehe und der Situation nach der Trennung. Als Verband alleinerziehender Mütter und Väter sind wir überzeugt, dass ein System notwendig ist, um Familienformen in ihrer Vielfalt erreichen zu können, insbesondere Alleinerziehende und ihre Kinder. Die Familienförderung muss aus dem Steuerrecht herausgelöst werden. Wir müssen hin zu einer direkten kindbezogenen Leistung und einer Individualbesteuerung. Eine Kindergrundsicherung ist das Instrument, um allen Kindern ein Aufwachsen jenseits von Armut zu ermöglichen und vergleichbare Startchancen ins Leben zu geben. Was beim Kind an staatlicher Förderung ankommt, darf nicht länger von der Familienform und vom Einkommen der Eltern abhängen. Dafür brauchen wir eine Kindergrundsicherung.

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Mein Thema ist die angebliche Benachteiligung von Alleinerziehenden im Steuerrecht, die auch häufig politisch als angebliche Blindheit unseres Steuersystems für die Bedürfnisse von Alleinerziehenden und ihren Kindern bezeichnet wird. Als Steuerrechtlerin muss ich aber an dieser Stelle schon einhaken und sagen, diese damit intendierte Gewährleistung von Wohlergehen für Alleinerziehende und ihre Kinder ist keine Aufgabe des Steuerrechts. Steuern sollen vor allem der Finanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung dienen – und das möglichst einfach und gerecht. Wir sprechen also hier, wenn wir von Steuergerechtigkeit für Alleinerziehende sprechen, darüber, dass diese nicht gleichheitswidrig belastet werden dürfen. Wir müssen steuerpflichtige Alleinerziehende mit anderen Steuerpflichtigen vergleichen, nicht aber

steuerpflichtige mit nicht steuerpflichtigen Alleinerziehenden. Keine Frage der Steuergerechtigkeit ist der Lebensstandard von Menschen, die Steuern zahlen, und solchen, die keine zahlen.

Wir haben in der aktuellen politischen Diskussion ein weiteres Problem, nämlich einen rechtlich nicht vorgeformten, weiten Familienbegriff. Ich habe in dem Antrag auf Bundestagsdrucksache 18/6651, den wir heute besprechen, gelesen: „Familie ist dort, wo Menschen Verantwortung füreinander übernehmen.“ Mit einem solchen Begriff kann man im Steuerrecht nicht arbeiten. Wir leben von einer möglichst eindeutigen Vorzeichnung des Steuereingriffs. Steuerrecht ist nämlich Eingriffsrecht, nicht Sozialrecht.

In der Diskussion geht es letztlich immer um zwei Problemfelder. Zum einen um die „Verfehltheit“ des Ehegattensplittings, weil dieses angeblich nur bestimmte Kinder fördert und Alleinerziehende und deren Kinder benachteiligt. Zum anderen um eine Reformbedürftigkeit des Familienleistungsausgleichs. Wenn wir vor diesem Hintergrund nun fragen, wie Benachteiligungen von Alleinerziehenden im Steuerrecht behoben werden sollen, dann müssen wir vorweg konkretisieren, durch welche steuerrechtlichen Regelungen Alleinerziehende im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen benachteiligt werden. Das Ehegattensplitting ist keine solche Benachteiligung, denn dieses bildet nur steuerlich die rechtlichen Vorgaben des Zivilrechts ab. Es geht um das eheliche Unterhalts- und Güterrecht, das im Steuerrecht typisierend nachgezeichnet wird. Insofern ist es schon problematisch, wenn wir sagen der Splittingvorteil komme Alleinerziehenden nicht zugute, denn dieses Splitting ist nur die Konsequenz des Zivilrechts.

Anders liegt die Sache beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Hier geht es um einen sehr pauschalen Ausgleich für Nachteile, die der Lebensform von Alleinerziehenden zugeschrieben werden, ohne dass jemals konkret gesagt worden wäre, welche Ausgaben hier konkret ausgeglichen werden sollen. Verfassungsrechtlich geboten ist der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nicht. Wenn wir diesen nun – wie es vorgeschlagen wird – mit einer Steuergutschrift koppeln wollen, dann entfernen wir uns immer weiter von jeglicher



steuerrechtlicher Rechtfertigung. Er mindert im Moment die Summe der Einkünfte. Es geht also gegebenenfalls um eine typisierte Erfassung besonderer, für Alleinerziehende typische Ausgaben. Diese wären zu spezifizieren. Zweck ist es, eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung Alleinerziehender herzustellen. Ich möchte aber noch einmal klarstellen: Es geht nicht um einen Vergleich von Alleinerziehenden, die Steuern zahlen müssen, und solchen, die keine oder nur sehr wenig Steuern zahlen.

Nicht zu rechtfertigen wäre meines Erachtens auch die Gewährung eines Entlastungsbetrags unabhängig von der Gestaltung der Haushaltsgemeinschaft, das heißt, auch beim Zusammenleben des sogenannten Alleinerziehenden mit einem Erwachsenen. Weshalb die Eltern insbesondere ohne eheliches Zusammenleben dieses Entlastungsbetrags bedürfen, kann ich nicht erkennen. Dieser typisiert nämlich die besondere Ausgangssituation des Alleinerziehenden und diese resultiert ja gerade daraus, dass dieser von keiner anderen erwachsenen Person Unterstützung bekommen kann. Ich meine, wir sollten konkrete, typischerweise nur Alleinerziehende treffende Aufwendungen zum Abzug zulassen. Wir sollten erwerbsbezogene Kinderbetreuungskosten, also Kosten für eine Fremdbetreuung während der Arbeitszeit konkret als Werbungskosten oder Betriebsausgaben zulassen. Wir sollten zudem irgendwann das Nebeneinander von Kindergeld und Kinderfreibetrag bleiben lassen und das Kindergeld, das eine Sozialleistung darstellt, im Sozialrecht regeln. Den Kinderfreibetrag, der eine Freistellung des steuerlichen Existenzminimums des Kindes darstellt, können wir nicht abschaffen. Dieser sollte im Steuerrecht verbleiben.

Frau **Prof. Dr. Maria Wersig** (Deutscher Juristinnenbund e. V.): Die Unterstützung von alleinerziehenden Familien ist dem Deutschen Juristinnenbund als Frauenverband ein wichtiges und besonderes Anliegen. Die vorliegenden Anträge greifen eine Vielzahl von Themen auf. Es sind sozusagen „Rundumschläge“ – und das ist auch gut so, denn die Verbesserung der Situation Alleinerziehender bedarf ressortübergreifender Anstrengungen. Während wir hier diese Anhörung machen, führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Verbändeanhörung zum Thema „Verankerung der

temporären Bedarfsgemeinschaft im Gesetz“ durch. Bisher ist das eine richterrechtliche Konstruktion. Die Bedarfsgemeinschaft könnte in den verschiedenen Rechtsgebieten einander angeglichen werden. Das könnte ein Beispiel dafür sein, wie ressortübergreifende Anstrengungen aussehen könnten.

Der Deutsche Juristinnenbund sieht, wie alle anderen hier am Tisch, die Kinderbetreuungsinfrastruktur als hohe Priorität an – gerade auch für Schulkinder. Denn gerade für Alleinerziehende ist die Kinderbetreuung, die eine Erwerbstätigkeit erst ermöglicht, wichtig. Aber Alleinerziehende brauchen noch mehr. Es ist schon viel zum Unterhaltsvorschuss gesagt worden. Die wenigen empirischen Untersuchungen zum Kindesunterhaltsrecht zeigen uns ganz deutlich, dass das Sicherungsversprechen für das Kind im Unterhaltsrecht in bis zu zwei Dritteln der Fälle nicht eingelöst wird. Das gilt auch für den Ehegattenunterhalt. Aber es muss uns doch erschüttern, dass es auch für den Kindesunterhalt so ist. Wir wissen nicht, warum das so ist, wie die Kollegin Lenze in ihrer schriftlichen Stellungnahme dargelegt hat. Letztlich ist das aber auch egal. Der Staat sollte handeln und den Unterhaltsvorschuss zu einer Leistung ausbauen, die für alle Alleinerziehenden dauerhaft zur Verfügung steht, wenn der Unterhalt für das Kind nicht fließt. Der Staat hat die breiteren Schultern, was die Durchsetzung eventueller Ansprüche angeht. Deshalb denken auch wir, dass die 12-Jahres-Grenze aufgehoben und das Leistungsende nach 72 Monaten gestrichen werden sollten und man sollte zum hälftigen Kindergeldabzug zurückkehren.

Auch beim SGB II sind Reformen erforderlich. Es gibt z. B. Regeln, die es Alleinerziehenden erschweren, mit einer neuen Partnerin oder einem neuen Partner zusammenzuleben. Denn diese Person wird sofort sozialrechtlich einstandspflichtig für das Kind – das ist die sogenannte „Stiefelternproblematik“. Das sollte aufgehoben werden. Wir fordern außerdem die Einführung der vertikalen Einkommensanrechnung, damit nicht jemand als hilfebedürftig und Adressat von Eingliederungsleistungen gilt, der sich selbst ernähren kann, aber nicht die Partnerin oder das Kind.



Zum Steuerrecht möchte ich sagen, dass eine Entlastung oder auch eine Familienförderung eine schwierige Sache ist. Das ist auch schon gesagt worden. Durch den progressiven Steuertarif profitieren nämlich immer diejenigen stärker, die mehr Geld verdienen. Das ist bei Alleinerziehenden leider nicht der Fall. Sie können die maximale Entlastungswirkung dieses sogenannten Entlastungsbetrages also auch nicht ausschöpfen. Der Deutsche Juristinnenbund empfiehlt deswegen eine Ausgestaltung als Abzug von der Steuerschuld oder sogar die Einführung einer Steuergutschrift. Ich denke, den Entlastungsbetrag gibt es, weil Synergieeffekte, die typischerweise in einer Partnerschaft anfallen, bei Alleinerziehenden gerade fehlen. Die Erhöhung des Entlastungsbetrages im letzten Jahr illustriert meiner Meinung nach ein Problem, vor dem die Politik für Alleinerziehende steht. Das Bundesfinanzministerium hatte keine Erhöhung des Entlastungsbetrages, der nicht besonders hoch ist, vorgesehen. Erst nach Protesten von Verbänden, unter anderem des Deutschen Juristinnenbundes, und von Parteien wurde das umgesetzt.

Was ist also das Problem? Wir wissen viel, auch aus den Evaluationen der Familienpolitik der letzten Jahre, aus denen aber leider keine Konsequenzen gezogen worden sind. Die Entscheidungen scheinen mir haushaltspolitisch zu fallen. Auch wenn ich das gut und richtig finde, dass wir heute zusammensitzen und das wichtige Thema erneut diskutieren, möchte ich doch abschließend die Frage stellen: Wie lange müssen Alleinerziehende eigentlich noch warten?

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank für die Eingangsstatements. Wir kommen nun zur Frage- und Antwortrunde von einer Stunde. Ich rufe die Fraktionen nacheinander auf. Es steht Ihnen jeweils ein bestimmtes Zeitbudget für die Fragen und für die Antworten darauf zur Verfügung. Sie können die Aufteilung dem Ablaufplan für die Anhörung entnehmen, der Ihnen vorliegt. Ich werde darauf achten, dass wir die Zeiten möglichst einhalten. Ich möchte mich bereits an dieser Stelle sehr herzlich bei den Sachverständigen bedanken, dass Sie alle die vorgegebene Zeit für die Eingangsstatements eingehalten haben. Außerdem wäre ich dankbar, wenn jeder Fragesteller bzw. jede Fragestellerin in einem Beitrag maximal zwei Fragen an

einen oder zwei Sachverständige richten würde.

Wir beginnen nun mit der Fragerunde der Fraktion der CDU/CSU mit 27 Minuten. Hier ist mir als erste Fragestellerin Frau Kollegin Bettina Hornhues gemeldet worden. Bitte schön.

Abg. **Bettina Hornhues** (CDU/CSU): Meine ersten beiden Fragen gehen an Frau Professorin Jachmann-Michel. Ich würde gerne wissen, inwieweit das Steuerrecht Möglichkeiten bietet und es Aufgabe des Gesetzgebers ist, im Bereich des Steuerrechts Alleinerziehende zu entlasten. Wie bewerten Sie die Möglichkeit, Alleinerziehende mittels Steuergutschrift zu entlasten?

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Zur ersten Frage: Steuerrecht will jedes Individuum, jeden Steuerpflichtigen im Einkommensteuerrecht, um das es heute geht, nach seiner Leistungsfähigkeit erfassen. Was aber nicht darunter fällt und was das Individuum nach der freiheitlichen Grundordnung des Grundgesetzes für sich selber behalten darf, ohne dass es der staatlichen Allgemeinheit gegeben werden muss, das ist das Existenzminimum. Über Artikel 6 Grundgesetz gilt das auch für sein Kind. Alles, was der Einzelne selbst erwirtschaftet, steht der Steuer nicht zur Verfügung, soweit er es für sein Existenzminimum und das Existenzminimum seines Kindes braucht. Den Betrag legt der Gesetzgeber fest. Dafür brauchen wir den Grundfreibetrag und bei den Kindern haben wir uns für einen Kinderfreibetrag entschieden. Wir könnten auch einen Grundfreibetrag für Kinder nehmen. Jedenfalls ist dieser Bestand „außen vor“. Erst danach setzt die Steuer ein. Deshalb ist es meines Erachtens verfehlt, von der ungerechten Progressionswirksamkeit des Kinderfreibetrages zu sprechen. Denn wir könnten auch eine „Flat“ haben, dann würde sich das nicht auswirken. Das ist einfach das, was ich selbst behalten darf. In diesem Punkt ist das Steuerrecht auch streng. Jenseits dessen haben wir vielfach etwas gemacht, was dem Steuerrecht nicht so sehr dient, wir haben soziale Förderung in das Steuerrecht eingebaut. Hierzu gehört auch der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Meines Erachtens wird das Steuerrecht immer komplizierter und immer unangenehmer, je mehr solcher systemfremden Regelungen



gen wir einbauen. Ich meine, das sollte im Sozialrecht gemacht werden. Ich schlage vor, alles, was Förderung ist, dem Sozialrecht zu überlassen und nicht dem Steuerrecht. Zwar ist es möglich, das im Steuerrecht zu machen, aber wir müssen jede Ausnahme, die einem Alleinerziehenden mehr zugutekommt als anderen, rechtfertigen.

Etwas anderes ist es, wenn wir feststellen könnten, dass es bestimmte Ausgaben gibt, die typischerweise speziell Alleinerziehende haben. Diese müssen die Alleinerziehenden auch bei der Steuer abziehen dürfen, denn sie mindern ihre Leistungsfähigkeit. Wenn ich sagen kann, ein Steuerpflichtiger, der alleinerziehend ist, ist weniger leistungsfähig als ein anderer Steuerpflichtiger mit gleichem Einkommen, so muss man das berücksichtigen. Hier müsste man die betreffenden Ausgaben konkret beziffern. Ich glaube, das ist nicht das Problem der Förderung, die hier beabsichtigt ist. Ich schlage vor, erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten zum Abzug zuzulassen. Es geht um die konkret anfallenden Kosten für die Betreuung des Kindes während der Zeit, in der man arbeitet – und zwar in der tatsächlichen Höhe. Meines Erachtens sollten die Eltern auch einen Spielraum haben, wem sie ihr Kind zur Betreuung geben wollen. Was das dann kostet, sollten sie bei der Steuer abziehen dürfen. Das ist meines Erachtens der Spielraum des Steuerrechts.

Wenn Sie jetzt sagen, wir sollten für das, was ich als Sozialleistung nicht so gerne im Steuerrecht habe, zur negativen Einkommensteuer für diejenigen machen, die Steuern zahlen, so kann ein Steuerrechtler nur sagen: „Bitte nicht, weil es systemfremd ist.“ Wenn Sie eine negative Einkommensteuer wollen, dann machen Sie eine solche bitte für alle. Es sollte aber nicht für die Alleinerziehenden so etwas wie eine negative Steuer geben. Das ist eine totale Ausnahme. Das ist etwas, was wir sonst in unserem System nicht kennen. Dazu würde ich gar nicht raten. Ich würde sagen, man sollte diese negative Steuer dann über das Sozialrecht als einheitliche Leistung geben.

Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Ahner. Die eine betrifft das Thema Berufstätigkeit. Es geht um Teilzeit, Vollzeit, Rückkehrrecht und Ähnliches. Können Sie uns bitte das Thema Home-Office

skizzieren. Dieses hat vor wenigen Wochen insofern eine Rolle gespielt, als bei einer Umfrage sehr viele gesagt haben, sie könnten sich vorstellen, zu Hause zu arbeiten und Home-Office zu machen, wenn es bessere Möglichkeiten gibt, das zu nutzen. Gibt es aus Ihrer Sicht Erkenntnisse mit Blick auf Alleinerziehende, wie die Möglichkeit der Nutzung von Home-Office ihre Situation deutlich verbessern würde?

Bei der zweiten Frage geht es um das Thema Unterhaltsvorschussgesetz. Hier ist die sogenannte Rückholquote von Interesse. Hier gibt es zwischen den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Ergebnisse. Gibt es aus Ihrer Sicht hierfür Erklärungen, warum die Situation teilweise so unterschiedlich ist? Gibt es Ansätze für die Entwicklung eines Verfahrens, das zu deutlich höheren Quoten führt? Dieser Aspekt ist für uns nicht uninteressant mit Blick auf eine mögliche Ausweitung des Unterhaltsvorschusses.

Frau **Dr. Romy Ahner** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Zur ersten Frage zum Thema Teilzeit und Home-Office. Zum Thema Teilzeit verweise ich auf mein Eingangsstatement, wonach die Teilzeitarbeit für viele Familien in verschiedenen Phasen ein wichtiges Instrument und an einigen Stellen notwendig ist, um Familie und Erwerbsleben in Übereinstimmung zu bringen. Dies hat aber auch viele Folgen, die nicht nur positiv sind. Dies gilt gerade in Bezug auf die sogenannte Teilzeitfalle, die kritisch zu bewerten ist. Deshalb ist aus unserer Sicht wichtig, dass eine zeitnahe Umsetzung des Rückkehrrechts auf eine Vollzeitstelle angestoßen wird, wie es auch im Koalitionsvertrag vereinbart worden ist.

In Bezug auf Home-Office möchte ich ungern beides gegeneinander ausspielen. Das sehe ich auch nicht so, dass das ein „Entweder – oder“ sein muss. Familienwirklichkeiten sind sehr vielfältig und bunt. Da gibt es keine Musterlösung, die für alle Fälle greift. Home-Office ist auf jeden Fall ein wichtiges und wirksames Instrument, um Familie und Erwerbsleben vereinbaren zu können. Es wird vielen Familien sicher Möglichkeiten bieten, das besser zu schaffen. Es bietet gute Chancen, es bietet aber auch Risiken. Ich glaube, es gibt viele Möglichkeiten, die man noch mitdenken kann. Es



kann ein gutes Element sein, um im Bereich Vereinbarkeit voranzukommen. Wichtig ist im Arbeitszeitrecht aus unserer Sicht nicht nur, die Flexibilität voranzutreiben und an die erste Stelle zu setzen, sondern auch die Planbarkeit für die Familien, also die Möglichkeit, sich auf etwas einzurichten zu können. Es geht letztendlich um die familiengerechte Ausgestaltung von Arbeitszeiten. Neben Arbeitszeitkonten und Gleitzeit kann Home-Office ein wichtiges Element sein.

Zum Themenbereich Unterhaltsvorschussgesetz. Sie haben die Rückholquoten angesprochen, die ja relativ unterschiedlich sind – leider auch nicht sehr hoch. Wir hatten im Jahr 2011 ein Diskussionspapier zum Unterhaltsvorschussgesetz mit Reformbedarfen verabschiedet. Damals haben wir auch Ausführungen zur Situation der Rückholquoten gemacht und entsprechende Überlegungen angestellt. Ich habe keine Erkenntnisse darüber, wie viel von diesen Quoten jeweils auf eine Leistungsunfähigkeit des Schuldners zurückzuführen ist; also wie sich der Anteil des nicht zurückgeholten Unterhalts zusammensetzt. Wir haben gesagt, dass letztendlich eine Verbesserung des Rückgriffes offensichtlich notwendig ist. Hier sehen wir Ansatzpunkte in einer besseren Ausstattung der zuständigen Stellen in fachlicher Art, aber auch im Hinblick auf die Anzahl der Personen, die diese Fälle bearbeiten können und die Chance haben, entsprechend der Fallzahlen und der Komplexität der Materie gut zu arbeiten und in der Lage sind, die übergeleiteten Ansprüche auch durchzusetzen. Wir haben auch den Fokus darauf gelegt, dass man einen Schritt weiter vorne ansetzen könnte, indem man das Instrument der Beistandschaft fachlich und personell stärkt. Damit würde man die Alleinerziehenden dabei unterstützen, Unterhaltsleistungen durchzusetzen. Das könnte dazu führen, dass Unterhaltsvorschussleistungen nicht in einer geringeren Höhe anfallen würden.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Frau Professorin Jachmann-Michel. Wir haben Schwierigkeiten, großen Familien ordentlichen und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Sehen Sie eine Möglichkeit, dass man unter Berücksichtigung des Aspekts Alleinerziehender steuerliche Anreize für Investoren schafft?

Denn wenn es schon schwierig ist, für eine Familie mit zwei oder drei Kindern bezahlbaren Wohnraum zu finden, dürfte dies für Alleinerziehende noch einmal um einiges schwieriger sein.

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Wenn ich Sie richtig verstehe, meinen Sie, ob man durch steuerliche Anreize Investoren dazu bringen kann, Wohnungen speziell für Alleinerziehende zu bauen.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Nicht nur für Alleinerziehende, denn wir wollen ja keine Separierung. Sondern es geht darum, Anreize zu schaffen, um große Wohnungen für Familien zu bauen und dabei vielleicht eine steuerliche Entlastungsmöglichkeit vorzusehen, wenn beim Bau die besondere Situation von Alleinerziehenden – z. B. geringeres Einkommen, kleineres Schlafzimmer – berücksichtigt wird, um bezahlbare Wohnungen zu fördern.

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Ich halte das für sehr schwierig. Natürlich kann man mit Sonder-AfA-Regelungen den Bau großer Wohnungen fördern. Da befinden wir uns dann aber in einem Sozialzweck-Normbereich, den ich als Steuerrechtlerin nicht befürworten kann. Aber Sonderregelungen in der AfA haben wir öfters einmal; das ist möglich.

Nehmen wir aber den Fall, dass der Investor eine Vier-Zimmer-Wohnung gebaut hat und ein Ehepaar und eine alleinerziehende Person diese mieten wollen. Wahrscheinlich wird er sie dem Ehepaar geben, weil er bei zwei Verdienern die Miete immer noch gezahlt bekommt, falls ein Teil arbeitslos wird. Ich würde nicht empfehlen, eine steuerliche Motivation für die Auswahl der Mieter festzulegen. Das halte ich für sehr schwierig.

Abg. **Bettina Hornhues** (CDU/CSU): Ich möchte noch einmal den Bereich der Kindertagesbetreuung in den Fokus stellen und zwar in Bezug auf die Forderung, einen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz in Kita und Tagespflege im SGB VIII zu verankern. Die Frage richtet sich an Frau Dr. Ahner und Herrn Dantlgraber. Ist Ihnen bekannt, wieviele Eltern, die aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit einen ganztägigen Betreuungsplatz



benötigen, diesen nicht bekommen haben? Dann interessiert mich, ob Sie Zahlen nennen können für den Hort- bzw. Ganztagsschulbereich. Dort gibt es häufig auch Brüche bei der Betreuungssituation für die Eltern, wenn Kinder in die Grundschule kommen.

Frau **Dr. Romy Ahner** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Leider kann ich Ihnen keine konkreten Zahlen nennen, da muss ich leider passen.

Frau **Marion von zur Gathen** (Der Paritätische Gesamtverband): Als Vertreterin der Freien Träger kann ich die Frage beantworten: Es gibt keine Zahlen, die darüber Auskunft geben, welcher Bedarf bei der Hortbetreuung besteht bzw. welchen Versorgungsgrad es dort gibt, weil das einfach unterschiedlich ist. Wir haben Ganztagsschulangebote, bei denen sich die Frage stellt, welchen Anteil der Hort daran hat. Was gehört nicht zum Hort? Ist der Hort vielleicht außerhalb oder an einer Kindertageseinrichtung angegliedert? Oder wird die Betreuung im Rahmen des „gebundenen Ganztags“ mitgemacht? Es zeichnet sich ein so vielfältiges Bild, dass wir keine verlässlichen Zahlen haben. Wir erhalten aber regelmäßig die Rückmeldung aus der Praxis, dass der Bedarf höher ist als das zur Verfügung stehende Angebot, und zwar gerade dort, wo es keine gebundene und verpflichtende Ganztageseinrichtung gibt. Hinsichtlich der Regelungen im SGB VIII darf man nicht verkennen, dass dort klar vorgesehen ist, dass es einen Anspruch auf eine Ganztagsbetreuung von acht Stunden gibt, wenn der Bedarf vorhanden ist.

Herr **Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken): Konkrete Zahlen kann ich dazu leider auch nicht liefern. Ich stimme selbstverständlich zu, dass der Anspruch auf einen Ganztagsplatz nach dem SGB VIII bereits jetzt besteht, wenn man in Vollzeit arbeitet.

