



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 insoweit 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.