Ich habe Ihre Frage dahingehend verstanden, dass Sie wissen möchten, wieviele Personen, die diesen Anspruch haben, ihn aber nicht realisieren können. Leider haben wir auch keine konkreten Zahlen. Aber es wenden sich immer wieder Familien an uns, die sagen, dass sie keinen Platz bekommen hätten, so wie das auch der Fall ist beim Anspruch auf einen Halbtagsplatz. Nach unserem

Eindruck gibt es da große regionale Unterschiede. Wir sprechen uns für den Anspruch auf einen Ganztagsplatz aus, weil damit das Angebot wesentlich vergrößert wird, so dass dann auf jeden Fall auch gewährleistet werden könnte, dass die Familien, die einen Ganztagsplatz benötigen, ihn auch bekommen, auch die Eltern, die nach der aktuellen Rechtslage keinen Anspruch haben, ihn aber faktisch dennoch benötigen. Auch wenn man nicht in Vollzeit arbeitet, ist es schwer, die eigene Arbeitszeit mit den Kitazeiten für einen Halbtagsplatz zu synchronisieren. Die damit verbundenen Probleme würden gelöst, wenn man genügend Ganztagsplätze hätte. Dies trüge zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei und es würde die Flexibilität für die Familien deutlich vergrößern. Deshalb befürworten wir die Forderung nach einem Anspruch auf einen Ganztagsplatz.

Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU): Ich habe noch zwei Fragen an Frau Professorin Jachmann-Michel bezüglich des Steuerrechts. Eine Frage betrifft noch einmal die Diskussion über den Themenkomplex Individualbesteuerung, Ehegattensplitting und Familiensplitting. Diese Diskussion gibt es schon seit vielen Jahren. Es gilt der Grundsatz – das war damals die Intention des Bundesverfassungsgerichtes –, dass man diejenigen, die füreinander Verantwortung übernehmen – Stichwort Ehe – steuerrechtlich nicht schlechter stellen kann. Konsequenterweise müsste man sagen, dass man sie aber auch nicht unbedingt besser stellen muss. Der Gesetzgeber könnte also zu einer Individualbesteuerung zurückkehren. Aber es gibt es auch Mischformen. Zum Beispiel gibt es in einigen Kantonen der Schweiz ein Teilsplitting. Dabei werden die Einkommen der Ehepartner zusammengezählt und durch einen bestimmten Faktor geteilt. Wenn man dieses nicht nur unter verfassungsrechtlichen, sondern auch unter familienpolitischen Gesichtspunkten weiterdenkt, ist dann ein Modell in Richtung Familiensplitting, bei dem zum Beispiel Kinder mit einem bestimmten Faktor angerechnet werden, aus Ihrer Sicht steuerrechtlich grundsätzlich problematisch? Und wenn ja, warum?

Meine zweite Frage bezieht sich auf einen Aspekt, den Sie, glaube ich, bereits erwähnt hatten, dass



man nämlich endlich das Thema Kinderfreibeträge und Kindergeld lösen sollte. Dabei hatten Sie sich für die Kinderfreibeträge ausgesprochen. Hierzu interessiert mich Ihre Begründung. Denn das Existenzminimum soll nicht besteuert werden, deswegen gibt es die Freibeträge plus Sozial- und Bildungsfaktoren und das ist dann für einen einfachen Menschen wie mich umgerechnet das Kindergeld. Wäre es dann nicht konsequent, zu sagen, dass es dann eigentlich diese Umrechnung weiterhin geben müsste? Aber die Kinderfreibeträge, wie sie heute angelegt sind, sorgen ja für eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf das jeweilige Einkommen der Eltern. Wenn ich zum Beispiel 65.000 Euro oder mehr verdiene, habe ich eine größere Entlastung als wenn ich darunter liege. Das ist doch unter dem Gesichtspunkt, dass man das Kind in den Fokus nehmen will, dann doch ein Problem. Wäre nicht ein einheitliches Kindergeld als Umrechnung des Freibetrages dann eher der bessere Weg?

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Wir haben uns mit dem geltenden System, mit dem wir das Kindergeld mit den Kinderfreibeträgen gekoppelt haben, nichts Gutes getan. Denn es wird nur gesehen, dass derjenige, der durch den Kinderfreibetrag höher entlastet wird, besser dasteht als derjenige, der die Entlastung nicht bekommen kann, weil er im Extremfall keine Steuern zahlt. Es wird aber nicht gesehen, dass derjenige, der die höhere Entlastung erhält, auch jenseits dessen viel mehr Steuern zahlt. Das ist die Konsequenz der Progression. Ich bin kein Fan der Progression. Wir brauchen sie aus verfassungsrechtlichen Gründen auch nicht. Wenn wir einen einheitlichen Steuersatz hätten, hätten wir all diese Probleme nicht. Und der, der mehr verdient, würde immer noch mehr Steuern zahlen. Das einmal vorweg. Aber auch der, der durch seine eigene Arbeit viel Geld verdient, hat nach der Verfassung das Recht, zuerst sein Existenzminimum und das seines Kindes finanzieren zu dürfen. Erst dann muss er seinen Part zum Wohl der Allgemeinheit abgeben. Wenn wir nun sagen, das Existenzminimum ist steuerfrei, dann hat die Steuer und die progressive Steuer dort nichts zu suchen. Es ist rechnerisch dann so, dass derjenige, der mehr verdient, einen höheren Steuersatz hat und mehr Steuer zahlen muss, bei der Entlastung besser dazustehen scheint. Das ist aber

nur die Konsequenz dessen, dass er auch mehr Steuern zahlen muss. Ich bin der Meinung, dass wir da nicht herangehen können. Es ist nach dem Grundgesetz nicht möglich, dass der Staat – um mal einmal ein extremes Beispiel zu nennen – erst alles „wegbesteuert“ und dann als sozialer Staat das, was er zuerst weggenommen hat, wieder zurückgibt. Das heißt bezogen auf die Kinder: Es geht nicht, dass durch die Steuer auch auf das zugegriffen wird, was der Einzelne für sein Kind braucht, um anschließend zu sagen, „du kriegst dafür Kindergeld“. Wenn derjenige, der seine Kinder selbst unterhalten kann, kein Kindergeld bekommt, habe ich damit kein Problem. Aber verfassungsrechtlich ist es dem Gesetzgeber nicht möglich auf das Existenzminimum des Kindes steuerrechtlich zuzugreifen. Das wird aber dadurch verschleiert, dass wir im geltenden System zuerst das Kindergeld zahlen, dann rechnet man und man rechnet doppelt. Das machen wir gerne, weil wir es gern kompliziert mögen.

Aber wir sollten Kindergeld und Kinderfreibetrag trennen. Das Sozialrecht ist für das Kindergeld da, auch wenn sie es jetzt ins Einkommensteuerrecht geschrieben haben. Der Kinderfreibetrag ist nichts anderes wie die Zugriffsschranke auf das individuell selbst Erwirtschaftete.

Die andere Frage betraf das Splitting bzw. die Individualbesteuerung. Wenn man eine Individualbesteuerung der Eheleute möchte, muss man bedenken, dass diese auch rechtliche Pflichten haben. Die Ehe beinhaltet ein Unterhaltsrecht und ein Güterrecht. Wenn man sich das Zivilrecht genau anschaut, dann kommt ein Halbteilungsgrundsatz zum Ausdruck. Das heißt, man müsste bei einer Individualbesteuerung die ehelichen Verpflichtungen berücksichtigen. Das könnte dann zu einem gar nicht viel anderen Ergebnis als dem Splittingmodell führen, das wir jetzt haben. Denn in Artikel 6 Grundgesetz ist die Freiheit der Ehe verankert und es heißt, die Gestaltung des ehelichen Zusammenlebens sollte vom Staat unbeeinflusst sein; unbeeinflusst auch vom Steuerstaat. Daher sollte der Staat durch die Steuer da nicht „hineinregieren“. Das gewährleistet das Splitting. In ihrem Statement hat meine Nachbarin gesagt, dass eine Frau in der Ehe den Vorteil des Splittings habe, als nunmehr Alleinerziehende habe sie diesen Vorteil nicht mehr und



müsse mehr Steuern zahlen. Das wird oft so gesagt. Ich denke nicht, dass sie, weil sie jetzt weniger Einkommen hat, mehr Steuern zahlen muss. Ich glaube, das ist nicht der richtige Vergleich. Sie wird wahrscheinlich weniger Steuern zahlen als vorher....

Frau **Miriam Hoheisel** (Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V.): Sie hat auf ihr Einkommen eine höhere Steuerbelastung...

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Ja, aber sie hat auch die rechtliche „Vorgefertigkeit“ der Ehe nicht mehr. Ich kann nur vor dem Hintergrund unserer geltenden Rechtsordnung sprechen, bei der der Mensch, der heiratet, rechtlich eingebundener ist als der, der nicht heiratet – mit vielleicht unangenehmen Konsequenzen. Deswegen will ich schon davor warnen, das Splittingmodell aufzugeben.

Aber man kann eine Individualbesteuerung einführen, man muss dann aber anders typisieren. Wenn man dabei Kinder berücksichtigen will, wird es problematisch. Wir berücksichtigen die Unterhaltspflicht. Sie können also hergehen und sagen: Den Unterhalt, den man seinem Kind schuldet, kann man berücksichtigen. Dann hat das Kind auf seinen Unterhalt Einkommensteuer zu zahlen. Das würde aber bedeuten, dass man kein Erwerbseinkommen berücksichtigt – was ansonsten im Einkommensteuerrecht der Fall ist –, sondern eine fiktive Zahl. Denn keiner zahlt dem mit ihm zusammenlebenden Kind den Unterhalt real aus. Eine solche Regelung wäre möglich, würde aber nicht zu unserem System passen.

Es passt auch nicht, wenn man für die Alleinerziehenden ein Splitting mit ihrem Kind vorsieht. Denn der Hintergrund der Struktur der Ehe als Erwerbsgemeinschaft ist – aufgrund zum Beispiel der zivilrechtlichen Unterhaltspflichten und Artikel 6 Grundgesetz –, dass zwei Personen, die das, wovon sie leben, arbeitsteilig erwerben. Dies wird dann halbtellig berücksichtigt. Das Kind ist aber regelmäßig kein Verdienender, sondern man hat eine Unterhaltsgemeinschaft mit dem Kind. Und deswegen passt das Splitting hier nicht.

Bei gleichgeschlechtlichen Paaren passt das Splitting, weil sie zusammen rechtlich gebunden sind.

Das gemeinsame Erwirtschaften mit den Kindern passt nicht so gut. Wenn man ein Familiensplitting einführen will, würde ich vorschlagen, den realen Unterhalt als Ausgaben und beim Kind als Einnahmen zu betrachten. Wenn man mit Faktoren arbeiten will, würde man es komplizierter machen. Man muss bei einem Vergleich verschiedener Länder – zum Beispiel mit der Schweiz, die eben angesprochen worden ist – den jeweiligen zivil- und verfassungsrechtlichen Hintergrund sehen. Ich denke, dass man es in unserem System beim normalen Splitting und beim Kinderfreibetrag belassen sollte. Denn dann trägt man der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen Rechnung. Wenn man eine Individualbesteuerung will, muss man die Ehe mit ihrer rechtlichen Gebundenheit entsprechend berücksichtigen.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Wir kommen nun zum Fragerecht der SPD-Fraktion. Der Fraktion stehen 17 Minuten zur Verfügung. Dr. Fritz Felgentreu, bitte schön.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Meine erste Frage richtet sich an Frau Professorin Wersig. Über das Thema Unterhaltsvorschuss ist bereits mehrfach gesprochen worden und es wurden von den verschiedenen Anhörpersonen vergleichbare Reformvorschläge gemacht. Allerdings hat niemand dabei die Frage der Finanzierung thematisiert. Wir haben ja nun die schwierige Situation, dass der Unterhaltsvorschuss zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern finanziert wird. Meine Frage lautet daher, wie können die Reformvorschläge finanziert werden? Welche Änderungen sind beim Unterhaltsvorschuss prioritär vorzunehmen? Müsste zuerst die Aufhebung der Bezugsdauer erfolgen, die Anhebung der Altersgrenze oder die Nichtanrechnung der Hälfte des Kindergeldes? Für die Umsetzung der Vorschläge ist es eine wichtige Frage, wie man erreichen kann, dass die Länder mitziehen?

Frau **Prof. Dr. Maria Wersig** (Deutscher Juristinnenbund e. V.): Das sind schwierige Fragen. Unter der Voraussetzung, dass man aktuell nur einen Aspekt umsetzen kann, dann sollte die Altersgrenze auf 18 Jahre angehoben werden. Das wäre ein wichtiger erster Schritt. Zur Frage der Finanzierung kann ich Ihnen leider kein Konzept vorlegen.



Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Dann habe ich eine Frage an Frau von zur Gathen. Wir haben festgestellt, dass die Rückholquote beim Unterhaltsvorschuss insgesamt betrachtet gering ist. Aber es gibt zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede. Einige Bundesländer erzielen eine höhere Rückholquote als andere. Welches sind aus Ihrer Sicht dafür die Gründe und wie können die Rückholquoten insgesamt optimiert werden? Wir sehen da ein erhebliches Vollzugsdefizit.

Frau **Marion von zur Gathen** (Der Paritätische Gesamtverband): Vor Kurzem ist der Bericht über die Auswirkungen der Einführung des Kontoabrufverfahrens nach § 6 Absatz 6 des Unterhaltsvorschussgesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschrift (BT-Drs. 18/7700) veröffentlicht worden, in der ausgeführt wird, dass seit Einführung des Kontoabrufverfahrens die Rückholquoten gesteigert werden konnten. Im Jahr 2010 lag die Rückholquote bei 18 Prozent und im Jahr 2015 schon bei 23 Prozent. Das zeigt, dass man mit den richtigen Instrumenten die Väter dazu bringen kann, ihren Unterhalt zu zahlen. Man muss einfach Druck aufbauen. Dem Bericht ist auch zu entnehmen, dass bereits der Hinweis auf das Kontoabrufverfahren die Zahlungsbereitschaft der Väter fördert. Manchmal ist es einfach wichtig, den Personen deutlich zu machen, dass sie eine Verpflichtung haben und dass es kein Kavaliersdelikt ist, wenn man zwar über das Geld verfügt, aber die Unterhaltspflichten gegenüber den Kindern trotzdem nicht erfüllt. Wenn sich die Unterhaltsvorschussstellen hier deutlich positionieren, können sie andere Rückholquoten erreichen. Die Länder werden vielleicht erkennen, dass sie einen Vorteil davon haben, wenn die Väter ihren Unterhaltsverpflichtungen umfassend und in voller Höhe nachkommen und Mütter und Kinder aus dem SGB II-Leistungsbezug herauskommen. Das scheint mir auch der richtige Weg zu sein, um die Länder davon zu überzeugen, die Altersgrenze anzuheben.

Die Unterschiede zwischen den Ländern haben sicherlich auch damit zu tun, wie die Behörden ihre Aufgaben wahrnehmen und wie stark das Interesse an einer Rückzahlung ist. Es ist letztendlich auch davon abhängig, ob in den Jugendämtern Beistandschaften eingerichtet worden sind und

wie diese im Einzelnen arbeiten.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Ich habe eine Anschlussfrage an Frau von zur Gathen. Wie hoch ist die durchschnittliche Bezugsdauer des Unterhaltsvorschusses bzw. wie hoch ist der Prozentsatz derer, die den Unterhaltsvorschuss weniger als 72 Monate – also weniger als sechs Jahre – beziehen? Oder wird dieser Zeitrahmen in der Regel ausgeschöpft? Gibt es im Hinblick auf die nicht rückholbaren Unterhaltsvorschusszahlungen belastbares Datenmaterial oder Erkenntnisse über die Personengruppe der getrenntlebenden Väter, die aufgrund ihrer Einkommenssituation nicht in der Lage sind, Unterhalt zu zahlen?

Frau **Marion von zur Gathen** (Der Paritätische Gesamtverband): Mir liegen keine belastbaren Zahlen darüber vor, wie viele Väter aufgrund ihrer Einkommenssituation nicht in der Lage sind, Unterhalt zu zahlen. Sicherlich gibt es Väter, die nicht zahlen können. Hier muss der Staat die Grundsatzentscheidung treffen, ob die Alleinerziehenden SGB-II-Leistungen oder SGB-XII-Leistungen erhalten sollen oder ob der Staat anstelle der nicht leistungsfähigen Väter Unterhalt zahlt. Ich halte es für wichtig, hier ein klares Signal an die Alleinerziehenden zu senden und zum Ausdruck zu bringen, dass man erkennt und wertschätzt, dass sie eine doppelte Belastung tragen und sie entsprechend unterstützt werden, wenn der barunterhaltspflichtige Elternteil, aus welchen Gründen auch immer, hierin nicht eintreten kann. Allerdings ist meine Einschätzung, dass viele Väter ihre Einkommenssituation nicht wahrheitsgemäß darstellen. Das zeigen auch die Kontoabrufverfahren. Denn, wenn die Rückgriffquote sich in so kurzer Zeit evident steigern lässt, muss effektiv eine andere Situation vorliegen. Sie hatten noch eine zweite Frage, an die ich mich jetzt nicht genau erinnere.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Wieviel Prozent der alleinerziehenden Haushalte schöpfen weniger als sechs Jahre die Unterhaltsvorschussleistungen aus?

Frau **Marion von zur Gathen** (Der Paritätische Gesamtverband): Das kommt darauf an, ob diese Haushalte zwischenzeitlich in den SGB II-Leistungsbezug geraten sind. Denn dann wirkt sich



der Unterhaltsvorschuss überhaupt nicht aus; er wird zu 100 Prozent angerechnet. So kommen dann sechs Jahre schnell zusammen. 72 Monate im Leben eines Kindes sind nicht viel. Hinsichtlich der verbleibenden 12 Jahre bis zur Volljährigkeit müssen die Alleinerziehenden schauen, wie sie den Unterhalt Ihres Kindes realisieren können. Da hilft ihnen niemand mehr. Das ist ein nicht-haltbarer Zustand.

Allerdings kann ich Ihnen keine konkreten Zahlen für die Bezugsdauer nennen. Zurzeit sind etwa 450.000 Kinder im Leistungsbezug, davon die Hälfte der Kinder unter sechs Jahren und die andere Hälfte zwischen sechs und zwölf Jahren.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Ich wechsele jetzt zum Themenfeld Ehegattensplitting im Steuerrecht. Frau Professorin Jachmann-Michel hat eben einige aus ihrer Sicht problematische Punkte ausgeführt, wenn man das bestehende System verändern will. Ich möchte Frau Professorin Wersig fragen: Halten Sie eine Reform des Ehegattensplittings bzw. unserer gegenwärtigen Splittingmodelle für denkbar, von der am Ende auch die Alleinerziehenden profitieren? Wie müsste gegebenenfalls eine solche Reform ausgestaltet werden?

Frau **Prof. Dr. Maria Wersig** (Deutscher Juristinnenbund e. V.): Anders als die Kollegin Jachmann-Michel bin ich der Auffassung, dass das Ehegattensplitting dringend reformbedürftig ist. Ich möchte gerne zu der Nachzeichnung von Unterhalts- und Güterrecht noch einmal etwas sagen, denn das ist etwas, was man häufig in Diskussionen hört. Man kann das aber auch anders sehen. Die Fiktion der Halbteilung, also des gemeinsamen Verbrauchs des Geldes in der intakten Durchschnittsehe – wie man das häufig liest –, ist weder empirisch noch rechtlich gestützt. Die sozialwissenschaftliche Forschung zur Geldverwaltung in Paarbeziehungen kommt zu einem anderen Ergebnis, als dass alles hälftig und ohne Berücksichtigung der „Machtverhältnisse“ usw. geteilt wird. Auch zivilrechtlich gesehen ist es nicht so, dass ein Anspruch auf eine hälftige Leistung des Geldes des Alleinverdieners besteht. Der Alleinverdiener erwirbt Eigentum an seinem Einkommen und die Ehefrau – um im Bild zu bleiben – erwirbt schuldrechtliche Unterhaltsansprüche. Das ist etwas völlig anderes. Erst nach der Ehe kommt dann

der Zugewinn und der Versorgungsausgleich. Man kann das also auch anders machen, und wenn man Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz, also die Durchsetzung der Gleichberechtigung, mit in die juristische Analyse aufnimmt, dann muss man das auch tun. Wenn Frau Professorin Jachmann-Michel sagt, „wir wollen mit der Steuer da nicht hineinregieren“, dann muss man sich die Auswirkungen des Ehegattensplittings auf die Frauenerwerbstätigkeit anschauen. Im Angesicht der zur Verfügung stehenden Zeit möchte ich das nicht weiter vertiefen. Sie kennen alle die Diskussionen, die seit den 1950er Jahren geführt werden. Der Deutsche Juristinnenbund ist stolz darauf, das Ehegattensplitting von Anfang an abgelehnt zu haben. Aber, wenn man es jetzt abschafft und zum Beispiel zu einer Individualbesteuerung mit einem übertragbaren zweiten Grundfreibetrag übergeht, dann haben die Alleinerziehenden dennoch lange nichts davon. Damit wird vielleicht der Gerechtigkeitssinn befriedigt, aber davon kann man sich natürlich noch nichts kaufen. Das heißt, wir brauchen ein gerechtes Steuersystem, das alle Familien gleich behandelt. Wenn man das Steuersystem zum Beispiel zu einem Familiensplitting umbauen will – was man manchmal als Vorschlag hört, zuletzt aus Hamburg – muss man klären, wie das erfolgen soll. Will man das Splitting auf den bestehenden Familienlastenausgleich auf-satteln? Das würde nur den Familien etwas bringen, die viele Kinder und ein hohes Einkommen haben. Dazu gehören wiederum nicht die Alleinerziehenden. Der richtige Weg ist aus meiner Sicht die Individualbesteuerung. Einzelne Förderungen müssten woanders angesiedelt werden.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Ich möchte noch einmal nachhaken bezüglich Ihrer Aussage, Frau Professorin Wersig, dass Alleinerziehende nichts davon hätten. Nehmen wir den Fall einer gutverdienenden alleinerziehenden Mutter mit einem Kind. Das gibt es, auch wenn es nicht der Normalfall ist. Wenn man hier ein Splittingmodell anwenden würde, würde sich doch die Steuerlast deutlich senken, oder nicht?

Frau **Prof. Dr. Maria Wersig** (Deutscher Juristinnenbund e. V.): Ja, das ist richtig und das wird auch von Einzelnen gefordert. Allerdings wird dies nicht vom Interessenverband gefordert, der sich für die Individualbesteuerung ausspricht. Das



finde ich bemerkenswert. Die reiche Alleinerziehende kann nicht das Leitbild für die Politik sein. Insofern handelt es sich nach meiner Einschätzung um eine rein theoretische Überlegung.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Es ging mir jetzt nicht um ein Leitbild, sondern um das Problemverständnis, weshalb wir Sie als Experten fragen.

Zu einem neuen Thema, Frau Professorin Wersig. Ihr Verband fordert die Einführung eines Umgangsmehrbedarfs im SGB II. Können Sie bitte kurz erklären, was es damit auf sich hat und weshalb Sie einen Umgangsmehrbedarf für notwendig halten?

Frau **Prof. Dr. Maria Wersig** (Deutscher Juristinnenbund e. V.): Bei einer temporären Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II werden bei der alleinerziehenden Person im SGB-II-Bezug die Leistungen tageweise gekürzt, wenn sich das Kind in zwei Elternhaushalten aufhält. Die entsprechenden Bescheide sind schwer zu verstehen und stellen einen hohen Verwaltungsaufwand dar. Dahinter steht der Gedanke, den der Juristinnenbund für falsch hält, dass der Bedarf gleich bleibt und die Kosten entsprechend aufgeteilt werden. Je länger ein Kind sich jedoch in zwei Haushalten aufhält, desto mehr fallen die Kosten nach meiner Einschätzung ins Gewicht; das heißt, die Kosten steigen, denn manche Sachen müssen zum Beispiel doppelt vorhanden sein und manche Kosten im Haushalt laufen auch weiter, wenn sich das Kind im anderen Haushalt aufhält. Der Regelsatz ist eine Fiktion. Deshalb halten wir diese Kürzungen für hochproblematisch. Wir halten es für falsch, dass Alleinerziehende anfangen müssen, zu rechnen, und dass Umgangsfragen mit finanziellen Leistungen verknüpft werden. Deshalb empfehlen wir die Einführung eines Umgangsmehrbedarfs, um die Kosten des Umgangs beim anderen Elternteil abzusichern. Somit könnte auch verhindert werden, dass ein Konflikt über das Geld in die Familie getragen wird. Der kommt jedoch nur da zum Tragen, wo auch der andere Elternteil im SGB II-Bezug ist.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Die nächste Frage richtet sich an Frau Hoheisel. In der wirtschaftlichen Debatte wird häufig gefordert, neben dem

Begriff „Alleinerziehende“ auch den Begriff „Getrennterziehende“ zu berücksichtigen bzw. den einen durch den anderen zu ersetzen. Wie bewerten Sie das?

Frau **Miriam Hoheisel** (Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V.): Als alleinerziehend bezeichnen wir bei getrennt lebenden Eltern den Elternteil, der im Alltag die Hauptverantwortung für die Kindererziehung und den Haushalt hat und der vor allen Dingen die wirtschaftliche Hauptverantwortung alleine trägt. Getrennterziehende Eltern sind eher eine „Zukunftsmusik“. Wenn sich getrenntlebende Eltern tatsächlich die Verantwortung teilen, was aber nicht die Lebensrealität der meisten Alleinerziehenden ist, dann würde ich auch von getrennterziehenden Eltern sprechen.

Abg. **Dr. Fritz Felgentreu** (SPD): Ich habe noch eine letzte Frage an Frau von zur Gathen. Sie hatten vorhin den Zusammenhang zwischen dem Kinderzuschlag und der Anrechnung des Unterhaltsvorschlusses angesprochen. Können Sie bitte hierzu noch einmal die Systematik erklären? Ich bin davon ausgegangen, dass beim Kinderzuschlag das Einkommen, also auch der Unterhaltsvorschluss, angerechnet wird. Das scheint zunächst einmal systemgerecht zu sein.

Frau **Marion von zur Gathen** (Der Paritätische Gesamtverband): Es ist schwierig, die gesamte komplexe Systematik des Kinderzuschlags kurz zu erklären. Es ist so, dass der Kinderzuschlag vermeiden soll, dass ein alleinerziehender Elternteil nur aufgrund des Kindes in den Leistungsbezug des SGB II rutscht. Bei der Berechnung wird zugrunde gelegt, welches Einkommen das Kind zur Verfügung hat; Unterhaltszahlungen oder Unterhaltsvorschluss sowie Waisenrente werden als Einkommen des Kindes angerechnet. Das führt dazu, dass Alleinerziehende in der Regel keinen Kinderzuschlag bekommen. Seit Jahren fordert der Paritätische Gesamtverband, dass die Anrechnung eines Mehrbedarfs für Alleinerziehende notwendig ist. Man müsste sich mit der Unterhaltsanrechnung und mit der Anrechnung der verschiedenen Einkommensarten noch einmal auseinandersetzen und sich die Konstruktion des Kinderzuschlags anschauen. Denn mit der vorliegenden Ausgestal-



tung wird man die Alleinerziehenden nicht erreichen und damit wirkt er nicht so, wie er wirken soll, dass nämlich die Alleinerziehenden erst gar nicht in den SGB-II-Leistungsbezug rutschen.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Als Nächstes kommen wir zum Fragerecht der Fraktion DIE LINKE., Herr Kollege Jörn Wunderlich, bitte schön.

Abg. **Jörn Wunderlich** (DIE LINKE.): Da sich alle Sachverständigen für den Ausbau des Unterhaltsvorschlusses ausgesprochen haben, verzichte ich auf meine Frage hierzu. Ich möchte eine Frage zum steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende stellen. Dieser hat den früheren Haushaltsfreibetrag abgelöst und ist jetzt etwa um die Hälfte niedriger. Das war nach meiner Einschätzung im Hinblick auf die Alleinerziehenden ein Schritt in die falsche Richtung. Frau Professorin Jachmann-Michel, Sie haben gesagt, dass die Forderung in unserem Antrag, die einschränkende Bedingung zur Gewährung des Entlastungsfreibetrages, wonach Alleinerziehende keine Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen volljährigen Person bilden dürfen, abzulehnen sei, denn dann würden die Betroffenen Unterstützung von einer in der Haushaltsgemeinschaft lebenden erwachsenen Person bekommen. Das heißt für mich aber, wenn man den Vorteil der geleisteten Unterstützung in dieser Haushaltsgemeinschaft, z. B. bei unverheirateten Paaren, herauszieht, dass man dann einen Vorteil durch ein entsprechendes Steuersplitting gewähren müsste. Wenn es die Erwartung gibt, dass Erziehungs- und Betreuungsaufgaben von Nichtsorge- oder Nichtunterhaltsverpflichteten geleistet werden, dann sollte ihnen nach meiner Einschätzung eine Gegenleistung erbracht werden.

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Ich habe bereits eingangs gesagt, dass der Familienbegriff das Problem ist. Ich kann relativ einfach feststellen, ob in dem Haushalt noch ein weiterer Erwachsener lebt. In Bezug auf das Steuersplitting mit allen Konsequenzen wird es jedoch schwierig, weil ich keine rechtliche Vorgeformtheit solcher Familien habe. Wenn zum Beispiel eine Großmutter in diesem Haushalt lebt und sie Betreuungsleistungen übernimmt, handelt es sich gleichwohl aber nicht um

eine Erwerbsgemeinschaft, wie es für ein Splitting erforderlich ist. Ich empfehle, dass man eine Subventionierung der Alleinerziehenden – wenn es denn wirklich Alleinerziehende sind – außerhalb des Steuerrechts regelt. Dann hat man weder das Problem der Gleichheit der Besteuerung noch das Problem der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung. Ein Splitting für alle, die Verantwortung übernehmen, kann ich mangels rechtlicher Bindung für den Steuertatbestand nicht befürworten. Wenn man jetzt einen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende will, unabhängig davon, ob ein weiterer Erwachsener im Haushalt wohnt, sondern aufgrund der Tatsache, dass der Unterhaltspflichtige nicht in dem Haushalt wohnt, denke ich, dass man dies konkreter definieren müsste. Man müsste den Mehraufwand der Alleinerziehenden gegenüber dem von Eltern, die beide arbeiten, benennen. Wenn ich einen solchen Aufwand – gegebenenfalls auch nur abstrakt – feststellen kann, dann kann ich eine Typisierung vornehmen. Beim Entlastungsbetrag und in den Anträgen wird von einer grundsätzlichen Nachteilsituation Alleinerziehender ausgegangen, zum Beispiel hinsichtlich der Arbeitsplätze oder der Wohnungen. Das sind aber alles negative Lebensumstände, die in einem Steuertatbestand nur schwer zu fassen sind. Die eigentliche Schwierigkeit des Entlastungsbetrags ist, dass man bei seiner Einführung Nachteile ausgleichen wollte. Aber man müsste einmal konkret untersuchen, welche Nachteile durch Steuererleichterungen abgefangen werden können, und welche Nachteile woanders anzusiedeln sind, zum Beispiel weil die soziale Lebenssituation schlecht ist oder weil die psychische Belastung höher ist. Ich denke, dass manche Nachteile durch sozialrechtliche Regelungen abgefangen werden müssten. Der Entlastungsbetrag in seiner heutigen Form stellt eine Mischform dar. Das Bundesverfassungsgericht hält den Entlastungsbetrag nicht für verfassungsrechtlich geboten. Es ist eine Subvention. Aber auch bei einer Subvention sollte man meines Erachtens konkret bestimmen, wozu sie dienen soll. Eine gut verdienende alleinerziehende Person, die sicherlich nicht den Prototyp darstellt, benötigt keinen Entlastungsbetrag, wenn es die soziale Situation nicht erfordert. Deswegen meine ich, dass man für einen Nachteilsausgleich das Sozialrecht heranziehen sollte.



Abg. **Jörn Wunderlich** (DIE LINKE.): Ich richte die gleiche Frage auch an Frau Hoheisel.

Frau **Miriam Hoheisel** (Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V.): Ja, wie lässt sich der Mehraufwand beziffern? Der Gesetzgeber hat bei der Einführung des Entlastungsbetrags in seiner jetzigen Form an der finanziellen Mehrbelastung von Alleinerziehenden angeknüpft. Wenn es beispielsweise in einem Haushalt nur eine einzige Person gibt, die ein Verdiensteinkommen hat und daraus die Wohnungsmiete allein finanzieren muss, dann fehlen Synergieeffekte, die ein Ehepaar oder ein Paar haben kann. Daran knüpft der Entlastungsbetrag an.

Der Entlastungsbetrag ist im Jahr 2004 eingeführt worden. Bis zum Jahr 2003 gab es den sogenannten Haushaltsfreibetrag, der einen anderen Anknüpfungspunkt hatte. Ende der 1950er Jahre wurde mit dem Splitting ein Gegenstück für Alleinerziehende eingeführt, der in der Höhe des Grundfreibetrags ausgestaltet war. Das war im Prinzip bis in die Mitte der 1990er Jahre der Fall. Der sogenannte Haushaltsfreibetrag ist mit dem Grundfreibetrag für Erwachsene gestiegen, wurde dann abgeschmolzen und schließlich in bekannter Art und Weise reduziert auf 1.308 Euro, um endlich nach zehn Jahren erhöht zu werden. Ich möchte noch einen Aspekt einbringen, Frau Professorin Jachmann-Michel: Das Bundesverfassungsgericht ist bei seinen Anforderungen großzügiger als Sie. Es hat nämlich freigestellt, ob der Entlastungsbetrag in seiner jetzigen Ausgestaltung tatsächliche Mehraufwendungen widerspiegelt – Sie fordern ja eine konkretere Benennung – oder ob es eine soziale Förderleistung darstellt, und zwar im Rahmen des § 24b Einkommensteuergesetz. Auch hierfür hat es dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum attestiert, den Freibetrag in seiner jetzigen Ausgestaltung als soziale Förderleistung zu erhöhen. Unsere Schlussfolgerung ist, den Freibetrag zu erhöhen und an den Grundfreibetrag zu koppeln.

Abg. **Cornelia Möhring** (DIE LINKE.): Mich interessiert in Bezug auf die Wohnungsfrage, welche Vorschläge es seitens des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter gibt, Frau Hoheisel, um die schwierige Situation zu verbessern, wobei es nicht um die Größe eines Schlafzimmers geht.

Frau **Miriam Hoheisel** (Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V.): Neben das Bild des größeren Schlafzimmers möchte ich zuerst ein anderes Bild stellen. Denn die Frage bei Alleinerziehenden ist nicht, wie groß das Schlafzimmer ist, denn in der Realität steht ein Schlafsofa im Wohnzimmer, weil es kein eigenes Schlafzimmer gibt. Eine bessere Wohnungsförderung sollte nicht über das Steuerrecht laufen, sondern es sollte der soziale Wohnungsbau wieder stärker gefördert werden. Alleinerziehende haben oftmals ein kleines Einkommen und können sich oft bestimmte Wohnungen nicht leisten. Das Problem haben auch andere Menschen, von daher ist der soziale Wohnungsbau gefragt, hierauf Antworten zu finden.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Dann kommen wir zum Fragerecht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Hier ist mir als Fragestellerin Frau Dr. Franziska Brantner gemeldet, bitte schön.

Abg. **Dr. Franziska Brantner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte auf den Anspruch auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder zu sprechen kommen. Es wurde dazu auf die Bedarfe der Eltern hingewiesen. Das stimmt zwar, aber wir wollen ja dahin kommen, dass es sich generell um einen Anspruch bzw. ein Recht des Kindes auf einen Betreuungsplatz handelt, unabhängig von den Bedarfen der Eltern. Es ist ein großer, auch rechtlicher Unterschied, ob das Kind ein Recht auf einen Betreuungsplatz hat, weil es dort Förderung erfährt oder ob es sich um einen Bedarf der Eltern handelt, auch wenn die Eltern notfalls ihren Bedarf vor Gericht einklagen können.

Meine Frage bezieht sich auf die geplante Rechtsvereinfachung des SGB II. Hierfür liegt ja bereits ein Gesetzentwurf im Bundesrat vor. Vielleicht können Sie, Frau Parlamentarische Staatssekretärin Marks, nachher etwas zu den vorgesehenen Neuregelungen für die Kinder sagen, die zwischen den Haushalten wechseln.

Zuvor möchte ich jedoch Frau Hoheisel bitten, Ihre Kritik an den jetzt vorgesehenen Neuregelungen präzise zu formulieren bzw. zu erläutern, warum Sie diese als schwierig bewerten.

Meine zweite Frage an Frau Hoheisel betrifft ein



Thema, das zwar nicht Gegenstand der vorliegenden Anträge ist, mir aber wegen der aktuellen Debatte dazu wichtig ist: Ist es im Sinne des Kindeswohls, wenn das „Wechselmodell“ als Leitmodell gesetzlich verankert wird?

Der **Vorsitzende**: Ich schlage vor, dass die an die Bundesregierung gerichtete Frage von der Parlamentarischen Staatssekretärin Caren Marks in der freien Runde, außerhalb des Zeitbudgets der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, beantwortet wird.

Frau **Miriam Hoheisel** (Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V.): Die vorgesehenen Änderungen im SGB II hatte nach meiner Erinnerung bereits Frau Professorin Wersig anschaulich erläutert. Es geht um die Kinder, die zusammen mit ihrem alleinerziehenden Elternteil unter das SGB II fallen. Bei der Neuregelung geht es darum, die bisherige auf der Rechtsprechung beruhende Praxis gesetzlich zu verankern. Für die Tage, die das Kind Umgang mit dem anderen Elternteil hat, meistens dem Vater, soll das Sozialgeld tageweise gekürzt werden, weil man annimmt, dass für diese Tage kein Bedarf für das Sozialgeld besteht. Das ist aber eine „Milchmädchenrechnung“, da auch für die Tage, an denen sich das Kind nicht bei der Alleinerziehenden aufhält, die Fixkosten weiterlaufen; zum Beispiel muss die Telefonrechnung gezahlt werden, ein Vereinsbeitrag muss geleistet werden und eine Versicherung läuft weiter. Auch Kosten für Kleidung oder Klassenfahrten entfallen nicht, sondern sie müssen weiterhin beglichen werden. Von daher geht es de facto um eine Mangelverwaltung zwischen den Elternteilen. Das führt zu einem Gezerre zwischen dem alleinerziehenden und dem anderen Elternteil. Wie der Deutsche Juristinnenbund und der Familienbund der Katholiken denken wir, dass die Lösung sein muss, den Mehrbedarf des Kindes anzuerkennen, den es durch den Umgang hat. Das heißt, es gibt einen Mehrbedarf, der an den umgangsberechtigten Elternteil ausbezahlt werden soll, um die Existenz des Kindes zu sichern.

Die Alternative ist, dass die Existenz des Kindes nicht gesichert ist. Für Alleinerziehende bringt das zusätzliche Interessenskonflikte. Denn wer auf

dem Niveau von SGB II leben muss, wird nachvollziehbar auch erwägen, ob er sich einen ausweiteten Umgang des Kindes mit dem anderen Elternteil leisten kann, weil er Gefahr läuft, dass einfach das Geld zum Leben für das Kind dann fehlen könnte. Das halten wir für sehr problematisch.

Zur zweiten Frage, ob das Wechselmodell als gesetzliches Leitbild wünschenswert ist, will ich zunächst kurz ausführen, was wir unter Wechselmodell verstehen, da es unterschiedliche Definitionen hierfür gibt. Bei dem Wechselmodell, wie wir es verstehen, lebt ein Kind jeweils zur Hälfte bei beiden Elternteilen. Diese Form wird zunehmend diskutiert. Wir halten es für richtig, dass sich trennende Eltern die verschiedenen Modelle kennen und abwägen, welches Modell am besten zu ihnen passt: Ist es vielleicht das „klassische“ Modell: unter der Woche bei einem Elternteil, alle zwei Wochen beim anderen Elternteil? Oder ist es vielleicht das Wechselmodell. Eltern sollten sich der Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle bewusst sein, um sich entscheiden zu können. Wir halten das Wechselmodell für ein sehr ambitioniertes Modell im Hinblick darauf, was es für die Eltern bedeutet. Denn es setzt voraus, dass die Eltern gut miteinander kommunizieren können. Die Eltern müssen es sich auch gemeinsam leisten können, denn es ist wegen der entstehenden Mehrkosten teurer. Diese gibt es nicht nur beim Bezug von SGB-II-Leistungen, sondern auch darüber hinaus. Weiterhin spielen praktische Fragen eine Rolle. Zum Beispiel muss eine räumliche Nähe zwischen beiden Elternteilen vorhanden sein und vor allen Dingen muss es dem betroffenen Kind gut tun, zwei Lebensmittelpunkte zu haben. Das wird von Kind zu Kind unterschiedlich sein. Von daher lässt es sich nicht pauschal sagen, ob das Wechselmodell in jedem Fall gut ist für die getrennten Familien und besonders für die betroffenen Kinder. Deswegen halten wir es als gesetzlichen Regelfall nicht für geeignet und treten noch nicht dafür ein, es im Familienrecht entsprechend zu verankern. Die aktuelle gesetzliche Lage ist so, dass sich Eltern dafür entscheiden können, dieses Modell zu leben. Das halten wir für ausreichend.

Abg. **Dr. Franziska Brantner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte noch eine Frage an Herrn



Dantlgraber stellen. Sie hatten vorhin kurz angesprochen, dass man Aus- und Weiterbildung in Teilzeit fördern sollte. Könnten Sie bitte einmal präzisieren, was Sie sich darunter genau vorstellen und wie man das stärker fördern könnte.

Herr **Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken): Wir sprechen uns für eine weitere Flexibilisierung bei der Ausbildung für Alleinerziehende aus, weil wir bei diesem Punkt ein großes Hindernis beim Zugang zum Arbeitsmarkt sehen. Wenn Alleinerziehende keine ausreichende Qualifikation haben oder diese Qualifikation mittlerweile auf einem veralteten Stand ist, können sie aufgrund der Betreuungspflichten für ihre Kinder oft nicht an Aus- und Weiterbildungen teilnehmen, denn die üblichen Lehrpläne sind auf der Grundlage der „Normalfamilien“ entwickelt worden. Deswegen sprechen wir uns dafür aus, dass auch andere Lebenssituationen stärker berücksichtigt werden und dass man in den Ausbildungen flexiblere Modelle verankert, wie sie auch im Arbeitsleben erforderlich sind. Zum Beispiel könnte man es ermöglichen, dass mehr von Zuhause gearbeitet werden kann oder dass man bestimmte Lerninhalte über einen größeren Zeitraum als ein Semester strecken kann. Man könnte also die „Palette“ an Angeboten, die man für die flexible Gestaltung von Arbeitsplätzen hat, auch bei der Ausbildung konsequent ermöglichen.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Wir kommen nun zur freien Runde mit 10 Minuten. Zuerst muss jedoch noch eine Frage durch die Bundesregierung beantwortet werden. Frau Parlamentarische Staatssekretärin, bitte schön.

Parl. Staatssekretärin **Caren Marks** (BMFSFJ): In der Tat ist festzustellen, dass es heute mehr Fälle gibt, bei denen Paare sich nach der Trennung auf das Wechselmodell verständigen. Wie jedoch Frau Hoheisel es schon angedeutet hat, ist nicht abzusehen, ob es zukünftig von der Mehrheit der getrennt lebenden Paare favorisiert werden wird. Uns fehlen zurzeit noch Studien darüber, inwieweit dieses Modell grundsätzlich einen Mehrbedarf auslöst. Wir halten es jedoch für notwendig, diesem Thema entsprechend nachzugehen – auch im Hinblick auf die Regelungen im Bereich des Sozialgesetzbuches. Es gibt bereits eine Verständigung darüber, dass es unkomplizierter werden

soll. Die Rechtslage ist zurzeit so, dass man den Bedarf dort annimmt, wo die Kinder sich schwerpunktmäßig aufhalten. Daher müsste man wohl das Gesetz entsprechend ändern. Allerdings hat das BMFSFJ hierfür nicht die Federführung. Ich kann Ihnen jedenfalls sagen, dass die Problematik, wie sie auch hier von den Sachverständigen ausgeführt wurde, bei der Bundesregierung durchaus bekannt ist. Im Rahmen der anstehenden Regelungsbedarfsermittlung für das SGB II und das SGB XII wird dieses Thema vom BMFSFJ entsprechend eingebracht werden.

Der **Vorsitzende**: Die erste Frage in der freien Runde möchte Frau Dr. Brantner stellen, bitte schön.

Abg. **Dr. Franziska Brantner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte noch eine Frage an Frau Dr. Ahner richten: Sie hatten vorhin die Schnittstellproblematik erwähnt. Gibt es noch eine weitere Schnittstelle, die heute noch nicht erwähnt worden ist, die wir aber beachten sollten?

Frau **Dr. Romy Ahner** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Nach meiner Einschätzung gibt es eine Reihe von Problemen, die im Familienrecht, im Sozialrecht und im Steuerrecht zu Inkonsistenzen und nicht gewollten Widersprüchen führen. In der Gesamtevaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen sind hierzu Expertisen erstellt worden. Es ist für mich jetzt jedoch schwierig, dies zusammenzufassen und in wenigen Punkten darzustellen.

Betrachtet man das Gesamtsystem der monetären Unterstützung für Familien und Kinder, halte ich es für wichtig, als eines der Grundprobleme anzuerkennen und entsprechend zu diskutieren, dass der Mindestbedarf für Kinder in den verschiedenen Systemen unterschiedlich definiert ist und dass die Verweisungen zwischen den Systemen nicht immer konsistent verlaufen.

Weitere Schnittstellenprobleme sind beispielsweise die faktischen Unterhaltspflichten – wie ich es einmal nennen will –, die im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft auftreten und auch der Harmonisierungsbedarf zwischen UVG und BGB im Hinblick auf die Wiederheiratsklausel. Da werden Einstandspflichten angenommen oder führen zu



einer Anrechnung, die nach dem Unterhaltsrecht keinen Niederschlag finden. Das dazu an dieser Stelle in aller Kürze. Es handelt sich um ein breites Aufgabenfeld, mit dem man sich befassen kann.

Abg. **Martin Patzelt** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Frau Professorin Jachmann-Michel. Ist bei der steuerrechtlichen Betrachtung in Bezug auf eine Mehrbelastung durch Kinder schon einmal die erhöhte Umsatzsteuer betrachtet worden? Wir bezahlen sicherlich für jedes Kind bei dem unabweisbaren Bedarf wieder einen Teil des Kindergeldes oder anderer Entlastungen zurück, weil vermehrt Umsatzsteuer gezahlt werden muss.

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Soweit ich weiß, hat man das bisher nicht gemacht. Auch wenn wir Steuerbelastungen insgesamt berechnen wollen, ist in der Diskussion der Vergleich der Umsatzsteuer mit den Einkommenssteuern oder einer Addition schwierig. Was man machen könnte und was hinzukommt

Abg. **Martin Patzelt** (CDU/CSU): Das Existenzminimum ...

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Ja, aber wir sind bei der Umsatzsteuer nicht frei. Wir wenden Europarecht an und was das Europarecht an Begünstigungen nicht gibt, dürfen wir grundsätzlich auch nicht gewähren. Das ist die Schwierigkeit bei der Umsatzsteuer. Wenn wir es also beispielsweise schaffen würden, für Gegenstände, die Kinder typischerweise benutzen – Spielwaren oder ähnliches – einen anderen Umsatzsteuersatz festzulegen, würde das europarechtlich nicht gehen. Ich bin zwar keine Umsatzsteuerexperte, aber nach der sechsten Umsatzsteuerrichtlinie wäre es schwierig, dies national zu regeln. Da gibt es nur marginale Spielräume. Im Gegensatz dazu sind Ertragssteuern nicht harmonisiert.

Abg. **Jörn Wunderlich** (DIE LINKE.): Ich habe noch jeweils eine Frage an Frau Professorin Jachmann-Michel und an Frau von zur Gathen. Das Stichwort war für mich „Europa“. Anders als im Steuerrecht werden in Deutschland Kinder bei der

Beitragsenthebung zu den Sozialabgaben nicht berücksichtigt. Das heißt, man hat ein Bruttoeinkommen, von dem man prozentual Sozialabgaben zahlt, Renten- und Krankenversicherung usw. Anschließend kann man diese Beiträge vom zu versteuernden Einkommen absetzen und kommt dann letztlich zu seiner Steuerschuld.

Alleinerziehende müssen also im Grunde genauso viele Sozialabgaben in die Versicherungssysteme zahlen wie Alleinverdiener ohne Kinder. Das ist von der Höhe her gleich. Da die meisten Alleinerziehenden unterdurchschnittlich bis durchschnittlich verdienen – im Schnitt soll deren Bruttojahreseinkommen knapp über 22.000 Euro liegen – zahlen sie zwar weniger Steuern, werden aber bei den Sozialabgaben überdurchschnittlich belastet. Wäre es für Sie eine Lösung, wenn man die Kinderfreibeträge vom Einkommen abzieht, bevor die Sozialversicherungsbeiträge berechnet werden? Das brächte Alleinerziehenden sowie Mehrkindfamilien einen erheblichen finanziellen Vorteil. Ich komme darauf, da Frau Professorin Lenze in ihrer Stellungnahme die Belastung von Alleinerziehenden im unteren Einkommensbereich mit Steuern und Sozialabgaben abzüglich familienpolitischer Leistungen in Deutschland mit einigen anderen europäischen Ländern verglichen hat. In Deutschland ist sie mit 18 Prozent am höchsten. Im Vergleich dazu liegt sie in Frankreich bei 15 Prozent, in Dänemark bei 11,7 Prozent, in den Niederlanden bei 2,4 Prozent und in Großbritannien sogar nur bei minus 0,2 Prozent. Das heißt, sie haben dann tatsächlich das „Bretto oder Netto“, also mehr Einkommen als der eigentliche Bruttoverdienst ausmacht. Hätten Sie Bedenken gegen eine solche Lösung?

Frau **Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel** (Richterin am Bundesfinanzhof): Der Vorschlag hat einen gewissen Charme, denn persönlich meine ich, dass ein Teil unserer Sozialabgaben eigentlich als Steuern erhoben werden müssten. Aber man hat sich in Deutschland für ein anderes System entschieden.

Die hohe Belastung in Deutschland resultiert aus den Sozialausgaben. Deswegen könnte man schon darüber nachdenken. Ich bin jedoch keine Sozialrechtlerin, sodass ich nicht sagen kann, ob nicht



das, was an sich zunächst als zusätzliche Belastung erscheint, das Sozialrecht positiv für Kinder wiedergibt. Ich denke, dass eine Belastung im Bereich des Sozialrechts grundsätzlich genauso minimiert werden kann wie im Steuerrecht. Man muss etwas abgeben für die Allgemeinheit, wo man doch zuerst für sein Kind zu sorgen hat. Ein Problem entsteht nur dann, wenn das Sozialrecht, anders als das Steuerrecht, so ausgestaltet ist, dass der Staat mit Leistungen einspringt, wenn man selbst für das Kind nicht sorgen kann. Darin sehe ich den Unterschied. Ich gebe Ihnen recht, dass die Belastung in vielen Bereichen bei den Sozialabgaben ähnlich ist wie bei den Steuern. Dabei ist die Solidargruppe die Allgemeinheit. Insofern „riecht“ vieles bei den Sozialabgaben nach Steuern. Vor diesem Hintergrund ist meines Erachtens die Idee im ersten Schritt richtig, zu sagen: „Ich muss doch der Solidargemeinschaft nichts von dem geben, was ich für mein Kind brauche.“ Aber dann müsste man die Frage konkret klären, inwieweit die Solidargemeinschaft mit dem Beitrag, den man leistet, wieder eine Verpflichtung auf sich nimmt, um für die Kinder zu sorgen. Hier ist der Unterschied zum Steuerrecht zu sehen. Steuern muss man zahlen, ohne zu schauen, was der Staat mit dem Geld macht. Anders ist es im Sozialrecht, da steht das Geld konkret zur Verfügung und man muss genau prüfen.

Frau **Marion von zur Gathen** (Der Paritätische Gesamtverband): Dies ist schon eine alte Forderung, die auch Dr. Jürgen Borchert wiederholt erhoben hat; er hat an dieser Stelle eingehakt und argumentiert, dass der Staat den Familien eigentlich

das lassen muss, was sie für ihre Kinder brauchen und zwar bevor sie Steuern zahlen müssen. Ich habe es im Detail nicht nachgerechnet. Ich denke, dass man, um belastbare Ergebnisse zu erzielen, im Rahmen einer Studie untersuchen sollte, ob bei einer solchen Regelung den Familien wirklich mehr Einkommen zur Verfügung stehen würde und welche Auswirkungen eine solche Regelung auf andere Sozialleistungssysteme haben könnte. Bevor ich hierzu eine Einschätzung abgebe, müsste ich mir den Vorschlag genauer anschauen, weil oftmals „die Tücke im Detail“ liegt. Deshalb kann ich jetzt nicht spontan sagen, dass das der richtige Weg ist. Ich lehne es aber auch nicht von vornherein ab. Ich würde Sie bitten, diese Fragen im Rahmen einer Expertise untersuchen zu lassen, bei der man die intendierten und auch die nicht-intendierten Folgen einer solchen Vorgehensweise betrachtet.

Der **Vorsitzende**: Gibt es noch weitere Fragen? Ich stelle fest, dass das nicht der Fall ist. Dann bedanke ich mich bei den Sachverständigen und bei den Kolleginnen und Kollegen für die Teilnahme an der öffentlichen Anhörung und für die Wissensmehrung des Ausschusses. Ich wünsche Ihnen guten Heimweg und eine schöne Arbeitswoche.

Schluss der Sitzung: 15:51 Uhr

Paul Lehrieder, MdB
Vorsitzender



Anlagen: Zusammenstellung der Stellungnahmen

Dr. Romy Ahner	Seite 34
Matthias Dantlgraber	Seite 43
Miriam Hoheisel	Seite 59
Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel	Seite 66
Prof. Dr. Maria Wersig	Seite 83

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)74d_neu

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffent- liche und private Fürsorge e.V. an- lässlich der Anhörung zum Thema „Verbesserung der Situation Allein- erziehender“ des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundes- tages am 14. März 2016

Die Stellungnahme (DV 10/16) wurde am 7. März 2016 von der Geschäftsstelle
des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein
für öffentliche
und private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Erwerbsintegration von Alleinerziehenden	3
2. Verlässliche und flächendeckende Kinderbetreuung	4
2.1 Kindertagesbetreuung	5
2.2 Schulkindbetreuung	5
2.3 Übergreifende Empfehlungen	6
3. Monetäre Unterstützung von Familien und Kindern	6
3.1 Reformbedarfe beim Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)	7
3.2 Weitere monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden bzw. Familien	8

Vorbemerkung

Die Anhörung zur Verbesserung der Situation Alleinerziehender wird vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. begrüßt. Nicht zuletzt aufgrund des erhöhten Armutsrisikos alleinerziehender Elternteile und ihrer Kinder ist es dem Deutschen Verein ein wichtiges Anliegen, die Situation Alleinerziehender und ihrer Kinder zu verbessern. Dabei kommen, wie es auch die der Anhörung zugrunde liegenden Anträge¹ zeigen, vielfältige Themen- und Politikbereiche in Betracht, um Verbesserungen auch für diese Zielgruppe zu erreichen. Der Deutsche Verein hat sich in etlichen der benannten Bereiche mit Handlungsbedarfen und Lösungsvorschlägen beschäftigt. Dabei handelt es sich zum einen um zielgruppenspezifische Themen wie etwa die Erwerbsintegration von Alleinerziehenden oder das Unterhaltsvorschussrecht. Zum anderen profitieren Alleinerziehende natürlich auch von Verbesserungen zugunsten aller Familien und Kinder, etwa im infrastrukturellen Bereich. Aus der Vielzahl der Themen, die in den der Anhörung zugrunde liegenden Anträgen angesprochen werden, fokussiert sich diese Stellungnahme auf die Themen Erwerbsintegration von Alleinerziehenden, monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden und Kinderbetreuung. Dabei werden die Empfehlungen und Aussagen des Deutschen Vereins jeweils überblicksartig benannt. Weitergehende Ausführungen finden sich in unseren jeweiligen Stellungnahmen. Grundsätzlich gilt, dass das vom Deutschen Verein geforderte kohärente und verlässliche Gesamtangebot infrastruktureller, zeitpolitischer und monetärer Rahmenbedingungen für Familien letztlich auch für die Verbesserung der Lebenssituation Alleinerziehender notwendig ist.

1. Erwerbsintegration von Alleinerziehenden²

Trotz einiger arbeitsmarktpolitischer Bemühungen beziehen Alleinerziehende überdurchschnittlich lange und überdurchschnittlich häufig Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Aus Sicht des Deutschen Vereins liegt in einer ganzheitlichen Beratung, die die konkrete Lebenssituation und -lage des alleinerziehenden Elternteils im Blick hat, ein maßgeblicher Punkt zur Verbesserung ihrer Situation. Im Rahmen einer möglichst kontinuierlichen und langfristigen Begleitung muss der/die Vermittler/in die jeweiligen Lebensumstände der/des Alleinerziehenden in den Blick nehmen und dabei einen Überblick über sozialräumliche Beratungs- und Unterstützungsangebote haben.

Maßnahmen der beruflichen Aktivierung sollen zielgruppenspezifisch ausgestaltet sein. Dies umfasst qualifizierende Maßnahmen in Teilzeit und Maßnahmen mit flexiblen Teilnahmezeiten. Maßnahmen sollten zudem ein hohes Qualifizierungsniveau anstreben, welches das Ziel der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den Mittelpunkt stellt.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Dr. Romy Ahner.

¹ „Alleinerziehende stärken – Teilhabe von Kindern sichern“ (BT-Drucks. 18/4307) und „Lebenssituation von Alleinerziehenden deutlich verbessern“ (BT-Drucks. 18/6651).

² S. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Alleinerziehenden vom 11. März 2015, www.deutscher-verein.de.

Auch Eingliederungsleistungen sollen bedarfs- und geschlechtergerecht gewährt werden. Sie sollten insbesondere darauf abzielen, längere Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt zu verhindern und Qualifikationen zu erhalten bzw. zu verbessern. Betriebliche Maßnahmen erzielen größere Eingliederungserfolge und sollten daher bevorzugt angestrebt werden. Frauen ist dabei ein gleicher Zugang zu marktnahen Eingliederungsleistungen mit einem hohen Qualifikationsniveau wie Männern zu ermöglichen.

Bei dem Bestreben der Beendigung bzw. Verringerung der Hilfebedürftigkeit Alleinerziehender ist der Vermittlung in eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit der Vorzug vor einer möglichst schnellen Integration in eine Erwerbstätigkeit zu geben, auch wenn dies gegebenenfalls mit einer längerfristigen Förderung einhergeht. Maßnahmen zur Förderung sollten daher ebenso auf nachhaltigen Erfolg ausgerichtet sein, wie Beratungen bzw. Unterstützung bei der Berufswahl durch den Arbeitgeberservice bzw. die Arbeitsvermittlung.

Denn die im Mittel geringere Entlohnung „frauentypischer“ Berufe und die erschwerte Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben durch insbesondere in Dienstleistungs- und Pflegeberufen regelhaft notwendigen Schichtdienste sprechen in besonderem Maße dafür, das Berufsspektrum von Alleinerziehenden, die in der Regel Frauen sind, zu erweitern.

Schließlich sollte es Bestreben der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sein, in Zusammenarbeit mit lokalen Arbeitsmarktakteuren, Kammern und Berufsschulen das Modell der Teilzeitausbildung im dualen System zu etablieren.

Voraussetzung für die Erwerbsintegration Alleinerziehender ist schließlich in besonderem Maße eine verlässliche Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege sowie schulischen und schulnahen Ganztagsangeboten. Speziell im Hinblick auf die Erwerbsintegration Alleinerziehender spielt dabei die Unterstützung der Alleinerziehenden beim Zugang zu Kinderbetreuung durch die Vermittler/innen eine maßgebliche Rolle. Wichtig ist dabei eine gelingende Kooperation von Jobcenter und örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Unterstützung sollte bspw. durch Informationen und das Ausstellen von „Dringlichkeitsbescheinigungen“ erfolgen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass § 10 Abs. 1 Satz 3 SGB II eine Schutznorm darstellt und nicht dazu führen darf, dass Alleinerziehende mit Kindern unter 3 Jahren nicht bzw. weniger intensiv gefördert werden.

2. Verlässliche und flächendeckende Kinderbetreuung³

Der Deutsche Verein hat sich mit den Themen der Kinderbetreuung unter vielfältigen Aspekten und Fragestellungen auseinandergesetzt. Dabei handelt es sich allerdings nicht um zielgruppenspezifische Erwägungen alleinerziehende

³ S. hierzu insbesondere Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren vom 23. März 2011, Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen vom 11. September 2013 und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr vom 11. März 2015, www.deutscher-verein.de.

Elternteile betreffend. Jedoch ist gerade für Alleinerziehende eine verlässliche und gute Kinderbetreuung in besonderem Maße relevant.

2.1 Kindertagesbetreuung

Die Beitragsfreiheit der Kindertagesbetreuung ist sicher ein unterstützenswertes Steuerungselement, um Teilhabe und Bildungschancen von Kindern zu erhöhen. Gleichwohl wird die Beitragsfreistellung gut situierter Eltern aus Sicht des Deutschen Vereins nicht als prioritär eingeschätzt. Das Hauptaugenmerk sollte vielmehr im bedarfsgerechten und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung liegen.

Hinsichtlich des quantitativen Ausbaus ist die Bedarfslage regional sehr unterschiedlich. Daher ist eine regionale Bedarfsplanung und -feststellung vonnöten.

In qualitativer Hinsicht fordert der Deutsche Verein die Entwicklung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses. Die Entwicklung bundesweit vergleichbarer Regelungen für die Qualität in der Kindertagesbetreuung ist dabei vorrangig Sache der Länder. Gleichwohl sind gemeinsame verbindliche Zielvorgaben und die Vereinbarung erster Umsetzungsschritte dringend erforderlich. Der Personalschlüssel muss nach Ansicht des Deutschen Vereins auf einer transparent formulierten Fachkraft-Kind-Relation beruhen, die mittelbare Arbeitszeiten und Ausfallzeiten berücksichtigt. Für Leitung sind Freistellungsanteile notwendig. Die Fachberatung ist auszubauen.

Wichtig bei der flexiblen, auf elterliche Bedürfnisse ausgerichteten Ausgestaltung von Betreuungsangeboten ist die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls.

Nicht zuletzt bedarf es im Bereich der Kindertagesbetreuung gezielter Strategien zur Aufwertung des Berufsfeldes und Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen, auch um dem regional unterschiedlichen Fachkräftemangel zu begegnen.

2.2 Schulkindbetreuung

Im Vergleich zu Angeboten für Kinder unter 6 Jahren, die in der Mehrheit ganztägig ausgestaltet sind, kann derzeit nicht von einem verlässlichen und flächendeckenden Betreuungsangebot für jüngere Schulkinder ausgegangen werden. Dies bedeutet in vielen Fällen für Eltern mit Schuleintritt ihrer Kinder eine neue Herausforderung im Bestreben, Familien- und Erwerbsleben zu vereinbaren. Der Deutsche Verein sieht daher die Notwendigkeit, die Schulkinderbetreuung als Thema auf die fachpolitische Agenda zu setzen und hierbei die Bedarfe der Kinder und die Qualität der Angebote in den Fokus zu rücken. Unter der besonderen Verantwortung der Länder ist eine am Kind ausgerichtete Kooperation der Akteure Schule und Jugendhilfe notwendig. Aufgabe muss es sein, an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen zu arbeiten. Hier stehen Aspekte wie die Qualität der pädagogischen Angebote, Hausaufgaben / Lernzeiten, Mittagessen und -pause und Ferienangebote, Partizipation von Kindern, die Gestaltung von Übergängen, Kooperationen zwischen den Fach- und Lehrkräften und

den Eltern sowie Anforderungen an das Personal, dessen Qualifizierung und Arbeitsbedingungen im Mittelpunkt.

Angebote und Einrichtungsformen für Kinder im Schulalter sind – unabhängig davon, in welchem Verantwortungsbereich sie existieren – am Wohlergehen der Kinder auszurichten. Hierbei besteht in der Balance zwischen Aufsicht, Erziehung, Bildung und Fürsorge einerseits und dem zunehmenden Bedürfnis nach Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit der Kinder andererseits eine zentrale Herausforderung.

Schließlich dürfen die finanziellen Möglichkeiten von Eltern keine Zugangshürden zur Nutzung der Angebote (seien es Mittagessen oder Bildungsangebote) sein. Angesichts sich weiter verfestigender sozialer Ungleichheiten müssen deshalb Finanzierungsmodelle entwickelt werden, die den unterschiedlichen Ressourcen vor Ort Rechnung tragen.

2.3 Übergreifende Empfehlungen

Das „Zusammenwirken“ von Schule und Kinder- und Jugendhilfe muss strukturell verankert und verbindlicher gestaltet werden. Der Deutsche Verein spricht sich deshalb für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Erziehung, Bildung und Betreuung sowie vom Kind und von Familie aus, welches sich in einem verbindlichen Rahmen für die Schule und die Kindertagesbetreuung auf Landesebene niederschlagen sollte.

Sowohl im Bereich der Schulkindbetreuung als auch im Bereich der Betreuungsangebote für Kinder bis zum Schuleintritt weist der Deutsche Verein zudem darauf hin, dass es zur Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages und für die vielfältigen Kooperationen mit den Eltern und Akteuren im Gemeinwesen unerlässlich ist, gut qualifiziertes pädagogisches Personal in ausreichendem Maße zur Verfügung zu haben.

3. Monetäre Unterstützung von Familien und Kindern⁴

Weil die ökonomische Absicherung der Familie durch nur ein Familienmitglied vielfach nicht mehr gewährleistet ist, sondern vielmehr die Erwerbstätigkeit beider Elternteile zunehmend zur Voraussetzung der Existenzsicherung wird bzw. geworden ist, ist auch die monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden ein wichtiges Themenfeld. Für eine tatsächliche Verbesserung der Lebenssituation Alleinerziehender und ihrer Kinder ist ein konsistentes Unterstützungssystem, besonderes im Familien-, Sozial- und Steuerrecht, notwendig. Bei der Entwicklung eines solchen konsistenten Gesamtkonzepts muss im Mittelpunkt stehen, dass alle Familien und alle Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, dass der Staat Familien in der Vielfalt der Familienformen und -modelle gleichermaßen und in den unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert sowie die Gleichstellung von Männern und Frauen noch stärker unterstützt. Handlungsbedarfe im und

⁴ S. hierzu grundlegend Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 25. Juni 2013, www.deutscher-verein.de.

mögliche Lösungsansätze zur Weiterentwicklung des derzeitigen Systems monetärer Unterstützung hat der Deutsche Verein in zahlreichen Papieren aufgezeigt.

3.1 Reformbedarfe beim Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)⁵

Mit dem Unterhaltsvorschuss steht Alleinerziehenden bzw. deren Kindern im derzeitigen System eine spezifische Unterstützungsleistung zur Verfügung, die in Fällen ausbleibender oder unzureichender Unterhaltszahlung zur Existenzsicherung des Kindes beitragen soll. Die Ergebnisse der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen haben gezeigt, dass diese für Alleinerziehende und ihre Kinder zentrale familienpolitische Leistung Armutsrisiken vermindert und als spezielle Leistung sehr effizient ist. Dennoch sieht der Deutsche Verein deutliche Reformbedarfe im UVG.

Aus Sicht des Deutschen Vereins ist neben der restriktiv gesetzten Bezugsdauer von maximal 72 Monaten die Altersgrenze von 12 Jahren diskussionswürdig. Eine schwierige Erziehungssituation und/oder eine prekäre finanzielle Lage können nach einer Scheidung oder Trennung der Eltern unabhängig vom Alter des Kindes eintreten. Bedenkt man zudem, dass der originäre Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil mindestens bis zu seiner Volljährigkeit besteht, ist jede Grenze, die unterhalb von 18 Jahren gezogen wird, sachlich nicht zu begründen und kann daher letztlich nicht befürwortet werden.

Gleiches gilt für die Anspruchsvernichtung bei Wiederheirat bei Bestehenbleiben des Anspruchs des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil. Auch wenn diese Regelung mit der Verfassung im Einklang steht (BVerfG vom 3. März 2004, 1 BvL 13/00), ist darauf hinzuweisen, dass durch eine Wiederheirat für das betroffene Kind weder ein Unterhaltsanspruch gegenüber dem neuen Partner des alleinerziehenden Elternteils entsteht noch sich zwingend die wirtschaftliche Situation der Familie verbessert.

Hinsichtlich der Schnittstelle des UVG zum SGB II/SGB XII betont der Deutsche Verein, dass der hohe bürokratische Aufwand, der mit dem Vollzug des UVG im Allgemeinen und bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII im Besonderen einhergeht, die Notwendigkeit, ein Gesamtkonzept für die Kinder und Familienförderung zu entwickeln, unterstreicht. Dass die Sicherstellung des Nachrangs verwaltungsaufwändig ist, reicht aus Sicht des Deutschen Vereins hingegen nicht als alleinige Begründung für eine (isolierte) Aufgabe des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes aus.

Schließlich ist in Bezug auf den Mindestunterhalt nach BGB und UVG eine Harmonisierung notwendig. Die Anrechnung des vollen Kindergeldes (in Höhe des Betrages für das erste Kind) steht nach Ansicht des Deutschen Vereins im Widerspruch zur Funktion des Kindergeldes und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts.

⁵ S. hierzu insbesondere Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) vom 7. Dezember 2011 sowie Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. anlässlich der Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013, www.deutscher-verein.de.

3.2 Weitere monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden bzw. Familien⁶

Über das UVG hinaus hat der Deutsche Verein sowohl grundlegend im Eckpunkt Papier zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern als auch im Rahmen von Stellungnahmen zu einzelnen Gesetzgebungsvorhaben Handlungsbedarfe aufgezeigt, die im derzeitigen System einer wirksamen und zielgerichteten Unterstützung von Familien und Kindern entgegenstehen. Anhand einiger weniger Beispiele soll dies abschließend verdeutlicht werden. Dabei sind Alleinerziehende in vielen Fällen auch, in anderen Fällen besonders betroffen.

Der Deutsche Verein spricht sich zunächst schon länger dafür aus, Alleinerziehende im Steuerrecht stärker zu entlasten. Bei der aus Sicht des Deutschen Vereins notwendigen Überprüfung des derzeitigen Steuerrechts und der grundsätzlichen Überprüfung der starken steuerrechtlichen Ausrichtung derzeitiger Familienpolitik ist neben der stärkeren Berücksichtigung von Kindern eine stärkere Unterstützung von Alleinerziehenden anzustreben. Insofern begrüßte der Deutsche Verein die zuletzt nach über 10 Jahren vorgenommene Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende.

Bezüglich des Kinderzuschlags ist darauf hinzuweisen, dass diese Leistung, der im Rahmen der Gesamtevaluation ebenfalls positive Wirkungen sowohl auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien als auch auf die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben bescheinigt worden sind, Alleinerziehende aufgrund der Anrechnung von Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss nicht erreicht. Grundsätzlich problematisch sind hier zudem die engen Anspruchsvoraussetzungen wie z.B. die engen Einkommensgrenzen und der stufenlose Wegfall bei Erreichen der Einkommenshöchstgrenze.

Schließlich bestehen auch beim Elterngeld bzw. Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus neben den grundsätzlichen Fragestellungen besondere Handlungsbedarfe aus Sicht alleinerziehender Elternteile. Erfreulich ist, dass der Forderung des Deutschen Vereins nach Berücksichtigung des neuen Sorgerechts inzwischen Rechnung getragen worden und das alleinige Sorgerecht nicht mehr Anknüpfungspunkt für die Gewährung zusätzlicher Partnermonate ist. Nach wie vor kritisch ist jedoch, dass Alleinerziehende weniger vom Partnerschaftsbonus profitieren, da sie pro Kind nur vier und nicht acht Monate erhalten. Ebenso problematisch ist der notwendige Stundenkorridor von 25 bis 30 Stunden, der bei Alleinerziehenden einen höheren Anteil an Fremdbetreuung voraussetzt.

⁶ S. hierzu neben den bereits benannten Papieren Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 22. April 2015, Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 30. September 2014, www.deutscher-verein.de.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
18(13)74e

Familienbund der Katholiken Reinhardtstr. 13, 10117 Berlin

Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des
Deutschen Bundestages vom 14. März 2016 zum Thema
„Verbesserung der Situation Alleinerziehender“**

Antrag der Fraktion DIE LINKE „Lebenssituation von Alleinerziehenden
deutlich verbessern“, BT-Drucksache 18/6651

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Alleinerziehende stärken –
Teilhabe von Kindern sichern“, BT-Drucksache 18/4307

I. Einleitung

Alleinerziehende erbringen große Leistungen unter erschwerten Bedingungen. Sie sind häufig allein für die Kinder zuständig und erhalten in 50 Prozent der Fälle keinen oder keinen vollständigen Unterhalt.¹ Wegen der Betreuung der Kinder ist es für Alleinerziehende in vielen Fällen schwierig, in Vollzeit zu arbeiten oder eine ihren Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung oder Weiterqualifizierung zu absolvieren – insbesondere, wenn eine qualitativ hochwertige Betreuungsinfrastruktur nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist. Für Alleinerziehende ist es daher häufig besonders schwer, ein gutes Einkommen zu erzielen, während sie andererseits hohe Kosten tragen müssen, da sie für den Lebensunterhalt ihrer Kinder verantwortlich sind. Diese Problematik – relativ hohe Ausgaben und ein in vielen Fällen relativ niedriges Einkommen – teilen sie mit einer anderen Gruppe von Eltern, den kinderreichen Familien. Die Armutsstatistiken zeigen immer wieder, dass es zu den größten Armutsrisiken in Deutschland gehört, alleinerziehend oder kinderreich zu sein, wobei das Armutsrisiko bei Alleinerziehenden noch höher ist. Wer alleinerziehend und kinderreich ist, trägt ein besonders hohes Armutsrisiko.² Etwa 40 Prozent der Alleinerziehenden sind auf Grundsicherungsleistungen angewiesen. Alleinerziehende haben spezifische Bedarfe und verdienen spezifische Unterstützung – durch Entlastungen bei Steuern und Abgaben und durch Transferleistungen. Darüber wie die Unterstützung am besten gelingen kann, muss die Familienpolitik immer wieder diskutieren.

Alleinerziehende sind einerseits von spezifischen Belastungen betroffen. Andererseits sind sie von allgemeinen Belastungen aller Familien spezifisch betroffen. Dort wo es um allgemeine Probleme aller Familien geht, sollten diese nicht nur im Hinblick auf Alleinerziehende, sondern im Hinblick auf alle Familien gelöst werden.

¹ Vgl. Lenze, Alleinerziehende unter Druck, S. 11: „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).“

² „War Armut in den 60er Jahren alt und weiblich, ist sie jetzt vor allem jung, kinderreich und alleinerziehend“ (Alt/Heitkötter/Possinger 2014).

Eine moderne Familienpolitik sollte verlässlich angelegte Sorgebeziehungen in allen ihren Formen stärken³ und Rahmenbedingungen schaffen, die dazu beitragen, dass diese intakt bleiben. Wenn Sorgebeziehungen gefährdet sind – z.B. bei einer (drohenden) Trennung der Eltern – sollten sie eine besondere Unterstützung erfahren.

II. Verbesserung der Situation Alleinerziehender

1. Quantitative und qualitative Verbesserungen in der Kindertagesbetreuung

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehen bei der Kindertagesbetreuung Defizite im Bereich der Quantität, der Qualität und der Finanzierung. Dementsprechend wird gefordert, den Kitausbau sowohl quantitativ als auch qualitativ weiter voranzutreiben.

Der Familienbund unterstützt diese Forderung nachdrücklich. Eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Eltern Wahlmöglichkeiten und Freiheitsspielräume eröffnet, ist ein zentrales Anliegen des Familienbundes. Hierfür müssen die Rahmenbedingungen geschaffen werden. Eine ausreichende Anzahl an qualitativ hochwertigen Kitaplätzen ist dabei essentiell. Auf diese sind Alleinerziehende in besonderem Maße angewiesen. Denn für sie ist es regelmäßig besonders schwer, Erwerbs- und Familienleben zu vereinbaren.

Der quantitative Kitausbau ist weit vorangeschritten, aber nicht abgeschlossen. 16 Prozent der Eltern geben in Befragungen an, dass sie keinen Platz für ihr Kind bekommen haben.⁴ Soweit der Bedarf nicht gedeckt ist, muss nachgebessert werden. Generell muss jetzt aber die Qualität der Kindertagesbetreuung im Mittelpunkt stehen. Insgesamt sind im Bereich der Kita-Qualität große regionale Unterschiede festzustellen. Für

³ Jurczyk, Wie muss eine zukunftsgerichtete Familienpolitik gestaltet sein? (Vortrag vom 12. November 2015 anlässlich der Fachtagung „HÖREN! Was Familien brauchen.“ der Deutschen Bischofskonferenz und des Familienbundes der Katholiken).

⁴ Vgl. 14. Kinder- und Jugendbericht.

den Familienbund sind folgende – auch in den Anträgen genannte – Verbesserungen besonders wichtig, die bundeseinheitlich gelten und möglichst durch ein Gesetz geregelt werden sollten:

- **Fachkraft-Kind-Relation und Personalschlüssel:** Ein entscheidendes Qualitätskriterium ist, wie viele Erzieher/innen für wie viele Kinder zur Verfügung stehen. Die Fachkraft-Kind-Relation stellt auf die tatsächlich für die Kinder verfügbaren Fachkräfte ab und ist insofern ein besseres Kriterium als der Personalschlüssel, der die vertraglichen Arbeits- und Betreuungszeiten ins Verhältnis setzt und nicht berücksichtigt, dass ein/e Erzieher/in nicht seine gesamte Arbeitszeit den Kindern widmen kann, sondern Zeit für Teamgespräche, Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit, Fortbildungen und Urlaub benötigt. Dem Familienbund erscheint eine Fachkraft-Kind-Relation von 1 zu 4 für Kinder von ein bis drei Jahren und von 1 zu 9 für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt sachgerecht und wissenschaftlich begründbar.⁵ Geht man davon aus, dass ein/e Erzieher/in höchstens 75 % der Arbeitszeit für die pädagogische Arbeit nutzen kann⁶, ergibt sich rechnerisch für Kinder unter drei Jahren ein Personalschlüssel von 1 zu 3 und für Kinder über drei Jahren ein Personalschlüssel von 1 zu 7. Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der für Kinder unter drei Jahren eine Fachkraft-Kind-Relation von 1 zu 4 und für über Dreijährige eine Fachkraft-Kind-Relation von 1 zu 10 vorsieht, ist auch vertretbar.⁷
- **Maximale Gruppengröße:** Der Familienbund spricht sich bei Kindern unter drei Jahren für Gruppen von höchstens acht Kindern aus (nach der soeben geforderten Fachkraft-Kind-Relation von 1 zu 4 müsste bei einer solchen Gruppe von acht Kin-

⁵ Vgl. Viernickel/Fuchs-Rechlin, Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen (in: Viernickel/Fuchs-Rechlin u.a., Qualität für alle (2015), S. 11 ff., 15 f..

⁶ So auch Bertelsmann Stiftung, Qualitätsausbau in Kitas (2014), S. 2.

⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung, Qualitätsausbau in Kitas (2014), S. 3: „Als einen Qualitätsstandard für den Personalschlüssel schlägt die Bertelsmann Stiftung bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren von 1 : 3 und für die Altersgruppe der Kindergartenkinder (Kinder ab drei Jahren bis zur Einschulung) einen Personalschlüssel von 1 : 7,5 vor.“ Aus diesen Zahlen ergibt sich rechnerisch eine Fachkraft-Kind-Relation von 1 : 4 für Kinder unter drei Jahren und von 1 : 10 für Kinder über drei Jahren, wenn man davon ausgeht, dass ein/e Erzieher/in höchstens 75 % der Arbeitszeit für die pädagogische Arbeit nutzen kann.

dem die Betreuung durch mindestens zwei Erzieher/innen jederzeit gewährleistet sein). Bei Kindern über drei Jahren erscheint eine maximale Gruppengröße von 18 Kindern angemessen.

- **Anspruch auf einen Ganztagsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege:** Im Hinblick auf Alleinerziehende, die in Vollzeit arbeiten wollen, spricht sich der Familienbund dafür aus, dass ausreichend Ganztagsplätze zur Verfügung stehen. Das folgt aus dem Gedanken der Wahlfreiheit: Der Familienbund setzt sich für die Freiheit der Eltern ein, selbst über ihr Lebensmodell, die Verteilung der Erwerbs-, Haus- und Sorgearbeit und die Inanspruchnahme der Betreuungsinfrastruktur zu entscheiden.⁸ Die Familienpolitik sollte ermöglichen, dass Eltern in Vollzeit arbeiten können. Sie sollte aber zugleich sicherstellen, dass Eltern – sofern gewünscht – auch die Möglichkeit haben, zugunsten der Betreuung ihrer Kinder auf eine Vollzeiterwerbstätigkeit zu verzichten.
- **Sozialverträgliche Kosten:** Die Kosten der öffentlichen Kinderbetreuung müssen die ökonomische Leistungsfähigkeit der Familien berücksichtigen. Die Entscheidung gegen eine öffentliche Kinderbetreuung darf nicht auf finanziellen Gründen beruhen. Einkommensschwächere Eltern sollten bei den Gebühren entlastet oder von diesen befreit werden. Das würde auch vielen Alleinerziehenden helfen. Langfristiges Ziel sollte ein generelles kostenfreies Angebot sein.
- **Finanzielle Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung:** Die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Ohne eine bedeutende finanzielle Beteiligung des Bundes werden die Ziele aber nicht erreicht werden können. Zusätzliche Bundesmittel von jährlich 1 Milliarde Euro (vgl. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erscheinen eher zu niedrig als zu hoch gegriffen, wenn man zugrundelegt, dass die

⁸ Dass diese Freiheit im Einzelfall gegebenenfalls nur eingeschränkt besteht, spricht nicht gegen diese Zielvorstellung, sondern für die Notwendigkeit weiterer politischer Anstrengungen.

Bertelsmann Stiftung im Juli 2014 für die Erreichung der angemessenen Fachkraft-Kind-Relation einen jährlichen finanziellen Mehrbedarf von 5 Milliarden Euro errechnet hat.⁹

2. Sicherung des Existenzminimums des in zwei Haushalten lebenden Kindes (Problematik der temporären Bedarfsgemeinschaft)

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, „dafür Sorge zu tragen, dass die Bedarfe in Bedarfsgemeinschaften getrennt lebender Eltern mit zwischen den Haushalten wechselnden Kindern in ausreichendem Maße gedeckt sind; dazu ist sicherzustellen, dass Alleinerziehenden der komplette Regelsatz des Kindes ausgezahlt und dem anderen Elternteil ein Mehrbedarf gewährt wird.“

Der Familienbund unterstützt diese Forderung. Wenn Kinder in zwei Haushalten leben, entsteht ein gesetzlich anzuerkennender Mehrbedarf, der durch bloße Aufteilung des Sozialgeldes auf zwei Haushalte nicht gedeckt werden kann. Die von der Rechtsprechung entwickelte Figur der temporären Bedarfsgemeinschaft und die von der „AG Rechtsvereinfachung im SGB II“, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesregierung entwickelten Vorschläge einer gesetzlichen Regelung sichern das Existenzminimum von Kindern, die in zwei Haushalten leben, nur unzureichend.

Nach der vom Bundessozialgericht entwickelten Rechtsfigur der temporären Bedarfsgemeinschaft wird das dem Kind gem. § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II zustehende Sozialgeld entsprechend den tatsächlichen Aufenthalten des Kindes in den getrennten Haushalten aufgeteilt. Bei einem wechselnden Aufenthalt in zwei Bedarfsgemeinschaften bestehen also für das Kind zwei getrennte Ansprüche auf Sozialgeld, die auf insgesamt 30 Tage pro Monat begrenzt sind.¹⁰ Die Leistungen in der Hauptbedarfsgemeinschaft (alleiner-

⁹ Bertelsmann Stiftung, Qualitätsausbau in Kitas (2014), S. 4.

¹⁰ Dern/Fuchsloch, Soziale Sicherheit 7/2015, S. 269 (270).

ziehender Elternteil) werden also um die Leistungen in der temporären Bedarfsgemeinschaft (umgangsberechtigter Elternteil) gekürzt. Die „AG Rechtsvereinfachung im SGB II“ hat sich dafür ausgesprochen, das Kind zukünftig nur noch der Hauptbedarfsgemeinschaft zuzuordnen.¹¹ Der umgangsberechtigte Elternteil soll auf eine Einigung der Eltern im Innenverhältnis verwiesen und für den Fall der Nichteinigung mit einem Auszahlungsanspruch ausgestattet werden. Der Sache nach bleibt es bei diesem Vorschlag dabei, dass in der Bedarfsgemeinschaft des alleinerziehenden Elternteils insofern gekürzt wird, als der umgangsberechtigte Elternteil (für das Kind) Leistungen bezieht. Der „[Referenten]Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung“ vom 12. Oktober 2015 sieht die grundsätzliche Zuordnung des Kindes zu der Bedarfsgemeinschaft vor, in der es sich überwiegend aufhält. Bei einem Aufenthalt von „annähernd gleichem zeitlichen Umfang“ (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II neu) in zwei Haushalten (was nach der Entwurfsbegründung ggf. schon bei einem Drittel der Zeit der Fall sein soll) soll die Zuordnung zu zwei Bedarfsgemeinschaften erfolgen, was eine pauschal hälftige Auszahlung des Sozialgeldes zur Folge hätte. Der Regierungsentwurf vom 3. Februar 2016 enthält keine Lösung für die Problematik der temporären Bedarfsgemeinschaft, weil man noch Prüfungsbedarf sah. Der aktuelle Entwurf des Bundesarbeitsministeriums sieht wieder eine tageweise Aufteilung des Sozialgeldes vor.¹²

Der Familienbund kritisiert, dass sich die Vorschläge für eine Gesetzesänderung nur damit beschäftigen, wie das Sozialgeld möglichst verwaltungsfreundlich auf die beiden Haushalte, in denen das Kind lebt, aufgeteilt werden kann. Dabei wird verkannt, dass es teurer ist, in zwei Familien zu leben als in einer. Die Zusatzkosten in der Familie des Umgangsberechtigten gehen nicht mit gleich hohen Einsparungen in der Hauptbedarfsgemeinschaft einher.¹³ Gewisse Einsparungen gibt es bei der Ernährung, bei Hygieneartikeln und beim Strom. Viele Kosten in der Hauptbedarfsgemeinschaft sind je-

¹¹ Bericht über die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts – einschließlich des Verfahrensrechts – im SGB II (AG Rechtsvereinfachung SGB II) vom 2. Juli 2014, Anlage 1, konsentierter Vorschlag Nr. 23.

¹² BMAS, Entwurf einer Neuregelung zur temporären Bedarfsgemeinschaft vom 29. Februar 2016.

¹³ Dern/Fuchsloch, Soziale Sicherheit 7/2015, S. 269 (274).

doch Fixkosten, die unabhängig davon konstant bleiben, ob das Kind zeitweise vom umgangsberechtigten Elternteil betreut wird. Der Familienbund befürwortet daher, dass dem umgangsberechtigten Elternteil ein (ggf. gestaffelter) pauschalierter Zuschlag für die Existenzsicherung während des Umgangs gewährt wird (sog. Umgangsmehrbedarf), ohne dass zugleich im Alleinerziehendenhaushalt gekürzt wird. Regelungen, die eine Aufteilung des Sozialgeldes vorsehen, provozieren Konflikte zwischen den getrennten Eltern und setzen einen finanziellen Anreiz gegen die Realisierung des Umgangs mit dem anderen Elternteil. Alleinerziehende können in einen Interessenkonflikt geraten, in dem sie sich zwischen der Existenzsicherung ihres Kindes und dem – eigentlich erwünschten – Umgang mit dem anderen Elternteil entscheiden müssen. Demgegenüber würde ein zusätzlich ausgezahlter Umgangsmehrbedarf einen finanziellen Anreiz dafür setzen, dass das Kind nach der Trennung der Eltern mit beiden Bezugspersonen weiterhin Kontakt hat. Dies entspricht dem Kindeswohl und den Wertungen des Familienrechtes in § 1626 Abs. 3 S. 1 BGB („Zum Wohl des Kindes gehört in der Regel der Umgang mit beiden Elternteilen“) und § 1684 BGB („Das Kind hat das Recht auf Umgang mit jedem Elternteil; jeder Elternteil ist zum Umgang mit dem Kind verpflichtet und berechtigt“).

3. Reformen beim Unterhaltsvorschuss: Abschaffung der Alters- und 72-Monatsgrenze, hälftige Anrechnung des Kindergeldes

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern Reformen beim Unterhaltsvorschuss. Die Altersgrenze soll von 12 auf 18 vollendete Lebensjahre angehoben werden. Zugleich soll die Begrenzung des Bezugs auf maximal 72 Monate (6 Jahre) gestrichen werden. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE fordert zudem, dass das Kindergeld zukünftig nur noch hälftig angerechnet wird.

Der Familienbund unterstützt diese Forderungen und setzt sich dafür ein, dass der Unterhaltsvorschuss länger als 72 Monate und über das 12. Lebensjahr des Kindes hinaus

gezahlt werden kann.¹⁴ Die Alters- und die 72-Monatsgrenze sind problematisch und lassen sich nicht in der Sache, sondern nur durch finanzielle und haushaltspolitische Erwägungen begründen. Der in Art. 3 Abs. 1 GG festgelegte allgemeine Gleichheitssatz spricht dafür, alle Kinder gleich zu behandeln, die keinen Unterhalt erhalten. An die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung sind strenge Anforderungen zu stellen, wenn – wie bei der Altersgrenze – verschiedene Personengruppen und nicht nur verschiedene Sachverhalte ungleich behandelt werden.¹⁵ Ein strenger Prüfungsmaßstab gilt zudem, wenn das Differenzierungskriterium nicht durch eine Veränderung des Verhaltens beeinflusst werden kann.¹⁶ Zwar haben die finanziellen Erwägungen, die für die beschriebenen Begrenzungen sprechen, hier durchaus Gewicht, da die Rückholquote beim Unterhaltsvorschuss schlecht ist. Im Jahr 2009 konnten die Kommunen nur in 20,3 Prozent der Fälle das vorgeschossene Geld beim Unterhaltsverpflichteten eintreiben.¹⁷ Im Jahr 2013 lag die Rückholquote bei 21 Prozent, im Jahr 2014 bei 23 Prozent. Nach Ansicht des Familienbundes kann sich der Staat jedoch nicht auf diese schlechte Rückholquote berufen, solange er nicht ernsthafte Anstrengungen unternommen hat, die Rückholquote zu verbessern. Derzeit besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass die Kommunen dafür zuständig sind, beim Unterhaltsverpflichteten Rückgriff zu nehmen, obwohl das zurückgeholte Geld nicht ihnen, sondern den Ländern zugutekommt (§ 7 Abs. 1 S. 1 UVG). Die Kommunen haben daher keinen finanziellen Anreiz, besondere Anstrengungen zur Steigerung der Rückholquote zu unternehmen.¹⁸ Im Gegenteil sprechen finanzielle Erwägungen bei den Kommunen sogar gegen den Einsatz größerer personeller Ressourcen, um die Rückholquote zu steigern.

Die volle Kindergeldanrechnung beim Unterhaltsvorschuss gem. § 2 Abs. 2 S. 1 UVG ist rechtssystematisch nicht überzeugend, da der Unterhaltsvorschuss an die Stelle des Kindesunterhalts des nicht betreuenden Elternteils tritt, der nur hälftig angerechnet

¹⁴ So auch der Beschluss des 28. Parteitags der CDU Deutschlands „Zusammenhalt stärken – Zukunft der Bürgergesellschaft gestalten“ (14. – 15. Dezember 2015), S. 13.

¹⁵ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 6. Auflage, Art. 3, Rn. 19 m.w.N.

¹⁶ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 6. Auflage, Art. 3, Rn. 19 m.w.N.

¹⁷ Lenze, Alleinerziehende unter Druck, S. 12.

¹⁸ Dass dieser Umstand mit der schlechten Rückholquote zusammenhängt, vermutet auch Lenze, Alleinerziehende unter Druck, S. 12 47.

wird.¹⁹ Die volle Anrechnung des Kindergeldes wurde erst 2008 eingeführt.²⁰ Zur vorher bestehenden hälftigen Anrechnung sollte man zurückkehren. Das Kindergeld ist das Herzstück des Familienlasten- und -leistungsausgleichs. Soweit es nicht der Steuerrück-erstattung dient, dient es der Förderung der Familie (§ 31 S. 2 EStG). Umfragen belegen immer wieder die hohe Akzeptanz, die das Kindergeld bei den Familien genießt. In einer Allensbach-Untersuchung der Gesamtevaluation²¹ im Jahr 2012 haben 90 Prozent aller Eltern mit Kindern unter 25 Jahren das Kindergeld als besonders wichtig für die Familie bewertet. Damit hält das Kindergeld eine Spitzenposition im Ranking der Leistungen.²² Bereits im Jahr 2008 haben 87 Prozent der Eltern mit Kindern unter 18 Jahren das Kindergeld als die mit Abstand wirksamste Familienleistung bewertet, so eine weitere Allensbach-Studie. Das Kindergeld ist eine wichtige Anerkennung der Erziehungsleistung. Alleinerziehende sollten von diesem nicht durch unangemessene Anrechnungsregelungen ausgeschlossen werden.

4. Kindergelderhöhung und Reformen beim Kinderzuschlag

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, das Kindergeld und den Kinderzuschlag zu einer Kindergrundsicherung weiterzuentwickeln. Dazu müssten in einem ersten Schritt das Kindergeld auf 200 Euro für das erste Kind und der Kinderzuschlag auf 220 Euro für unter sechsjährige, 260 Euro für 6- bis 13-jährige und 300 Euro für 14- bis 18-jährige erweitert, der gestrichene Heizkostenzuschuss wieder eingeführt und der Kinderzuschlag mit einem Mehrbedarf analog des SGB-II-Mehrbedarfes für Alleinerziehende versehen werden. Langfristig möchte auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Kindergrundsicherung einführen.

Der Familienbund teilt das langfristige Ziel, das Existenzminimum des Kindes zu sichern. Ebenso unterstützt er die Forderung einer Kindergelderhöhung. Eine solche würde

¹⁹ So auch Lenze, Alleinerziehende unter Druck, S. 12, 47.

²⁰ Vgl. Lenze, Alleinerziehende unter Druck, S. 45.

²¹ Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland (Auftraggeber: BMF, BMFSFJ).

²² Allensbach, Akzeptanzanalyse I, 2012, S. 56 f.

auch Alleinerziehenden helfen – insbesondere dann, wenn das Kindergeld entsprechend der obigen Forderung nur noch hälftig auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet würde. Der Familienbund hat scharf kritisiert, dass die Kindergelderhöhung von 2015 (um insgesamt sechs Euro) historisch niedrig²³ ausgefallen ist und setzt sich schon lange für eine deutliche Anhebung des Kindergeldes ein. Die Kinderfreibeträge, die verfassungsrechtlich vorgeschrieben sind und nicht dem freien Gestaltungsspielraum der Politik unterliegen, führen ohne Ergänzung durch Kindergeld zu einer sozialen Schieflage: Einkommensstarke Familien erhalten - entsprechend ihrer unter Zugrundelegung des progressiven Steuertarifs ersparten direkten Steuern - eine überproportionale Entlastung, während bei einkommensschwachen Familien die Wirkung der Kinderfreibeträge geringer ist oder gar nicht stattfindet. Um sicherzustellen, dass einkommensschwache Familien nicht benachteiligt werden, muss das Kindergeld um einen hohen zweistelligen Eurobetrag erhöht werden. Der Familienbund fordert, dass das Kindergeld langfristig auf den Betrag angehoben wird, der der maximalen Freibetragswirkung entspricht (wobei zugleich der Gesamtfreibetrag für Kinder in Höhe von derzeit 7.248 €²⁴ auf den für Erwachsene geltenden Freibetrag in Höhe von derzeit 8.652 € anzuheben wäre, um die tatsächlichen Kosten für Kinder realitätsgerechter zu berücksichtigen). Mit einer solchen Kindergelderhöhung wäre ein wichtiger Schritt in Richtung einer Kindergrundversicherung getan (ein weiterer Schritt sollten Kinderfreibeträge in den Sozialversicherungen sein, s.u.).

Bezüglich des Kinderzuschlags fordert der Familienbund schon lange eine Reform. Er hat begrüßt, dass dieser ab dem 1. Juli 2016 um 20 € (von 140 € auf 160 €) erhöht wird, obwohl die Erhöhung früher und jedenfalls bereits zum 1. Januar 2016, das heißt zeitgleich mit der Erhöhung der Regelbedarfe, hätte erfolgen müssen. Der Kinderzuschlag

²³ Eine derartig geringe Erhöhung hat es beim „Kindergeld für das erste Kind“ überhaupt noch nicht gegeben: Dieses wurde bisher immer um mindestens zehn Euro (bzw. 20 DM) erhöht). Es ist schwer zu begründen, warum die Kindergelderhöhung 2015 – vor dem Hintergrund erheblicher Steuermehreinnahmen auf Rekordniveau – so niedrig ausgefallen ist.

²⁴ Der Gesamtfreibetrag für Kinder setzt sich gemäß § 32 Abs. 6 EStG für verheiratete Eltern aus dem Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (Kinderfreibetrag in Höhe von derzeit 4.608 €) und dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA-Freibetrag in Höhe von derzeit 2.640 €) zusammen. Alleinerziehende erhalten die vollen Freibeträge nur im Fall der Übertragung.

muss regelmäßig erhöht werden, damit er sein Ziel erreicht zu verhindern, dass Familien im unteren Einkommensbereich aufgrund ihrer kindbedingten Ausgaben von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II abhängig werden. Neben einer Erhöhung der Zahlbeträge sind jedoch weitere Reformen notwendig. Vor allem muss der Kreis der Berechtigten erweitert werden. Die sachwidrige Höchsteinkommensgrenze („Abbruchkante“) muss beseitigt werden. Ebenso ist die ebenfalls nicht sachgerechte (doppelte, d.h. betragsmäßige und individuelle) Mindesteinkommensgrenze zu reformieren (z.B. durch ein Wahlrecht zwischen ALG II und Kinderzuschlag, um verdeckte Armut zu lindern und häufige Systemwechsel zu vermeiden²⁵). Reformen bei den Einkommensgrenzen würden auch Alleinerziehende unterstützen. Alleinerziehende profitieren jedoch nicht vom Kinderzuschlag, wenn sie Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss in Höhe von monatlich mindestens 160 Euro erhalten, da diese Leistungen – rechtssystematisch und entsprechend der Intention des Kinderzuschlags grundsätzlich konsequent – als Einkommen des Kindes angerechnet werden (§ 6a Abs. 3 BKGG).

5. Unterhaltsrechtsreform von 2008

Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird gefordert, die Unterhaltsrechtsreform von 2008 im Hinblick auf die Auswirkungen insbesondere auf die Situation von Alleinerziehenden nach der Rechtsänderung vom 1. März 2013 zu evaluieren. Der Familienbund würde eine solche Evaluation begrüßen, da seiner Meinung nach das Institut der Ehe durch die Reform erheblich geschwächt wurde. Der Anspruch auf Unterhalt wegen Betreuung eines Kindes ergibt sich aus:

§ 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

²⁵ Vgl. neue caritas, 22/2014, Souveränität von Familien mit geringem Einkommen stärken - Position des Deutschen Caritasverbandes zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung.

soweit dies der Billigkeit entspricht. 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.

Während nach 2008 die Rechtsprechung der Oberlandesgerichte unter Rückgriff auf die Billigkeitsklauseln in vielen Fällen einen über den Mindestunterhalt hinausgehenden Unterhalt gewährte, hat der Bundesgerichtshof für einen darüber hinausgehenden Unterhalt hohe Hürden aufgestellt.²⁶ Die Faustformel lautet, dass Alleinerziehende ab dem dritten Geburtstag des jüngsten Kindes keinen Unterhalt mehr erhalten. Die Ehe bietet daher heute nur noch wenig Sicherheit. Wer für die Erziehung der Kinder auf Erwerbstätigkeit verzichtet, geht vor dem Hintergrund, dass etwa jede dritte Ehe geschieden wird, ein hohes Risiko ein. Die Wahlfreiheit der Eltern, selbst über die Verteilung der Erwerbs-, Haus- und Sorgearbeit zu entscheiden, ist erheblich beeinträchtigt. Der Familienbund fordert eine Reform der Reform, die den Mindestunterhalt wieder verlängert und die Ehe als verlässliches Institut stärkt. Das würde vielen Alleinerziehenden nach dem Ende ihrer Ehe helfen.

6. Steuerliche Entlastung aller Familien

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschäftigen sich auch mit der steuerlichen Entlastung von Alleinerziehenden. Teilweise werden generelle Zweifel an der Entlastung von Familien durch Freibeträge geäußert.

Der Familienbund hat begrüßt, dass der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende im letzten Jahr erhöht wurde. Er beträgt nunmehr 1908 € statt 1.308 € und erhöht sich für jedes weitere Kind um 240 € (24b Abs. 2 EStG). Da man den Entlastungsbetrag seit seiner

²⁶ Ein guter Überblick zur Unterhaltsrechtsreform von 2008 und zur Entwicklung der diesbezüglichen Rechtsprechung findet sich bei Lenze, Alleinerziehende unter Druck, S. 25 ff.

Einführung zum 1. Januar 2004 nicht angehoben hatte, war die Erhöhung überfällig. Über eine weitere Erhöhung kann man nachdenken. Der maximale Splittingeffekt bietet jedoch keinen Anhaltspunkt für die Höhe des Entlastungsbetrags²⁷, da eine Vergleichbarkeit der steuerrechtlichen Regelungen nicht gegeben ist. Der Familienbund hält realistisch berechnete und regelmäßig angepasste Steuerfreibeträge aus Gründen der Steuergerechtigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG) zur Sicherstellung einer Besteuerung entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für unabdingbar. Daher fordert er auch, den Gesamtfreibetrag für Kinder (derzeit 7.248 €) auf den für Erwachsene geltenden Freibetrag (derzeit 8.652 €) anzuheben.

Hinzuweisen ist jedoch erneut darauf, dass sich Freibeträge bei einem progressiven Steuertarif zwangsläufig progressiv auswirken: Die Entlastung durch den Freibetrag steigt mit steigendem Einkommen entsprechend der zusätzlichen Belastung durch den ungünstigeren Steuertarif. Das ist prinzipiell nicht zu kritisieren. Es muss aber eine Ergänzung der Freibeträge durch ausreichend hohe Transferleistungen geben, damit das Gesamtsystem sozial gerecht ist. Da Alleinerziehende häufig kein hohes Einkommen haben, ist ihnen mit einer reinen Freibetragslösung in vielen Fällen nicht geholfen.²⁸

Um alle Familien steuerlich zu entlasten fordert der Familienbund, die kalte Progression durch einen „Tarif auf Rädern“, d.h. eine automatische Anpassung des Steuertarifs entsprechend der Inflationsentwicklung, zu beseitigen. Denn wenn Lohnerhöhungen nur die Inflation ausgleichen und zu keiner Steigerung der Kaufkraft führen, ist eine höhere Besteuerung des zusätzlichen Einkommens nicht gerechtfertigt.

7. Entlastung aller Familien in der Sozialversicherung

Alle Familien – auch Ein-Eltern-Familien – werden in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung systematisch benachteiligt, indem sie trotz der hohen Kosten der Kinder-

²⁷ Dies suggeriert aber der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vgl. S. 5.

²⁸ Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weist darauf hin, dass der Entlastungsbetrag im Jahr 2014 von nur 40 Prozent der Alleinerziehenden in Anspruch genommen wurde.

erziehung mit gleich hohen Beiträgen belastet werden wie Kinderlose. Das ist nicht nur ein Gerechtigkeits-, sondern auch ein verfassungsrechtliches Problem, da das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Pflegeversicherungsurteil entschieden hat, dass es dem allgemeinen Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes widerspricht, wenn bei der Beitragshöhe nicht danach differenziert wird, ob Kinder betreut und erzogen werden.²⁹ Der Gleichheitssatz des Grundgesetz fordert nicht nur, dass Gleiches gleich, sondern auch, dass Ungleiches ungleich behandelt werden muss. Unterhaltsverpflichtete Eltern sind wirtschaftlich ungleich stärker belastet als Personen, die keine Unterhaltspflicht trifft. Zudem stellen die Summen, die Eltern für die Betreuung, Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder ausgeben, einen wichtigen Beitrag für die Sozialversicherung dar. Denn eine umlagefinanzierte Sozialversicherung, bei der die jeweils jüngere Generation für die jeweils ältere zahlt, ist auf gut ausgebildete neue Beitragszahler/innen existenziell angewiesen. Eltern erbringen also einen doppelten Beitrag für die Sozialversicherung: einerseits durch Geldbeiträge, andererseits durch die kostenaufwendige Erziehung ihrer Kinder. Deswegen müssen sie bei den Geldbeiträgen entlastet werden.

Eine sachgerechte Lösung für eine Beitragsdifferenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen wäre die Einführung eines Kinderfreibetrags in den Sozialversicherungen, wie es ihn im Steuerrecht bereits gibt. Eltern müssten dann nur auf den Teil ihres Einkommens Sozialversicherungsbeiträge zahlen, der ihnen verbleibt, nachdem sie einen Betrag in Höhe des Existenzminimums ihrer Kinder abgezogen haben. Bei zwei berufstätigen Eltern könnte der Freibetrag je zur Hälfte vom Einkommen abgezogen werden. Alleinerziehende, die vom anderen Elternteil keinen vollständigen Kindesunterhalt erhalten (das betrifft immerhin 50 Prozent der Alleinerziehenden, siehe Fn. 1), könnten den Betrag zur Gänze geltend machen, was ihr Einkommen erheblich aufwerten würde.³⁰

²⁹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 3. April 2001, Az.: 1 BvR 1629/94.

³⁰ Lenze, Was leisten Familien für die Gesellschaft und welche Rahmenbedingungen brauchen sie? (Vortrag vom 12. November 2015 anlässlich der Fachtagung „HÖREN! Was Familien brauchen.“ der Deutschen Bischofskonferenz und des Familienbundes der Katholiken).

Ein solcher Freibetrag wäre gerecht. Denn es würde sichergestellt, dass jedes Mitglied der Sozialversicherung nur auf den Teil seines Einkommens Beiträge zahlt, der ihm tatsächlich zur Verfügung steht. Ein solcher Freibetrag wäre auch keine „Bestrafung Kinderloser“, sondern vielmehr eine angemessene Berücksichtigung der unterschiedlichen ökonomischen Leistungsfähigkeit. Ein Kinderfreibetrag in der Sozialversicherung wäre auch sozial gerecht. Denn während der Kinderfreibetrag im Steuerrecht wegen der Steuerprogression dazu führt, dass Personen mit hohem Einkommen besonders profitieren, würde dieser Effekt bei einem Freibetrag in der Sozialversicherung entfallen. Da Sozialversicherungsbeiträge nicht progressiv erhoben werden, wäre die Entlastung durch einen Kinderfreibetrag für alle beitragszahlenden Familien pro Kind gleich. Nicht zuletzt wäre ein solcher Freibetrag ein wesentlicher Beitrag gegen Kinder- und Familienarmut und für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft.

Berlin, 7. März 2016

Familienbund der Katholiken

Ansprechpartner: Matthias Dantlgraber, Ass. iur.



**Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV)
zur öffentlichen Anhörung am 14. März 2016 im Ausschuss für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages zur Lebenssituation
Alleinerziehender und ihren Kindern**

1. Ausgangslage

Der Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Hälfte aller Kinder in Armut lebt bei Alleinerziehenden, zu 90 Prozent Mütter. Einelternfamilien haben mit rund 42 Prozent das größte Armutsrisiko aller Familienformen und das, obwohl die Erwerbstätigkeit alleinerziehender Frauen hoch ist und weiter ansteigt. Arbeit allein schützt sie und ihre Kinder also nicht per se vor Armut. Das ist seit langem bekannt und doch: Seit Jahren tut sich nichts – Kinderarmut in Einelternfamilien sinkt nicht.

Warum sind Alleinerziehende und ihre Kinder so oft arm?

Die Ursachen sind vielfältig: Sie reichen von der Situation Alleinerziehender als Frauen und Mütter auf dem Arbeitsmarkt mit einem Betreuungsangebot, welches nicht zu den Arbeitszeiten passt, über nicht gezahlten Kindesunterhalt bis hin zu familien- und ehepolitischen Leistungen, die bei ihnen nicht ankommen, weil Teile des Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrechts nicht gut aufeinander abgestimmt sind oder sich widersprechen. Sie fallen durchs Raster. „Sie“, das sind 1,6 Millionen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern im Haushalt – jede fünfte Familie.

75 Prozent der Kinder mit Anspruch auf Kindesunterhalt erhält diesen gar nicht oder in unzureichender Höhe.¹ Der Unterhaltsvorschuss als Ausfall- oder Ersatzleistung kompensiert diesen Mangel nur begrenzt, da ein Kind lediglich für bis zu 72 Monate Anspruch hat und nur solange es unter 12 Jahre alt ist.

Die Lebenssituation von Alleinerziehenden ist sehr oft geprägt von der ehemals zu zweit getragenen Arbeitsteilung in Ehe oder Partnerschaft. Werden für Eheleute durch familienpolitische Leistungen Anreize für traditionelle Arrangements gesetzt, ist das mittelbar eine Familienpolitik, die Alleinerziehenden später zum Nachteil gereicht. Einige ehe- und familienbezogene Leistungen entfalten über den Lebensverlauf messbare und nachhaltig spürbare Verhaltenswirkungen, stellte die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium für Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fest.² Die stärkste Wirkung haben das Ehegattensplitting und beitragsfreie Ehegattenmitversicherung in der gesetzlichen

¹ Vgl. Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit. Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts?, DIW/SOEPpapers 660/2014, Berlin.

² Prognos AG (2014): Endbericht. Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Auftraggeber Bundesministerium für Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, S. 373 und 385.

Krankenversicherung.³ Jeweils für sich aber noch mehr in Kombination setzen diese beiden Leistungen eindeutig einen Anreiz für Ehepaare, sich gemeinsam dafür zu entscheiden, dass die Frau ihre Erwerbstätigkeit (langfristig) reduziert und der Mann in Vollzeit für den wesentlichen Teil des Haushaltseinkommen sorgt.

„In der dynamischen Betrachtung senkt die geringere angesammelte Berufserfahrung den Lohn, den [die Mütter] bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erzielen können. Dieser nachhaltige Effekt wirkt sich auch in späteren Phasen des Familienverlaufs ungünstig auf die Erwerbstätigkeit von Frauen aus.“⁴

Aus diesen Gründen können sich entgegen des Wunsches junger Eltern Väter weniger Zeit für die Kindererziehung und -pflege nehmen und Mütter ihre Erwerbsarbeitswünsche nicht umsetzen. Eine partnerschaftliche Arbeitsteilung wird in der Mehrzahl der Familien nicht gelebt, wie auch die Analyse der Zeitverwendung (Arbeitszeit, Hausarbeit, und Kinderbetreuung) im Rahmen der Gesamtevaluation zeigte: Männer leisten in Paarhaushalten im Durchschnitt zwar einen wichtigen Beitrag, doch „gleichwohl ist die Arbeitsteilung noch weit von einer Parität entfernt.“⁵

Der VAMV fordert seit Langem eine Abkehr von der Ehezentrierung der familienpolitischen Leistungen, denn dadurch werden nicht alle Familien gleichermaßen gefördert, sondern Eltern mit Trauschein bevorzugt. Zwar sieht die Verfassung den Schutz der Ehe vor, verlangt jedoch keine Schlechterstellung anderer Familienformen.

Eine partnerschaftliche Teilung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit würde sich auch im Falle einer Trennung oder Scheidung positiv auf die Verteilung der Pflichten auswirken. Familienpolitische Anreize zu einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung fördern mittelbar eine verantwortungsvolle gemeinsame Elternschaft nach Trennung und Scheidung und schaffen die notwendigen Voraussetzungen für Alleinerziehende, die nicht zuletzt im Unterhaltsrecht verlangte finanzielle Eigenverantwortung realisieren zu können.

Betreuungsmodelle getrennt lebender Eltern sind vielfältig. Es liegt in der Autonomie der Eltern, hierzu einvernehmliche Arrangements in der Ausübung des gemeinsamen Sorgerechts zu treffen. Der überwiegende Teil der Eltern entscheidet sich dafür, dass ein Kind seinen Lebensmittelpunkt bei einem Elternteil hat. Ein Wechselmodell, bei dem ein Kind hälftig bei beiden Elternteilen lebt, wird vermehrt diskutiert. Dies können Eltern innerhalb der bestehenden gesetzlichen Regelungen bereits praktizieren. Die Politik ist gefordert, beim Thema Wechselmodell, erweiterter Umgang und Unterhalt für faire Regelungen zu sorgen, die sowohl die Mehrkosten des Modells berücksichtigen als auch die Arbeitsteilung der Eltern vor einer Trennung. Denn die ökonomischen Risiken nach Trennung und Scheidung dürfen nicht einseitig bei dem Elternteil liegen, der die beruflichen Opportunitätskosten der Kinderbetreuung trägt und aus der Perspektive des Kindes muss dessen Existenz im Haushalt beider Elternteile gesichert sein (können). Und - jedes Kind ist anders - es muss dem Wohl des Kindes entsprechen, zwei Lebensmittelpunkte zu haben.

Derzeit werden gesetzliche Neuregelungen im SGB II verhandelt, die Entwürfe dafür sind bekannt. Vorgesehen ist, das Sozialgeld für Kinder getrennt lebender Eltern im SGB II tage-

³ Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) (2013a): Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus. Gutachten für die Prognos AG. Forschungsbericht, Mannheim 2013, S. vif.

⁴ Vgl. ZEW 2013a: S. viii

⁵ Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) (2013b): Gutachten für die Prognos AG, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Endbericht, S. x.

weise aufzuteilen und den beiden Haushalten jeweils zuzuordnen. Lebt der getrennt lebende Elternteil unabhängig von SGB II-Leistungen, soll dennoch das Sozialgeld des Kindes für die Tage des Umgangs im Haushalt der Alleinerziehenden gestrichen werden. Der VAMV lehnt Verschlechterungen für viele Alleinerziehende und ihre Kinder im SGB II ab und setzt sich für einen Umgangskinder-Mehrbedarf im SGB II ein.

2. **Bewertung der Anträge „Alleinerziehende stärken – Teilhabe von Kindern sichern“ (Drs. 18/4370) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und „Lebenssituation von Alleinerziehenden deutlich verbessern“ (Drs. 18/6651) der Fraktion DIE LINKE.**

Der VAMV teilt die Einschätzung beider Anträge, dass Alleinerziehende nur unzureichend unterstützt werden und ihnen eine angemessene Anerkennung für ihre alltägliche Leistung versagt bleibt. Darüber hinaus werden sie gegenüber Paarfamilien insbesondere gegenüber verheirateten zusammenlebenden Eltern benachteiligt.

Als langfristige Lösung regen beide Anträge die Einführung einer Kindergrundsicherung an. Damit wird eine zentrale Forderung des VAMV aufgegriffen.

Zu den Forderungen der Anträge im Einzelnen:

Die Anrechnung des **Mindestelterngeldes** auf Transferleistungen sollte auch aus Sicht des VAMV zurück genommen und der Zugang zum Partnerschaftsbonus beim ElterngeldPlus realistisch ausgestaltet werden. Der dafür vorausgesetzte Erwerbsskorridor von 25 bis 30 Wochenstunden schließt Alleinerziehende praktisch davon aus.

Der VAMV begrüßt den Vorschlag, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b Einkommenssteuergesetz um eine **Steuergutschrift** zu ergänzen. Davon würden diejenigen Alleinerziehenden mit geringen Einkommen profitieren, bei denen sich der Entlastungsbetrag bei der Steuer nicht auswirkt. Österreich macht es vor: ein Alleinerzieherabsetzbetrag verringert die Lohnsteuer und wird bei niedrigen Einkommen ggf. ausgezahlt. Parallel gibt es dort einen Alleinverdienerabsetzbetrag in gleicher Höhe statt des Ehegattensplittings. Systemimmanent hält der VAMV an seiner Forderung fest, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende in seiner Höhe an den Grundfreibetrag für Erwachsene zu koppeln, um diesen wieder als Gegenstück zum Splitting auszugestalten, wie es bis Mitte der 90er Jahre der Fall war. Langfristig fordert der VAMV einen Systemwechsel hin zu einer Individualbesteuerung und einer direkten Förderung von Kindern durch eine Kindergrundsicherung.

Eine Abschaffung der Altersgrenze von 12 Jahren sowie der Höchstbezugsdauer von 72 Monaten beim **Unterhaltsvorschuss**, wie in beiden Anträgen gefordert, sieht der VAMV als dringend notwendig und überfällig an. Auch die Änderung der Anrechnungsmodalitäten des Kindergeldes, welche DIE LINKE fordert, begrüßt der VAMV ausdrücklich: Die jetzige vollständige Anrechnung des Kindesgeldes auf den Unterhaltsvorschuss ist systemwidrig und muss auf eine hälftige Anrechnung wie beim Unterhalt umgestellt werden. Kinderarmut in Einelternfamilien zu verringern verlangt eine dauerhafte gesellschaftliche Unterstützung bei Ausbleiben von Kindesunterhaltszahlungen. Adressat im Bemühen um Begrenzungen der Mittelverwendung für die Leistung Unterhaltsvorschuss sind nicht die Kinder

Alleinerziehender, sondern die Barunterhaltspflichtigen (z.B. verbesserter Rückgriff bei Leistungsfähigkeit, Erfüllen gesteigerter Erwerbsobliegenheit in Mangelfällen unterstützen).

Anders als in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formuliert, lehnt der VAMV eine Aufhebung des Vorrangs des Unterhaltsvorschusses im SGB II ab. Der Unterhaltsvorschuss ist eine der wenigen familienpolitischen Leistungen, die sich gezielt an Alleinerziehende und ihre Kinder richtet und ihrer besonderen Lebenssituation Rechnung trägt. Als Ausfall- oder Ersatzleistung für nicht gezahlten Kindesunterhalt spielt der Unterhaltsvorschuss eine wichtige Rolle – sowohl materiell aber auch ideell. Letzteres ist nicht zu unterschätzen, denn der Unterhaltsvorschuss bringt zum Ausdruck, dass die finanziell schwierige Lage durch den nicht gezahlten Kindesunterhalt entsteht und nicht allein durch das mangelnde Einkommen des betreuenden Elternteils. Alleinerziehende werten den Unterhaltsvorschuss auch als gesellschaftliche Unterstützung, da sie nicht allein den fehlenden finanziellen Beitrag eines Elternteils kompensieren müssen. Würde Unterhaltsvorschuss im SGB II-Leistungsbezug nicht mehr ausgezahlt und im Bescheid ausgewiesen, würde dieser Zusammenhang unsichtbar werden. Alleinerziehende sind in der Regel unfreiwillig im SGB II-Bezug mit dem damit verbundenen Stigma „Hartz IV“. Die Hürde, um das SGB II verlassen zu können, wäre zumindest gefühlt noch größer, wenn die ausgezahlte SGB II-Leistung um die Unterhaltsvorschusshöhe steigen würde.

Im Jahr 2012 kritisierte der Bundesrechnungshof (BRH) die Parallelstrukturen von Unterhaltsvorschuss und SGB II und empfahl die Aufhebung des Vorrangs. Der BRH hat dabei den damit möglichen Bürokratieabbau im Fokus. Unterhaltsvorschuss wäre nur noch zu beantragen, wenn dadurch die Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermieden würde. Um Letzteres zu prüfen, müssten die Jobcenter weiterhin eine Erstprüfung vornehmen, auch bei Aufhebung des Vorrangs. Der Aufwand bei der Beantragung sowie die Kosten der Bürokratie aufgrund der Parallelstrukturen an der Schnittstelle von SGB II und Unterhaltsvorschuss sind vertretbar. Politik ist mehr als eine Rechenaufgabe. Das Einsparpotential ist dabei gering, da der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss in auch bei einer Durchbrechung des Vorrangs geprüft und ausgewiesen werden müsste.

Die Schnittmenge zwischen Unterhaltsvorschuss-Bezug und SGB II-Leistungsbezug ist sehr hoch: 70 Prozent der Kinder mit Unterhaltsvorschuss erhalten gleichzeitig SGB II-Leistungen. Dementsprechend würde sich die politische Bedeutung des Unterhaltsvorschusses nach Aufhebung des Vorrangs auf 30 Prozent des bisherigen Volumens reduzieren. Der VAMV bewertet einen solchen Schritt als Einstieg in den Ausstieg. Sollte sich der Gesetzgeber dazu entschließen, müssen die freiwerdenden Mittel für einen Ausbau des Unterhaltsvorschuss eingesetzt werden, um eine Verschlechterung für Alleinerziehende zu vermeiden. Würde etwa im Gegenzug die 6-jährige-Bezugsdauer während des SGB II-Bezuges nicht ablaufen, würde das nur wenigen Alleinerziehenden nützen, da die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass nach Verlassen des SGB II-Bezuges das Kind die Altersgrenze von 12 Jahren erreicht hat. Die Begrenzung auf 72 Monate und die Altersgrenze gilt es aufzuheben und dadurch diese effiziente Leistung zu stärken, statt den Unterhaltsvorschuss zu schwächen.

Alleinerziehende sind beim Bezug vom **Kinderzuschlag** unterrepräsentiert, da sowohl Kindesunterhalt als auch Unterhaltsvorschuss angerechnet wird.⁶ Das ist ungerecht und muss sich ändern. Familienpolitische Leistungen sollten alle Familienformen gleichermaßen

⁶ Prognos AG (2014): S. 386.

erreichen. Den geforderten Ausbau des Kinderzuschlages durch eine Ergänzung um einen Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende hält der VAMV grundsätzlich für bedenkenswert. Sobald sich der Kinderzuschlag erhöht, ist die Hürde für Alleinerziehende kleiner, zusammen mit dem eigenen erwirtschafteten Einkommen und Wohngeld außerhalb SGB II-Leistungen leben zu können. Würden auf den Kinderzuschlag nicht länger Kindesunterhalt und/oder Unterhaltsvorschuss sowie (Halb-)waisenrenten angerechnet, wofür sich der VAMV einsetzt, würde sich die Anzahl der Alleinerziehenden mit Zugang zum Kinderzuschlag ebenfalls erheblich erhöhen. Es ist zu prüfen, von welcher Änderung die Alleinerziehenden in der Summe mehr profitieren können. Zur Erläuterung ein Rechenbeispiel für einen Alleinerziehendenhaushalt mit einem Kind im Alter von acht Jahren, welches 100 Euro Kindesunterhalt ergänzt um 94 Euro Unterhaltsvorschuss erhält. Der Alleinerziehendenmehrbedarfzuschlag im SGB II beträgt in diesem Fall 48,48 Euro. Alleinerziehende haben mehrheitlich ein Kind im schulpflichtigen Alter, weshalb diese Konstellation einen Regelfall beschreibt.

Wird der Kinderzuschlag derzeit in Höhe von 140 Euro um den Mehrbedarf erhöht und weiterhin gemindert um den Kindesunterhalt sowie Unterhaltsvorschuss, erhält die Alleinerziehende keinen Kinderzuschlag, denn das angerechnete Einkommen des Kindes übersteigt den erhöhten Kinderzuschlag um 5,52 Euro (140 Euro Kinderzuschlag plus 48,48 Mehrbedarfzuschlag minus 100 Euro Kindesunterhalt minus 94 Euro Unterhaltsvorschuss).

Wird auf die Anrechnung von Kindesunterhalt und/oder Unterhaltsvorschuss bei einem um den Mehrbedarf erhöhten Kinderzuschlag verzichtet, könnte die Alleinerziehende ihn in Höhe von 184,48 Euro beziehen (140 Euro Kinderzuschlag plus 48,48 Euro Mehrbedarfzuschlag).

In diesen und ähnlichen Konstellationen greift allein der Ausbau des Kinderzuschlages um den Mehrbedarfzuschlag analog zum SGB II nicht, sondern vielmehr eine Reform der Anrechnungsmodalitäten. Insgesamt ist zu bedenken, dass eine Kindergrundsicherung im Vergleich zu dem mit regelmäßigen Einkommensprüfungen verbundenen Kinderzuschlag effektiver und unbürokratischer das Ziel erreichen würde, Kinderarmut verhindern.

Für die Existenzsicherung von Kindern in Bedarfsgemeinschaften getrennt lebender Eltern sieht der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Mehrbedarf für den getrennt lebenden Elternteil sowie die volle Auszahlung des Sozialgeldes für das Kind an die Alleinerziehende vor. Auch der VAMV sieht erst mit der Gewährung eines solchen **Umgangskinder-Mehrbedarfes** die Existenzsicherung für Kinder mit Aufhalten in beiden elterlichen Haushalten **im SGB II-Bezug** als tatsächlich gesichert an.

Um einem Kind mit Aufhalten in zwei Haushalten alles Notwendige, wie Kleidung und Alltagsutensilien bereit stellen zu können, bedarf es aber doppelter Anschaffungen. Fixkosten wie Telefon und Strom fallen bei der Alleinerziehenden weiter an und werden auch bei Abwesenheiten des Kindes nicht eingespart.

Aktuell liegt eine Neuregelung des BMAS für diese Fälle vor, die im Rahmen der Gesetzgebung zur Rechtsvereinfachung im SGB II demnächst umgesetzt werden soll. Die Bedarfe sollen jeweils anteilig entsprechend der Gesamtzahl der Anwesenheitstage in der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft ohne Benennung konkreter Kalenderdaten für die Aufenthaltstage berücksichtigt werden. Die Entscheidung über die Aufteilung wird nicht im Innenverhältnis der Eltern getroffen, sondern liegt bei den beteiligten Jobcentern, die sich auf die Erklärungen der Eltern beziehen können. Der VAMV begrüßt, dass eine Regelung mit pauschaler hälftiger Aufteilung des Sozialgeldes ab einem Drittel Aufenthalt des Kindes in dem anderen Haushalt gegenüber dem ersten Referentenentwurf zur Rechtsvereinfachung im SGB II ent-

fallen ist. Kritisch bleibt die Mangelverwaltung zwischen den Eltern, da die Anerkennung eines Umgangsmehrbedarfes für Kinder unterbleibt. Hinzu kommen Kürzungen ohne Not: Das Sozialgeld soll künftig regelmäßig auch in Alleinerziehendenhaushalten gekürzt werden, wenn das Kind Umgang mit dem anderen Elternteil hat, das selbst nicht hilfebedürftig im Sinne des SGB II ist und damit für diese Tage keine temporäre Bedarfsgemeinschaft begründet. Dies trifft Alleinerziehendenhaushalte im SGB II empfindlich und ist aus rein rationalen Erwägungen in einer Armutssituation ein nachvollziehbarer Anreiz, so wenig Umgangstage wie möglich zu realisieren.

Die geplante Neuregelung stellt eine deutliche Verschlechterung für sehr viele Kinder alleinerziehender Eltern im SGB II dar, eine Existenzsicherung als unterste Stufe der Armutsvermeidung, wird für Kinder mit Aufenthalt in beiden elterlichen Haushalten erst durch einen Umgangsmehrbedarf gewährleistet.

Zudem weist der VAMV darauf hin, dass im SGB II berufliche Qualifizierung gestärkt werden sollte, indem ein Rechtsanspruch auf Ausbildung, Umschulung und Weiterbildung verankert wird. Politik und die Bundesagentur für Arbeit sollten ihre Anstrengungen verstärken, Teilzeitausbildungen zu fördern.

Der VAMV teilt das Anliegen beider Anträge, als (langfristige) Lösung eine **Kindergrundsicherung** einzuführen. Eine Familienförderung, die alle Kinder gleichermaßen unterstützen will, muss ihre Leistungen unabhängig vom Einkommen der Eltern und damit außerhalb des Steuerrechts ausgestalten.

Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Gesetzgeber das sächliche Existenzminimum von Kindern steuerfrei stellen. Gegenwärtig mit den Kinderfreibeträgen im Einkommenssteuerrecht geregelt, wirkt sich diese Form des Familienlastenausgleichs je nach Einkommen und Familienstand unterschiedlich aus. Der VAMV kritisiert diese Systematik. Kinder werden nicht alle gleich, sondern gemessen am Einkommen und der Familienform ihrer Eltern, behandelt.

Eine Kindergrundsicherung, wie sie der VAMV fordert, sieht vor, allen Kindern, die einen Anspruch auf Kindergeld haben, eine staatliche Grundsicherung in Höhe von 604 Euro im Monat unabhängig vom Einkommen der Eltern ausbezahlen. Der Grundbedarf für Kinder beziffert sich auf rund 604 Euro – das hat der zehnte Bericht der Bundesregierung über das Existenzminimum von Kindern für 2016 errechnet. Das entspricht einem steuerlichen Kinderfreibetrag von jährlich 7.248 Euro.

In dieser steuerfinanzierten Leistung sollen alle kindbezogenen Transfers wie Sozialgeld, Kindergeld, Unterhaltvorschussleistungen, Kinderzuschlag und BAföG usw. zusammengefasst werden. Nicht zuletzt zielt dieser Vorschlag auf eine Entlastung der Bürokratie ab. Klarheit statt Anrechnungsdschungel. Anspruchsinhaber der Kindergrundsicherung ist das Kind. Demzufolge könnte sie bei Grundsicherungsleistungsbezug nicht als Einkommen der Eltern gewertet werden, wie es heute z. B. beim Kindergeld im Rahmen der Bedarfsermittlung im SGB II der Fall sein kann. Die Forderung nach einer Kindergrundsicherung tritt neben die nach einem flächendeckenden kostenlosen und zu den Arbeitszeiten von Alleinerziehenden zu Randzeiten, an Wochenenden und in den Ferien passenden **Kinderbetreuungsangebot**. Einen solchen notwendigen Ausbau stellen die beiden Anträge ebenfalls in ihren Forderungskatalog zur Verbesserung der Lebenslagen von Alleinerziehenden.

Die Finanzierung der Kindergrundsicherung soll insbesondere über eine Bündelung aller kindbezogenen Transferleistungen und einer Abschaffung des Ehegattensplittings erfolgen. Die vertikale Steuergerechtigkeit wird bei einer steuerfinanzierten Leistung über die

Tarifprogression erreicht, d.h. Steuerzahler/innen mit hohem Einkommen zahlen entsprechend mehr Steuern in das System und leisten somit auch einen höheren Beitrag zur Grundsicherung für Kinder.

Der VAMV erwartet mit Einführung einer Kindergrundsicherung eine deutliche Konfliktschärfung zwischen getrennt lebenden Eltern im Bereich des Unterhaltsrechts. Streitigkeiten würden vor allem in den unteren und mittleren Einkommensbereichen vermieden, weil der Grundbedarf des Kindes durch die Kindergrundsicherung gedeckt wäre. Für Kinder wäre der Wegfall dieser Streitigkeiten von großer Wichtigkeit für ihr Wohlbefinden. Eine Reduzierung von Unterhaltsprozessen entlastet Familiengerichte.

3. Fazit: Kindergrundsicherung einführen

Der VAMV fordert die Gleichbehandlung und Wertschätzung von Einelternfamilien und deswegen eine Verbesserung ihrer Lebenslagen durch angemessene familien- und sozialpolitische Leistungen. Beide Anträge formulieren Reformvorschläge, die der VAMV nur unterstützen kann. Dazu gehören der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur, die Nichtanrechnung des Mindestelterngeldes im Grundsicherungsleistungsbezug, der Ausbau des Unterhaltsvorschlusses, die Ergänzung des steuerlichen Entlastungsbetrages für Alleinerziehende um eine Steuergutschrift. Wegen des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens zur Rechtsvereinfachung im SGB II ist die gemeinsame Forderung nach einem Kinderumgangs-Mehrbedarf als Anspruch des umgangsberechtigten Elternteils für die Existenzsicherung von Kindern mit Aufenthalt in beiden elterlichen Bedarfsgemeinschaften im Rahmen von SGB II-Leistungen hervorzuheben.

Eine Aufhebung des Vorrangs des Unterhaltsvorschlusses im SGB II lehnt der VAMV ab mit dem Hinweis auf die Bedeutung im ideellen Sinne für Alleinerziehende und auf die politische Bedeutung, gemessen am dafür verwendeten Volumen. Dieser Schritt käme einem Einstieg in den Ausstieg gleich, der nicht mehr rückgängig zu machen wäre. Außerdem würde nicht geleisteter Kindesunterhalt als Ursache für die Armutslage von Einelternfamilien unsichtbar werden.

Wie oben ausgeführt, ist die Verbesserung einzelner familien- und sozialpolitischer Leistungen kurz- und mittelfristig sinnvoll. Eine echte Reform mit großer armutsvermeidender Wirkung sieht der VAMV jedoch in der Einführung einer Kindergrundsicherung. Der VAMV begrüßt sehr, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Fraktion DIE LINKE. dieses mutige Ziel mit verfolgen.

*Berlin, 07.03.2016
Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e.V.*

www.vamv.de

**Verbesserung der Lebenssituation/Stärkung
von Alleinerziehenden**

+

Sicherung der Teilhabe von Kindern

Deutscher Bundestag Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen u. Jugend Ausschussdrucksache 18(13)74a

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Öffentliche Anhörung

am 14. März 2016

- Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Lebenssituation von Alleinerziehenden deutlich verbessern

BT-Drucksache 18/6651

- Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alleinerziehende stärken – Teilhabe von Kindern sichern

BT-Drucksache 18/4307

Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel

Richterin am BFH/

Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität

München

I. Problemstellung

Ausgangsbefunde der vorliegend zu behandelnden Anträge der Fraktion DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind v. a. ein besonderes Armutsrisiko bei Alleinerziehenden und ihren Kindern, insbesondere alleinerziehenden Frauen, eine Diskriminierung von Alleinerziehenden und strukturelle Benachteiligung ihrer Kinder,¹ eine hohe Erwerbstätigkeitsquote bei Alleinerziehenden im Vergleich zu Müttern in Partnerschaften, dies verbunden mit einer **Benachteiligung von Alleinerziehenden auch im Steuerrecht.**

Als Begründung hierfür dient etwa folgender Vergleich: „Die durchschnittliche steuerliche Entlastung aus dem Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende betrug im Jahr 2014 nur 354 €. Der Splittingvorteil konnte dagegen bei Spitzenverdienern mit bis zu 15.761 € ausfallen.“²

Der sich hierin widerspiegelnde medienpräzente politische Kampf gegen Kinderarmut und eine vielfach angeprangerte Benachteiligung von Alleinerziehenden in Deutschland wird gerade auch im Kontext einer angeblichen Blindheit unseres Steuersystems für die Bedürfnisse von Alleinerziehenden und ihren Kindern geführt. Die intendierte **Gewährleistung von Wohlergehen** für Alleinerziehende und deren Kinder bzw. die Schaffung der Bedingungen dafür, dass Alleinerziehende ihr Leben selbst gestalten können,³ sind aber **keine Aufgabe des Steuerrechts.**

Steuern sollen v.a. der **Finanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung** dienen – also auch der Finanzierung sozial motivierter staatlicher Leistungen an

¹ BT-Drs. 18/6651, S. 1.

² BT-Drs. 18/4307, S. 5.

³ BT-Drs. 18/6651, S. 1 unten.

Alleinerziehende. Dabei ist die Steuerlast gleichmäßig auf die Steuerpflichtigen zu verteilen, dies nach Maßgabe ihrer Mitverantwortung als Bürger für das Gemeinwohl, d. h. entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit.⁴

Bei der Diskussion über die **Steuer(un)gerechtigkeit für Alleinerziehende** geht es allein um die Frage, ob bzw. inwieweit sie gleichheitsgerecht belastet werden. Der maßgebliche Vergleich ist dabei ausschließlich zwischen steuerpflichtigen Alleinerziehenden einerseits und anderen Steuerpflichtigen andererseits zu ziehen. Keine Frage der Steuergerechtigkeit ist der Lebensstandard von Steuerpflichtigen nach Steuerzahlung einerseits und der von Bürgern, die ohnehin keine Steuern zahlen, andererseits. Familienpolitisch motivierte Subventionierung ist keine der Besteuerungsgleichheit immanente Frage. Wird das Steuerrecht – entgegen seiner originären Funktion – zur Subventionierung aus sozialen Gründen, etwa zur sozialen Förderung von Alleinerziehenden gebraucht, gilt es sub specie Steuergerechtigkeit die steuerliche Begünstigung der subventionierten Gruppe gegenüber anderen Steuerpflichtigen zu rechtfertigen.

Speziell wenn es um moderne Postulate der Familienpolitik geht, kommt als weitere Grundproblematik ein weiter, **rechtlich nicht vorgeformter Familienbegriff** hinzu: „Familie ist dort, wo Menschen Verantwortung füreinander übernehmen“.⁵ Familie soll v. a. durch starke persönliche Bindungen oder eine gegenseitige Sorge mehrerer Generationen definiert werden.⁶ Das Steuerrecht lebt demgegenüber von seiner Tatbestandsmäßigkeit im Sinne einer eindeutigen engmaschigen gesetzlichen Vorzeichnung des Steuereingriffs. Zu bedenken gilt es daneben die nicht beliebig auslegbare Textfassung von Art. 6 GG sowie die Eigenschaft der Ehe als **Erwerbsgemeinschaft**, während die Eltern-Kind-Beziehung lediglich eine **Verbrauchsgemeinschaft** darstellt. Beide können

⁴ Dazu stv. Jachmann, Nachhaltige Entwicklung und Steuern, 2003, S.51ff. m.w.N.

⁵ BT-Drs. 18/6651, S. 1, Einleitungssatz.

⁶ Vgl. etwa Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern, DV 38/12 AF II 25. Juni 2013 (im Folgenden zitiert als DV), S. 4 f.

zwangsläufig aus systemimmanenten Gründen im Rahmen einer Besteuerung des Erwerbs, wie sie das EStG regelt, nicht gleich behandelt werden.

Steht vor diesem Hintergrund eine angebliche Blindheit unseres Steuersystems für die Belange von Alleinerziehenden im Fokus, verbergen sich dahinter v.a. **zwei grundsätzliche Problemfelder:** Zum einen geht es um eine etwaige Verfehltheit des Ehegattensplittings,⁷ dies vielfach in Relation gesetzt zum Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Dabei wird an letzterem zusätzlich kritisiert, dass auch mit der Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende nicht die Alleinerziehenden erreicht werden, bei denen finanzielle Unterstützung sehr wichtig wäre. Die Erhöhung wirke für das Jahr 2016 bei Alleinerziehenden mit einem Kind frühestens ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.095 €. Somit profitiere von der Erhöhung nur eine kleine Gruppe von Alleinerziehenden.⁸

Zum anderen wird eine Reformierung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs gefordert, weil – wie vielfach postuliert – dem Staat jedes Kind gleich viel wert sein sollte.⁹

Beiden Themenkomplexen soll im Folgenden nachgegangen werden.

II. Das Ehegattensplitting und die Benachteiligung Alleinerziehender

1. Zur sachlichen Rechtfertigung des Ehegattensplittings

Art. 6 Abs. 1 GG schützt die Ehe als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft¹⁰ und sichert den Ehepartnern eine selbstbestimmte Ausgestaltung ihrer ehelichen

⁷ DV S. 19, 27.

⁸ BT-Drs. 18/6651, S. 2.

⁹ Vgl. DV S. 12 f., 22; Gillmann, Barbara: „Dem Staat sollte jedes Kind gleich viel Wert sein“, in: Handelsblatt (2015), Nr. 214, S. 12.

Lebensgemeinschaft. Die Eheschließung darf keine steuerlichen Nachteile nach sich ziehen. Die Entscheidung, welcher der Ehepartner in welchem Umfang zur Erwirtschaftung des gemeinsamen, den Lebensunterhalt sichernden Einkommens beiträgt, steht in freiem Ermessen der Ehegatten und muss von staatlichen und damit auch von steuergesetzlichen Regelungen unbeeinflusst bleiben.¹¹ Gleiches gilt für die Entscheidung für oder gegen Kinder.

Diesen Vorgaben trägt das Ehegattensplitting (§§ 26, 26b EStG) adäquat Rechnung. Es sichert durch die hälftige Aufteilung des Einkommens auf beide Ehepartner zum einen die Präferenzentscheidung der Ehepartner, wer in welchem Umfang ein Einkommen erwirtschaftet. Zum anderen ist diese Einkommenszuordnung deshalb angemessen, weil sie der gesetzlichen Vorstellung eines gemeinsamen Haushalts entspricht, in dem beide Ehegatten gleichermaßen leistungsfähig sind.¹² Darüber hinaus wird die ehe-, unterhalts- und güterrechtliche Verbindung (§§ 1353 ff., §§ 1363 ff. BGB) beider Ehepartner als Wirtschaftsgemeinschaft¹³ - bezogen auf die Zugewinnsgemeinschaft (§§ 1363 ff. BGB) und damit den regelmäßig vorkommenden Güterstand – nachgezeichnet. Das Ehegattensplitting kann als **typisierende Besteuerung entsprechend der ehelichen Unterhaltsverpflichtungen** betrachtet werden, die ebenfalls eine hälftige Aufteilung des Einkommens zum Gegenstand haben (sog. unterhaltsrechtlicher Halbteilungsgrundsatz). Es sichert so eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG). Insbesondere wird durch das Splitting eine Benachteiligung von Alleinverdienern ausgeschlossen.¹⁴ Die Fälle der Gütertrennung sind insoweit adäquat erfasst, als für sie typisierend angenommen werden kann, dass die Ehepartner die getrennte Veranlagung (§§ 26, 26a EStG) wählen.

¹⁰ BVerfG v. 3.11.1982, 1 BvR 620/78, 1335/78, 1104/79 u. 363/80, BVerfGE 61, S. 319, 345.

¹¹ Vgl. nur BVerfG v. 4.12.2002, 2 BvR 400/98, BVerfGE 107, S. 27, 53 m.w.N.

¹² Sandweg, DStR 2015, S. 459, 460.

¹³ Vgl. dazu Jachmann, Nachhaltige Entwicklung und Steuern, 2003, S. 225 ff. m.w.N.

¹⁴ BVerfG v. 3.11.1982, 1 BvR 620/78, 1335/78, 1104/79 u. 363/80, BVerfGE 61, S. 319, 345.

2. Splitting als Benachteiligung von Alleinerziehenden?

Wenn in der Familienpolitik einerseits gefordert wird, es dürfe für Anerkennung und Unterstützung nicht maßgeblich sein, ob es um verheiratete oder unverheiratete Eltern oder um Alleinerziehende gehe,¹⁵ und andererseits verlangt wird, Haushalte mit Kindern seien besonders zu berücksichtigen,¹⁶ ist dies vielfach gegen das Ehegattensplitting gerichtet, verfehlt jedoch dessen Rechtfertigung und steuersystematische Einbindung im EStG.

Das **Ehegattensplitting** dient nicht der Förderung von Kindern – das ist die „Baustelle“ des Familienleistungsausgleichs (dazu III.) – und es **subventioniert weder die Ehe noch benachteiligt es Alleinerziehende**. Das Splitting stellt vielmehr sicher, dass die durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützte, von staatlicher Einflussnahme freie Gestaltung des Zusammenlebens der Ehegatten als Erwerbs- bzw. Wirtschafts- und Verbrauchsgemeinschaft ohne steuerliche Folgen bleibt, also der Staat auch nicht mittelbar über die Steuer die Freiheit dieser Lebensgestaltung begrenzt. Damit ist das Ehegattensplitting ein Baustein der Besteuerungsgleichheit, keine rechtfertigungsbedürftige Abweichung davon. In dieser Eigenschaft kann und muss es aus gleichheitsrechtlichen Gründen auf der Ehe rechtlich vergleichbare Lebensformen ausgedehnt werden - so auf eingetragene Lebenspartnerschaften⁻¹⁷, nicht aber auf die Eltern-Kind-Beziehung. Denn letztere ist eben keine Erwerbsgemeinschaft.

Damit werden aber auch Alleinerziehende nicht etwa durch das Ehegattensplitting benachteiligt. Sie leben gerade in keiner Erwerbsgemeinschaft, deren

¹⁵ *Bohsem, Guido*: „Ehegattensplitting passt nicht mehr in unsere Gesellschaft“, in: SZ v. 20.10.2015.

¹⁶ *SPD* in: Beschluss des SPD-Parteivorstands: Moderne Familienpolitik weiter denken v. 19.10.2015.

¹⁷ BVerfG v. 7.5.2013, 2 BvR 909/06, 1981/06 u. 288/07, BVerfGE 133, S. 377; nachdem das BVerfG mit Beschluss vom 7.5.2013 den Ausschluss von eingetragenen Lebenspartnern vom Ehegattensplitting für verfassungswidrig erklärt hat, wurde § 2 Abs. 8 EStG neu eingeführt mit der Folge, dass sämtliche Regelungen, die auf Ehegatten und Ehen Anwendung finden, nun auch für eingetragene Lebenspartner gelten.

Schutz das Splitting dienen könnte. Insoweit ist es auch verfehlt, einen Ersatz für den „Splittingvorteil“ für Alleinerziehende zu suchen.¹⁸

3. Die steuerliche Berücksichtigung der besonderen Belange von Alleinerziehenden

Geht es um die Berücksichtigung der speziell Alleinerziehende betreffenden Belange, so ist zu differenzieren: Typischerweise nur Alleinerziehende betreffende **Aufwendungen**, die deren steuerliche Leistungsfähigkeit mindern, wären zum Abzug zuzulassen. Jenseits dessen ist zu fragen, inwieweit es Aufgabe der Gemeinschaft der Steuerzahler ist, **faktische Nachteile** der Entscheidung für die Lebensform „Alleinerziehend“ durch monetäre Leistungen in Gestalt von Steuerergünstigungen auszugleichen. Stets wäre aber vorweg klarzustellen, was konkret ausgeglichen werden soll.

Nochmals – auszugleichen ist nicht das Splitting für Ehegatten (s. o. 2.). Denn eine ggf. zu kompensierende faktische Schlechterstellung Alleinerziehender ist keine Konsequenz des Splittings. Soll eine Parallele zwischen Splitting und Entlastungsbetrag für Alleinerziehende hergestellt werden, so kann dies nur insoweit gelingen, als beide an eine **unterschiedliche Lebensform** anknüpfen und **deren Besonderheiten Rechnung tragen** wollen.

Nach ständiger Rechtsprechung des BFH¹⁹ ist **§24b EStG** eine verfassungsrechtlich nicht gebotene Begünstigung und damit eine Sozialzwecknorm.²⁰ Das

¹⁸ Dass verwitwete Steuerpflichtige zunächst den ehelichen Haushalt fortführen und dessen Lasten nach dem Tod des Ehegatten allein tragen, berücksichtigt der Gesetzgeber in § 32a Abs. 6 S. 1 Nr. 1 EStG für den dem Todesjahr folgenden Veranlagungszeitraum. Wenn darüber hinaus gefordert wird, dass verwitweten Alleinerziehenden das Splittingverfahren auch über das Folgejahr hinaus zustehen müsste (so z.B. *Kanzler*, NWB 2014, S: 549, 550), wird verkannt, dass nach dem Tod eines Ehegatten gerade keine Erwerbsgemeinschaft mehr vorliegt und zwar unabhängig davon, ob der verwitwete Ehegatte Kinder zu betreuen hat oder nicht; zur Verfassungsmäßigkeit des Ausschlusses verwitweter Alleinerziehender aus dem Anwendungsbereich des Ehegattensplittings vgl. BFH v. 17.10.2012, III B 68/12, BFH/NV 2013, S. 362, 364

¹⁹ Vgl. zuletzt BFH v. 17.9.2015 III R 36/14 juris.

BVerfG hat diese Rechtsprechung nicht beanstandet. Es hat offen gelassen, ob § 24b EStG einer tatsächlichen Mehrbelastung Rechnung trägt oder allein der sozialen Förderung dient. Selbst für den Fall, dass eine solche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mindernde Mehrbelastung tatsächlich bestehen sollte, räumt es dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Höhe dieses Entlastungsbetrags einen Einschätzungsspielraum ein.²¹ Der Entlastungsbetrag soll Kompensation dafür schaffen, dass Alleinerziehende keine Synergieeffekte aus der gemeinsamen Haushaltsführung mit einer anderen erwachsenen Person erzielen können.²²

Wenn nun gefordert wird, die einschränkende Bedingung zur Gewährung des Entlastungsfreibetrages, wonach Alleinerziehende keine **Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen volljährigen Person** bilden dürfen, solle aufgehoben werden, so ist dies abzulehnen. Denn damit bekommen den Entlastungsbetrag gerade auch unverheiratete Eltern, die mit dem Kind in einer Haushaltsgemeinschaft leben. Weshalb ohne Ehe zusammenlebende Eltern – anders als Ehepaare – des Entlastungsbetrags bedürfen, ist nicht ersichtlich. Denn die im Entlastungsbetrag typisiert berücksichtigte besondere Ausgabensituation Alleinerziehender resultiert ja gerade daraus, dass sie von keiner in der Haushaltsgemeinschaft lebenden erwachsenen Person Unterstützung bekommen können. I. Ü. impliziert der Vorschlag, den Entlastungsbetrag unabhängig von der Gestaltung der Haushaltsgemeinschaft zu gewähren, eine – Art. 6 I GG verletzende - Diskriminierung verheirateter Eltern.

Dass der Entlastungsbetrag bei Geringverdienern bzw. geringem Einkommen wenig Wirkung zeigt,²³ ist die Folge seiner Struktur als Mittel der Steuerreduzierung. Eine solche entlastet eben den weniger, der kaum Steuern zahlt. Der ge-

²⁰ BFH v. 19.10.2006 III R 4/05, BFHE 215, 217, BStBl II 2007, 637, unter II.2.c cc; v. 25.10.2007 III R 104/06, BFH/NV 2008, 545, unter II.2.

²¹ BVerfG-Beschluss v. 22.5.2009 2 BvR 310/07, BStBl II 2009, 884, unter II.2.a bb; s. auch BFH, Beschluss v. 17.10.2012 III B 68/12, BFH/NV 2013, 362, Rz 24.

²² BT-Drs. 15/1751, S.6.

²³ BT-Drs. 18/4307, S. 2 vor II.

nannte Vorschlag krankt i.Ü. daran, dass er sich von jeglicher steuerrechtlicher Rechtfertigung des Entlastungsbetrags löst. Der Entlastungsbetrag mindert die Summe der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 EStG). Wollte man ihn nicht ohnehin als reine Sozialsubvention begreifen, wäre er ggf. als typisierte Erfassung besonderer für Alleinerziehende typischer Ausgaben – wenn auch sehr unspezifiziert – zu rechtfertigen. Zweck wäre es, eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung Alleinerziehender herzustellen, in dem deren typische zusätzliche Ausgaben berücksichtigt werden. Wer aber ohnehin keine Steuern zahlt, bedarf dessen nicht.

Vielmehr sollte darüber nachgedacht werden, den Entlastungsbetrag durch Maßnahmen zu ersetzen, die konkret an den Punkten ansetzen, in denen Alleinerziehende Nachteile haben. **Im Einkommensteuerrecht zu berücksichtigen** wären **allein Aufwendungen, die speziell Alleinerziehende treffen**. Insoweit wäre primär zu konkretisieren, durch welche monetären Lasten jenseits des Kindesexistenzminimums, das via Kinderfreibeträge / Kindergeld berücksichtigt ist, Alleinerziehende mehr belastet sind als erziehende Eltern. Wesentlich dürfte es dabei um persönliche Einschränkungen der individuellen Entfaltungsfreiheit gehen, die aus der Alleinzuständigkeit für das Kind resultiert. Monetär abbildbar ist dies u. U. durch gesteigerte **Fremdbetreuungskosten**, die aber m. E. – wie auch bei verheirateten Eltern – nach tatsächlichem Anfall und je nach beruflicher oder privater Veranlassung als erwerbs- oder existenzsichernder Aufwand berücksichtigt werden sollten.

Neben einem erwerbs- und aufwandsunabhängigen Betreuungsbedarf als Teil des familiären Existenzminimums²⁴ sollte es eine von diesem Bedarf unabhängige Kategorie des erwerbsbedingten Betreuungsaufwands geben. Aufwendungen für Fremdbetreuung während der Arbeitszeit sollten in der tatsächlich entstehenden Höhe als Werbungskosten (§ 9 EStG) abziehbar sein. Nur die volle

²⁴ BVerfG v. 10.11.1998, 2 BvR 1057/91, 1226/91, 980/91, BVerfGE 99, S. 216, 235; vgl. dazu §§ 31, 32 EStG.

Abziehbarkeit des beruflichen Mehraufwands trägt dem Ziel der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie hinreichend Rechnung.²⁵ Darüber hinaus bietet die Abziehbarkeit erwerbsbedingten Betreuungsaufwands als Werbungskosten die Möglichkeit, durch Kinderbetreuungskosten entstandene Verluste mit positiven Einkünften späterer Jahre zu verrechnen. Von dieser Möglichkeit profitieren insbesondere auch Alleinerziehende.²⁶

Zum dogmatischen Hintergrund:

Aus Verfassungsgründen (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) geboten ist der Abzug von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten insoweit, als die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern durch erwerbsbedingten Betreuungsaufwand tatsächlich gemindert ist.²⁷ Als zwangsläufige Aufwendungen müssen gerade erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten in realitätsgerechter Höhe steuerlich abziehbar sein.²⁸ In der Einzelausgestaltung kann der Gesetzgeber typisierend erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten der Höhe nach begrenzen;²⁹ sie um eine zumutbare Eigenbelastung – vergleichbar § 33 Abs. 1 EStG – zu kürzen, wäre dagegen verfassungswidrig.³⁰ Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit kann der Gesetzgeber freilich wählen, ob er erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten „wegen ihrer Veranlassung durch die Erwerbstätigkeit [der Eltern] den Werbungskosten und Betriebsausgaben zuordnet oder durch eine spezielle Norm

²⁵ Dies ist bereits 1994 auf dem 60. DJT ausführlich diskutiert und beschlossen worden, vgl. 60. DJT, Sitzungsbericht, Teil O (Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?), O 61 ff. (Referat von J. Lang), O 92 (Beschluss: „erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten müssten steuerrechtlich uneingeschränkt geltend gemacht werden können“).

²⁶ Vgl. BT-Drs. 17/6122, S. 4.

²⁷ Angesichts der Verursachung der *Fremdbetreuung* durch die berufliche Tätigkeit – und damit der beruflichen Veranlassung der *Fremdbetreuung* – ist diese Abziehbarkeit notwendige Konsequenz des Veranlassungsprinzips (§ 4 Abs. 4 EStG) unter Beachtung des Grundsatzes, dass Eltern die Vermeidbarkeit ihrer Kinder wegen Art. 6 Abs. 1 GG nicht vorgeworfen werden darf (BVerfG v. 16.3.2005, 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, S. 268, 281 f.; vgl. auch FG Köln v. 18.6.2006, 8 K 4006/03, EFG 2006, S. 1900; a.A. BFH v. 9.2.2012, III R 73/09, BFHE 236, S. 407, 410).

²⁸ BVerfG v. 16.3.2005, 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, S. 268, 282.

²⁹ BFH v. 5.7.2012, III R 80/09, BFHE 238, S. 76, 83 mit Verweis auf BFH v. 9.2.2012, III R 67/09, BFHE 237, S. 39.

³⁰ BVerfG v. 16.3.2005, 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, S. 268, S. 280 f.

[...] die private (Mit-)Veranlassung – die elterliche Entscheidung für Kinder, die eine Betreuung erst erforderlich macht – systematisch in den Vordergrund stellt³¹.

Der Betreuungsfreibetrag einerseits (§ 32 Abs. 6 EStG), der den allgemeinen Kindesbedingten Betreuungsbedarf wiedergibt, und die erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten andererseits stellen unterschiedliche, voneinander unabhängige Kategorien dar.³² Jenseits des Abzugs von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten wäre der Abzug erwerbsunabhängiger Kinderbetreuungskosten als Sonderausgaben (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG) nicht erforderlich, da diese Kosten bereits als vom allgemeinen Betreuungsfreibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG) umfasst angesehen werden können.

Geht es aber nicht um die Kinderbetreuung, sondern darum, dass Alleinerziehende u. U. vom anderen Elternteil keine faktische, ggf. auch mentale Unterstützung haben, so führt dies eher zu einer psychischen Belastung. Würde sich diese psychische Belastung in Aufwendungen niederschlagen, wären diese ggf. im Bereich der Sonderausgaben oder der außergewöhnlichen Belastungen zu verorten.

Wird **jenseits bezifferbarer Aufwendungen** politisch der Bedarf gesehen, Alleinerziehende monetär zu unterstützen, **ist das Steuerrecht nicht der geeignete Ort**. Dies gilt gerade auch für die angedachte Steuergutschrift für alleinerziehende Geringverdiener. Denn damit würde das Steuerrecht nicht nur ein weiteres Mal verkompliziert und als Sozialrecht zweckentfremdet. Auch ginge es nicht um eine Steuerreduzierung – denn die Adressaten zahlen nicht entsprechend viel Steuern, sondern um eine im Gewand des Steuerrechts verschleierte,

³¹ BVerfG v. 16.3.2005, 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, S. 268, S. 281 f.

³² Einem als unangemessen empfundenen Aufwand kann durch die Generalnorm des § 4 Abs. 5 Nr. 7 EStG begegnet werden.

keinen steuerlich zu berücksichtigenden Umständen Rechnung tragende Subventionierung. Hier möge das **Sozialrecht** gestalten.

III. Hoher Kinderfreibetrag versus niedrigeres Kindergeld? - Zum Postulat, dass dem Staat jedes Kind gleich viel wert sein sollte

Wenn die steuerliche Auswirkung des Kinderfreibetrags bei höheren Einkommen mit dem Kindergeld für Geringverdiener oder Nicht-Steuerzahler verglichen wird³³ und die politische Forderung, dem Staat solle jedes Kind gleich viel wert sein, an den Steuergesetzgeber gerichtet wird, hat dies zwei Ursachen: zum einen ein Missverständnis des progressionsbedingten Kinderfreibetrags und zum anderen seine methodisch unglückliche Vermengung mit dem Kindergeld im geltenden sog. dualen System³⁴.

Der Kinderfreibetrag³⁵ ist nichts anderes als die verfassungsrechtlich zwingende Freistellung des Teils des Erwerbseinkommens von der Besteuerung, das die Eltern für die Existenzsicherung ihrer Kinder brauchen. Mit dem Kinderfreibetrag wird aber kein Aufwand zum Abzug zugelassen – dies auch nicht in typisierter Form; vielmehr gilt es, die von Art. 6 Abs. 1 GG geforderte Ausdehnung der Steuerfreiheit des Existenzminimums des Steuerpflichtigen auf seine Kinder gesetzlich umzusetzen.

Der sog. Familienleistungsausgleich (§ 31 EStG) soll pauschal die Minderung an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausgleichen, die Eltern durch ihre Kinder im Vergleich zu Kinderlosen erfahren. Dabei wird – *de lege lata* – seit 1996 ein monatliches Kindergeld – der Sache nach Sozialleistung, gesetzestechnisch

³³ BT-Drs. 18/4307.

³⁴ Dualismus nur insofern, als im Umfange staatlicher Finanzierung des Existenzminimums ein Kinderfreibetrag nicht erforderlich ist, vgl. *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 22. Aufl. 2015, § 1 Rn. 43.

³⁵ Im Folgenden wird vereinfachend vom Kinderfreibetrag gesprochen, wenngleich §§ 31, 32 Abs. 6 EStG zwischen mehreren Freibeträgen differenziert, die zusammen das Kindesexistenzminimum ausmachen.

Steuervergütung – auf die Entlastung durch die Kinderfreibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG) gezahlt. Soweit hierfür nicht erforderlich, dient es als Sozialsubvention für die Familie.³⁶ Diese Regelungstechnik verschleiert, dass die Kinderfreibeträge der Herstellung steuerlicher Belastungsgleichheit durch Berücksichtigung der kindesbedingten Minderung der Leistungsfähigkeit der Eltern dienen.³⁷

Verfassungsrechtlich (Art. 6 Abs. 2 GG) geboten ist die **steuerliche Freistellung des Kindesbedarfs in Höhe des (sächlichen) Existenzminimums** einschließlich eines aufwandsunabhängigen Erziehungs- und Betreuungsbedarfs der Kinder³⁸ - de lege lata abgedeckt durch den Kinderfreibetrag. Soweit das Kindergeld die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag übersteigt, stellt es eine Sozialsubvention dar. Methodisch ist der Kinderfreibetrag dasselbe wie der Grundfreibetrag für die eigene Existenzsicherung. Art. 6 Abs. 2 GG weist den Eltern die Primärverantwortung für ihre Kinder und damit das Recht zu, ihr Erwerbseinkommen vorrangig vor der Mitfinanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung über Steuern für ihre Kinder zu verwenden.

Die Bezifferung dieses Kindesexistenzminimums obliegt dem Steuergesetzgeber. Der Kinderfreibetrag muss abdecken, was der Staat als hinreichende Kindersorge monetär vorgibt. Das ist derzeit das sog. steuerliche Kindesexistenzminimum, einschließlich Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrag. Unabhängig davon, wie es beziffert wird, gilt derselbe Betrag für alle Kinder. Wird aber derselbe Betrag von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen, wirkt sich dies progressionsabhängig aus. Die Annahme, Steuer-

³⁶ Dazu *Jachmann*, in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, Einkommensteuergesetz: Kommentar (Loseblatt), § 31 EStG Rn. A 1.

³⁷ Krit. auch *Axer*, in: DStJG 29 (2006), 185; *Felix*, in: DStJG 29 (2006), S. 149, 151, 153; *Söhn*, in: FS Bethge, 2009, S. 439, 448.

³⁸ BVerfG v. 10.11.1998, 2 BvR 1057/91, 1226/91, 980/91, BVerfGE 99, S. 216, 231 f.; v. 10.11.1998, 2 BvL 42/93, BVerfGE 99, S. 246, 259 f.

pflichtige mit hohem zu versteuernden Einkommen würden dadurch begünstigt, ist unlogisch. Sie verkennt die Struktur des progressiven Tarifs.³⁹ Ein einheitlicher oder proportionaler Steuersatz wäre transparenter und würde derartige Missverständnisse vermeiden.

Anders als der Kinderfreibetrag ist das mit ihm derzeit verknüpfte **Kindergeld** eine **soziale Förderung** von Familien. Es begünstigt die, die wenig oder keine Steuern zahlen. Sein Standort im EStG ist freilich verfehlt. Der Nachteil des geltenden Systems ist seine Intransparenz. Die monatliche Auszahlung des Kindergeldes und dessen Verrechnung im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung verschleiern die steuerliche Bedeutung des Kinderfreibetrags und die durch ihn verwirklichte Besteuerung der Eltern nach deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Bei Geringverdienern können mangels einer Belastung mit Einkommensteuer auch keine Kinderfreibeträge abgezogen werden. Bei ihnen hat das Kindergeld vollständig die Wirkung einer sozialen Subvention.⁴⁰

Wenn der Kinderfreibetrag /das Kindergeld das reale Kindesexistenzminimum nicht abdecken, wären sie anzuheben. Eine darüber hinausgehende Familienförderung wäre Aufgabe des Sozialrechts.

Verfassungswidrig, da eine Verletzung der Besteuerungsgleichheit, wäre es, den **Familienleistungsausgleich** in Form der Kinderfreibeträge – auch nur teilweise – **durch kindesbezogene staatliche Leistungen zu ersetzen**. Dies gilt auch für den Vorschlag, den Familienleistungsausgleich durch die langfristige Einführung einer Kindergrundsicherung „weiterzuentwickeln“⁴¹ bzw. die Fami-

³⁹ Hierzu instruktiv *Englisch*, DStJG 37 (2014), S. 159, 167.

⁴⁰ Vgl. *Leibohm*, Bedarfsorientierung als Prinzip des öffentlichen Finanzrechts, 2011, S. 204.

⁴¹ BT-Drs. 18/4307, S. 4.

lienförderung von der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums hin zur Auszahlung einer Kindergrundsicherung umzustellen, damit gewährleistet wäre, dass „jedes Kind die gleiche staatliche Förderung erhält, unabhängig vom Einkommen oder Steuerstatus der Eltern“.⁴² Während des BVerfG in der Vergangenheit reine Kindergeldlösungen noch als verfassungsgemäß ansah,⁴³ ist nach neuerer zutreffender Rechtsprechung⁴⁴ die kindesbedingte Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eltern im Steuerrecht realitätsgerecht abzubilden.⁴⁵ Wie das eigene Existenzminimum des Steuerpflichtigen nicht dem Steuerzugriff unterliegt, d. h. von der steuerlichen Bemessungsgrundlage auszuscheiden ist, so gilt dasselbe – über Art. 6 Abs. 1 GG – für das Existenzminimum seiner Kinder. Insoweit ist auch der Kinderfreibetrag kein Mittel der Familienförderung. Er ist keine staatliche Förderung des Kindes.⁴⁶

IV. De lege ferenda

Soll eine etwaige Benachteiligung von Alleinerziehenden im Steuerrecht behoben werden, wäre vorweg zu konkretisieren, durch welche steuerrechtlichen Regelungen Alleinerziehende im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen schlechter behandelt werden. Das Ehegattensplitting stellt keine solche Benachteiligung dar, denn es zeichnet das eheliche Unterhalts- und Güterrecht im Steuerrecht typisierend nach.

Eine Ausdehnung des Ehegattensplittings auf alle tatsächlichen Verantwortungsgemeinschaften wäre schon aus Gründen der Rechtssicherheit nicht zu empfehlen. Eine Ausdehnung auf Eltern-Kind-Beziehungen widerspräche Struk-

⁴² BT-Drs. 18/4307, S. 5.

⁴³ BVerfG v. 23.11.1976, 1 BvR 150/75, BVerfGE 43, S. 108, 121 f.

⁴⁴ BVerfG v. 29.5.1990, 1 BvL 20/84, 26/84, 4/86, BVerfGE 82, S. 60, 85 ff.

⁴⁵ Im freiheitlichen Rechtsstaat des Grundgesetzes besitzt die selbstbestimmte Existenzsicherung Vorrang vor staatlichen Transferzahlungen. Der Staat darf dem Bürger nicht auf der einen Seite das für die Bestreitung seiner eigenen Existenz erforderliche Einkommen durch Besteuerung entziehen, um ihm in einem zweiten Schritt durch staatliche Leistungen sein wirtschaftliches Dasein zu sichern.

⁴⁶ Anders BT-Drs. 18/4307, S. 5.

tur und Zielsetzung des Splittings, da es sich nicht um Erwerbsgemeinschaften handelt. Der Vergleich einer durchschnittlichen steuerlichen Entlastung durch den Entlastungsfreibetrag mit einem Splittingvorteil bei Spitzenverdienern⁴⁷ hinkt nicht nur, weil keine Durchschnittswerte verglichen werden. Es geht schon nicht um einen „Splittingvorteil“, das Splitting liegt in der Konsequenz der zivilrechtlichen Vorgaben der Ehe. Demgegenüber ist der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ein verfassungsrechtlich nicht gebotener, pauschaler Ausgleich von der Lebensform von Alleinerziehenden zugeschriebenen Nachteilen.

Abzulehnen ist die Koppelung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende mit einer Steuergutschrift.⁴⁸ Dieser Vorschlag krankt daran, dass er sich von jeglicher steuerrechtlicher Rechtfertigung des Entlastungsbetrags löst. Der Entlastungsbetrag mindert die Summe der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 EStG), kann also ggf. als typisierte Erfassung besonderer für Alleinerziehende typischer Ausgaben – wenn auch sehr unspezifiziert – gerechtfertigt werden. Zweck ist es, eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung Alleinerziehender herzustellen, in dem deren typische zusätzliche Ausgaben berücksichtigt werden. Wer aber ohnehin keine Steuern zahlt, bedarf dessen nicht.

Nicht zu rechtfertigen wäre weiter eine Gewährung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende unabhängig von der Gestaltung der Haushaltsgemeinschaft, d.h. auch beim Zusammenleben des sog. Alleinerziehenden mit einer erwachsenen Person. Weshalb insbesondere ohne Ehe zusammenlebende Eltern – anders als Ehepaare – des Entlastungsbetrags bedürfen, ist nicht ersichtlich. Denn die im Entlastungsbetrag typisierte berücksichtigte besondere Ausgabensituation Alleinerziehender resultiert ja gerade daraus, dass sie von keiner in der Haushaltsgemeinschaft lebenden erwachsenen Person Unterstützung bekommen können. I. Ü. impliziert der genannte Vorschlag eine Diskriminierung der Ehe.

⁴⁷ BT-Drs. 18/4307.

⁴⁸ BT-Drs. 18/4307.

Vorzuziehen wäre eine Lösung, bei der konkrete, typischerweise nur Alleinerziehende treffende Aufwendungen zum Abzug zugelassen würden. I. Ü. sollte das Sozialrecht gestalten.

Was die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben betrifft, so wäre ein Abzug erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten – Kosten einer Fremdbetreuung während der Arbeitszeit – in tatsächlicher Höhe als Betriebsausgaben/Werbungskosten zu empfehlen. Davon würden gerade auch Alleinerziehende profitieren.

Zu kritisieren ist das Nebeneinander von Kindergeld und steuerlichen Kinderfreibeträgen, durch die die Besteuerung der Eltern gerade nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verschleiert wird. Im Interesse der Transparenz von Besteuerung und Sozialtransfers sollten am Bedarf der Familie orientierte staatliche Transferleistungen aus dem Steuerrecht entfernt und ins Sozialrecht integriert, v.a. aber im Steuerrecht nicht ausgedehnt werden. Kinder sollten bei der Einkommensteuer allein durch einen realitätsgerechten Kinderfreibetrag berücksichtigt werden. Das Kindergeld sollte davon getrennt im Sozialrecht geregelt werden.

Stets gilt es zu bedenken: Wird das Steuerrecht als Mittel der Familienpolitik eingesetzt, läuft dies seiner originären Zielsetzung zuwider, nämlich in möglichst transparenter Weise für die gleichmäßig nach einem einfachen System Besteuernden den Finanzbedarf des Staates zu decken.

Berlin, 4. März 2016

STELLUNGNAHME

zur Öffentlichen Anhörung „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“ im BT-Ausschuss Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 14. März 2016

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Verbesserung der Unterstützung von Alleinerziehendenfamilien ist aus Sicht des djb ein wichtiges frauen- und familienpolitisches Anliegen, sie sollte haushaltspolitischen Zielen nicht einseitig untergeordnet werden. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die aus Sicht des djb dringlichsten Reformschritte und greift deshalb nicht alle in den der Anhörung zugrundeliegenden Anträgen angesprochenen Themen auf.

1. Öffentliche Kinderbetreuung

Investitionen in eine öffentliche Kinderbetreuungsinfrastruktur, die qualitativ hochwertig, ganztägig verfügbar und preisgünstig bzw. kostenlos ist, verbessern die Situation von Alleinerziehendenfamilien, weil sie eine Erwerbstätigkeit erst ermöglichen.¹ Nur so kann der hinter dem Anspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz (§ 24 SGB VIII) stehende gesetzgeberische Wille, nämlich die Vereinbarkeit von Familienarbeit und Beruf zu verbessern, tatsächlich verwirklicht werden. Der djb fordert daher weitere Anstrengungen, um allen Eltern, die einen Betreuungsplatz benötigen, diesen auch im gewünschten Umfang zur Verfügung zu stellen. Dabei sollten gerade in den Ballungsgebieten die Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe weiterhin unterstützt werden. Eine hinreichende Infrastruktur wird dabei nicht nur für Kinder im vorschulischen Alter benötigt. Gerade auch Alleinerziehende mit schulpflichtigen Kindern benötigen verlässliche und möglichst ganztägige Betreuungsangebote, um einer existenzsichernden Berufstätigkeit nachgehen zu können.

2. Reformbedarf beim Unterhaltsvorschuss

Der Unterhaltsvorschuss ist eine wichtige Unterstützungsleistung für Alleinerziehende, weil sie relativ unbürokratisch zur Verfügung steht, wenn der Kindesunterhalt ausfällt.

¹ Ebenso wie der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, sieht der djb dringenden Bedarf zur Verbesserung der Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit und Qualität von Betreuungsplätzen, s. UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, 2009, CEDAW/C/DEU/CO/6, Ziff. 30), siehe auch zur Qualität der Betreuung, UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2004, CRC/C/15/Add.226, Ziff. 49).

Ausfallender, unregelmäßig oder nicht in voller Höhe gezahlter Kindesunterhalt stellt ein großes Problem für viele Alleinerziehendenhaushalte dar. Nach einer aktuellen Studie kann sogar in den meisten Fällen durch Kindesunterhaltszahlungen weder der angemessene Bedarf eines Kindes gedeckt noch eine Mindestsicherung erreicht werden.² Wenn das Sicherungsversprechen des Kindesunterhaltsrechts sich in so vielen Fällen als trügerisch erweist, sollte der Gesetzgeber handeln und das ursprüngliche Konzept des Unterhaltsvorschlusses als eine temporäre Unterstützungsleistung für Alleinerziehende überdenken. Deshalb empfiehlt der djb die Aufhebung der Altersgrenze von 12 Jahren in § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVG und Erweiterung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Alleinerziehend kann eine Phase im Lebensverlauf sein, die erst mit einem Alter der Kinder über 12 Jahren beginnt, auch diese Familien benötigen dann Unterstützung durch die Unterhaltsvorschlusleistung. Auch eine Anhebung der maximalen Bezugsdauer von 72 Monaten (§ 3 S. 1 UVG) wäre sinnvoll, da die Zahlen der Inanspruchnahme des Unterhaltsvorschlusgesetzes nahelegen, dass viele Alleinerziehende für längere Zeiten keinen Kindesunterhalt erhalten und insofern dieser Unterstützung bedürfen. Aus rechtssystematischen Gründen spricht sich der djb darüber hinaus für eine Rückkehr zu einer nur hälftigen statt vollen Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss aus. Die Unterhaltsvorschlusleistung soll ausfallenden Kindesunterhalt ersetzen und das Durchsetzungsrisiko auf den Staat verlagern. Würde der andere Elternteil Kindesunterhalt zahlen, dürfte er ebenfalls nur die Hälfte des Kindergeldes in Abzug bringen. Gleiches sollte (wie vor 2008) auch wieder für den Unterhaltsvorschuss gelten.

3. Reformbedarf im SGB II

3.1 Einstandspflichten in der Bedarfsgemeinschaft

Gesetzliche Regelungen sollten kein bestimmtes Familien- und Partnerschaftsmodell bevorzugen oder benachteiligen, sondern möglichst neutral wirken. Gerade im Grundsicherungsrecht sieht der djb Regelungen mit problematischen Steuerungswirkungen.³ Die strikte Einkommensanrechnung auf den Bedarf aller Mitglieder einer weit gefassten Bedarfsgemeinschaft erschwert das Zusammenleben in sogenannten Patchworkfamilien. Eine neue Partnerschaft des alleinerziehenden Elternteiles begründet schnell sozialrechtliche Einstandspflichten des neuen Partners/der neuen Partnerin, obwohl familienrechtlich keine Unterhaltspflicht für das Kind besteht (sog. Stiefkindproblematik). Zumindest bezogen auf die Kinder sollten die sozialrechtlichen Einstandspflichten aufgehoben wer-

² Vgl. Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit: Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts?, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 660, Download: <http://hdl.handle.net/10419/97517>, auf Basis der Befragung Familien in Deutschland: 50,17 Prozent der befragten Alleinerziehenden gaben an, keine Unterhaltszahlungen für ihre Kinder zu erhalten (S. 8). Von den geleisteten Unterhaltszahlungen war wiederum nur etwa die Hälfte hoch genug, um auch nur den Mindestunterhalt des Kindes zu decken (S. 12).

³ Ebenso wie der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW Committee), sieht der djb besonderen Reformbedarf bei der Bedarfsgemeinschaft, s. UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, 2009, CEDAW/C/DEU/CO/6, Ziff. 38.

den, um freie Entscheidungen über familiäres Zusammenleben auch in finanziell angespannten Situationen zu ermöglichen. Der neue Partner/die neue Partnerin sollte zudem nicht allein infolge der neuen Partnerschaft dem Regime des Grundsicherungsrechts unterfallen und anteilig hilfebedürftig werden, obwohl sein/ihr Einkommen für den eigenen Lebensunterhalt ausreicht. Diese rechtspolitisch verfehlte/familienhindernde Konsequenz der aktuellen Methode der horizontalen Einkommensanrechnung in Bedarfsgemeinschaften kann durch eine Rückkehr zur vertikalen Einkommensanrechnung beseitigt werden, wie sie früher für die Sozialhilfe galt.

3.2 Temporäre Bedarfsgemeinschaft und Kosten des Umgangs

Schließlich spricht sich der djb gegen die gesetzliche Verankerung der richterrechtlichen Konstruktion der sogenannten temporären Bedarfsgemeinschaft im SGB II für Zeiten des Umgangs des Kindes mit dem anderen Elternteil aus, weil diese Regelung zu problematischen Leistungskürzungen in der Bedarfsgemeinschaft von Alleinerziehenden führt. Es besteht sowohl die Gefahr einer Bedarfsunterdeckung des Kindes, weil manche Kosten weiterlaufen und manche Kosten durch den Umgang doppelt anfallen, als auch eine problematische Verknüpfung von Umgangszeiten und möglichen finanziellen Härten, die nicht im Interesse von Familien ist. Der djb empfiehlt die Einführung eines Umgangsmehrbedarfs im SGB II, um die Kosten im Haushalt des anderen Elternteiles während des Umgangs abzudecken.

3.3 Anrechnung des Mindestelterngeldes

Das Mindestelterngeld in Höhe des Sockelbetrages von 300 Euro, das unabhängig vom vorherigen Erwerbseinkommen des betreuenden Elternteils gezahlt wird (§ 2 Abs. 4 BEEG), sollte nicht als Einkommen auf die Leistungen nach dem SGB II angerechnet werden. Diese Einkommensanrechnung ist 2011 erstmals eingeführt worden, selbst das frühere Erziehungsgeld war immer anrechnungsfrei. Die Gruppe der Eltern im SGB II-Leistungsbezug ist die einzige Gruppe, die im Jahr nach der Geburt finanziell keine Einkommensverbesserung durch das Mindestelterngeld erfährt.

4. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende im EStG

Im Einkommensteuerrecht wurde ab dem Jahr 2015 eine Anhebung des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende auf 1.908 Euro umgesetzt. Dieser führt zu einer maximalen Nettoentlastung einer/eines Alleinerziehenden im Jahr von 858 Euro zuzüglich der Ersparnis von Solidaritätszuschlag und eventueller Kirchensteuer und wird nur bei einem persönlichen Steuersatz von 45 Prozent erreicht. Alleinerziehende, die mehrheitlich kein oder nur ein geringes Einkommen erzielen, werden entsprechend ihrem persönlichen Steuersatz nicht oder mit niedrigeren Beträgen entlastet. Um eine gleiche Teilhabe an dieser Vergünstigung für alle Alleinerziehenden zu erreichen, spricht sich der djb für eine

Ausgestaltung des Entlastungsbetrages als Abzug von der Steuerschuld (Steuerermäßigung) aus und empfiehlt darüber hinaus, seine Ausgestaltung als Steuergutschrift zu prüfen, damit möglichst alle Alleinerziehenden profitieren.

Außerdem fordert der djb, dass Kinderbetreuungskosten steuerlich in voller Höhe als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abgesetzt werden können, um die Berufstätigkeit von Alleinerziehenden zu unterstützen.

Ramona Pisal
Präsidentin

Prof. Dr. Maria Wersig
Vorsitzende der Kommission Recht der
sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich