

**Stellungnahme der Geschäftsstelle des
Deutschen Vereins für öffentliche und
private Fürsorge e.V. anlässlich der
öffentlichen Anhörung des Ausschusses
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
zum Antrag der Fraktion CDU/CSU
„Alleinerziehende in der aktuellen hohen
Inflation nicht allein lassen“
(BT-Drucks. 20/1334) am 20. Juni 2022**

Stellungnahme der Geschäftsstelle (DV 7/22) vom 9. Juni 2022



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Vorgeschlagene Sofortmaßnahmen für Alleinerziehende (BT-Drs. 20/1334)	4
Steuerliche Entlastung Alleinerziehender	4
Anrechnung Kindergeld auf Unterhaltsvorschuss	5
Kinderbonus	6
2. Weitere Vorschläge zur Verbesserung auch der Unterstützung Alleinerziehender im bestehenden System	6
Anrechnung Kindergeld im SGB II und SGB XII	7
Aufteilung der Wohnkosten	8
3. Weitergehende Reformen/Handlungsbedarfe	9
Einführung einer Kindergrundsicherung	9
Reform des Familienrechts	10
Notwendiges konsistentes Gesamtkonzept	12

Vorbemerkung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. begrüßt die Anhörung zum Antrag der Fraktion CDU/CSU „Alleinerziehende in der aktuellen hohen Inflation nicht allein lassen“ und die damit verbundene Befassung mit der besonderen Situation Alleinerziehender, ihrer Unterstützungsbedarfe sowie entsprechender politischer Handlungsbedarfe. 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. Alleinerziehende, überwiegend Frauen, weisen eine überdurchschnittliche Armutsrisikoquote und mit einem mittleren Einkommen nur knapp oberhalb der sog. 60-Prozent-Schwelle insgesamt die ungünstigste Einkommensposition aller Haushaltstypen auf.¹ Dabei sind die alleinerziehenden Mütter weit überwiegend erwerbstätig; fast die Hälfte arbeitet in Vollzeit oder vollzeitnah.² In vielen Fällen reicht jedoch die eigene Erwerbstätigkeit nicht aus, um das eigene Existenzminimum und das der Kinder zu decken, sodass ergänzend Leistungen nach dem SGB II bezogen werden müssen: 40 % der alleinerziehenden Leistungsbeziehenden sind sog. Aufstocker/innen.³ Angewiesen auf nur das eigene Erwerbseinkommen stellt die aktuelle Preisentwicklung sie in besonderem Maße vor große Herausforderungen. Alleinerziehende sehen sich zudem seit Beginn der Corona-Pandemie in besonderem Maße großen Herausforderungen gegenüber im Bestreben, die mit der Pandemie einhergehenden Belastungen, Einschränkungen, Ängste und Sorgen und insbesondere den Spagat zwischen Erwerbstätigkeit, Haushalt und Kinderbetreuung unter schwierigen Bedingungen zu bewältigen. Die Situation von Alleinerziehenden, die sich durch die alleinige bzw. überwiegende Verantwortung für die finanzielle Situation der Familie,⁴ das Wohlergehen und die Betreuung der Kinder sowie die Bewältigung des Haushalts und Familienalltags auszeichnet, hat sich somit zuletzt für viele alleinerziehende Elternteile sicherlich deutlich verschärft. Insoweit ist das Anliegen, konkret die Unterstützung von alleinerziehenden Elternteilen und ihren Kindern zu verbessern, zu unterstützen.

Der der Anhörung zugrundeliegende Antrag richtet sich auf Sofortmaßnahmen, die eine kurzfristige und möglichst unbürokratische Unterstützung in den aktuellen Zeiten hoher Inflation bewirken sollen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt im Folgenden zu einzelnen Punkten des Antrags Stellung. Darüber hinaus werden weitere Vorschläge zur kurzfristigen Verbesserung (auch) der Lebenssituation Alleinerziehender unterbreitet und der Blick abschließend noch einmal auf notwendige weitere Handlungsbedarfe gerichtet. Dabei handelt es sich nicht immer um zielgruppenspezifische Themen. Allerdings profitieren al-

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Dr. Romy Ahner

1 Lebenslagen in Deutschland – Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 45, 54, <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/armuts-und-reichtumsbericht.html;jsessionid=1A03BAB7DC6196856B26C30F90C54385> (9. Juni 2022).

2 Lenze, A.: Alleinerziehende weiter unter Druck, 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Alleinerziehende_weiter_unter_Druck_2021.pdf (9. Juni 2022); Lietzmann, T./Wenzig, C.: Erwerbstätigkeit und Grundsicherungsbezug, Bertelsmann Aufstockerstudie, 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Erwerbsstaetigkeit_und_Grundsicherungsbezug_Aufstocker_innen_2021.pdf (9. Juni 2022).

3 Wie zuvor.

4 Kindesunterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss spielen in Alleinerziehendenhaushalten eine wichtige Rolle. Hierzu s.u.

leinerziehende Familien auch – bzw. teils auch in besonderem Maße – von der Verbesserung des derzeitigen Unterstützungssystems für Familien und Kinder.

1. Vorgeschlagene Sofortmaßnahmen für Alleinerziehende (BT-Drs. 20/1334)

Der Antrag der Fraktion CDU/CSU „Alleinerziehende in der aktuellen hohen Inflation nicht allein lassen“ sieht vor, den steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende auf 5.000 € anzuheben und diesen perspektivisch in einen Steuerabzugsbetrag umzuwandeln, das Kindergeld nur noch hälftig auf den Unterhaltsvorschuss anzurechnen, kurzfristig und unbürokratisch einen Kinderbonus i.H.v. 150 € einzuführen sowie den Freibetrag nach § 17 Nummer 3 des Wohngeldgesetzes für Alleinerziehende nochmal um 20 % anzuheben. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die drei erstgenannten Punkte.

Steuerliche Entlastung Alleinerziehender

Der Deutsche Verein spricht sich schon länger dafür aus, Alleinerziehende im Steuerrecht stärker zu entlasten.⁵ 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 Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern eine stärkere Unterstützung von Alleinerziehenden anzustreben. In diesem Sinne ist die zuletzt vorgenommene Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende zu begrüßen. Eine weitere Anhebung kann ein weiterer Schritt sein, Alleinerziehende stärker zu entlasten. Allerdings ist an dieser Stelle auch deutlich darauf hinzuweisen, dass steuerliche Entlastungen nur bei denjenigen Familien überhaupt (voll) greifen können, die auch ein entsprechendes Einkommen haben. Insoweit dürfte sich die Entlastung bei Alleinerziehenden mit geringem und mittlerem Einkommen in deutlichen Grenzen halten. Die Frage, ob und inwieweit eine andere Ausgestaltung der steuerlichen Entlastung, bspw. wie vorgeschlagen durch eine Umwandlung des Entlastungsbetrags in einen Steuerabzugsbetrag, zu einer besseren Entlastung führt, kann an dieser Stelle nicht näher bewertet werden. Auch der Koalitionsvertrag sieht an dieser Stelle jedoch eine Änderung vor: „Alleinerziehende, die heute am stärksten von Armut betroffen sind, entlasten wir mit einer Steuergutschrift.“⁶ Deren konkrete Ausgestaltung wird abzuwarten sein.

Insgesamt ist zu berücksichtigen, an welchen Stellen durch Verbesserungen der steuerlichen Entlastung ggf. unerwünschte Wechselwirkungen entstehen.⁷ Aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ist daher das System steuerlicher Entlastungen insgesamt im Zusammenspiel mit insbesondere monetären Famili-

5 Vgl. hierzu Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360.

6 Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 7. Dezember 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (9. Juni 2022).

7 Bspw. der drohende Wegfall der Anspruchsberechtigung auf Wohngeld (und daraus folgend Leistungen für Bildung und Teilhabe, Befreiung von Kita-Gebühren), vgl. hierzu Lenze, A.: Alleinerziehende weiter unter Druck, 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Alleinerziehende_weiter_unter_Druck_2021.pdf (9. Juni 2022).

enleistungen in den Blick zu nehmen. Gerade bei der Einführung der Kindergrundsicherung ist daher auch die Gestaltung der Schnittstelle zum Steuerrecht wichtig.

Anrechnung Kindergeld auf Unterhaltsvorschuss

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. Erfreulicherweise sind im Rahmen der letzten Reform dieser Leistung zum 1. Juli 2017 einige der langjährig angemahnten Kritikpunkte aufgegriffen worden. Dies betrifft insbesondere die bis dahin bestehenden Regelungen zur maximalen Bezugsdauer und zur Altersgrenze. Mit der Anrechnung des Kindergeldes greift der der Anhörung zugrunde liegende Antrag einen weiteren Kritikpunkt auf. Seit vielen Jahren kritisiert der Deutsche Verein die Anrechnung des vollen Kindergeldes.⁸ Die Leistungen nach dem UVG richten sich direkt nach dem Mindestunterhalt (§ 2 Abs. 1 UVG) und sollen das sächliche Existenzminimum abdecken. Allerdings wird davon – ausschließlich beim UVG – das volle Kindergeld (in Höhe des Betrages für das erste Kind) in Abzug gebracht. Dies steht im Widerspruch zur Funktion des Kindesgeldes und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts. Das Kindergeld dient vorrangig der Steuerfreistellung des kindlichen Existenzminimums, das sowohl das sächliche Existenzminimum als auch den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf umfasst (§ 31 EStG). § 1606 Abs. 3 Satz 2 BGB sieht vor, dass der betreuende Elternteil im Regelfall⁹ seine Unterhaltungspflicht durch die Pflege und Erziehung des Kindes erfüllt. Aus der hieraus abgeleiteten Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt folgt der Grundsatz gleicher Teilhabe beider Eltern am Kindergeld. Da bei getrenntlebenden Elternteilen im Regelfall der barunterhaltspflichtige Elternteil allein das sächliche Existenzminimum sichern soll, wird deshalb das halbe Kindergeld (das der betreuende Elternteil direkt erhält) vom Unterhaltsbetrag in Abzug gebracht (§ 1612b BGB). Der Abzug des hälftigen Kindergeldes, das dem betreuenden Elternteil zusteht, der gerade nicht zur Deckung des sächlichen Existenzminimums verpflichtet ist, führt daher dazu, dass mit dem Unterhaltsvorschuss das sächliche Existenzminimum nicht gedeckt ist. Insofern greift der Antrag der Fraktion CDU/CSU einen seit Jahren formulierten Reformbedarf auf und ist zu unterstützen. Der Deutsche Verein weist im Bereich des UVG darüber hinaus seit langem darauf hin, dass die Anspruchsvernichtung bei Wiederheirat bei Bestehenbleiben des Anspruchs des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil restriktiv und diskussionswürdig ist. Zudem ist nach Ansicht des Deutschen Vereins der Rückgriff im UVG gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zu optimie-

8 Vgl. zuletzt Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16_schnittstellen-monetaerer-leistungen.pdf (9. Juni 2022).

9 Abweichungen hiervon werden bspw. in Fällen gemacht, in denen der betreuende Elternteil über wesentlich günstigere Einkommens- und Vermögensverhältnisse verfügt als der barunterhaltspflichtige Elternteil.

ren sowie der doppelte Rückgriff durch SGB II-Stellen und UV-Kassen zu synchronisieren.¹⁰

Kinderbonus

Der Antrag sieht weiter vor, kurzfristig und unbürokratisch einen Kinderbonus in Höhe von 150 € einzuführen. Nähere Ausführungen zu konkreter Ausgestaltung und Umsetzung sind an dieser Stelle nicht aufgeführt. Inwieweit die Höhe ausreichend ist, um Alleinerziehende wirksam in der aktuellen Inflation zu unterstützen, soll an dieser Stelle nicht bewertet werden. Bei der Ausgestaltung ist aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins allerdings auf folgende Punkte zu achten: Um Alleinerziehende tatsächlich zu erreichen und angesichts der aktuellen hohen Inflation zu unterstützen, muss das Geld auch da ankommen, wo das Kind (überwiegend) lebt und damit die entsprechenden Ausgaben (zum größten Teil) getätigt werden müssen. Bisher wurden für die Sonderzahlungen im Rahmen der Kinderboni weitgehend die Regelungen für das Kindergeld angewendet. Dies ermöglicht sicher eine möglichst einfache und unbürokratische Umsetzung. D.h. aber insbesondere auch, dass eine Verrechnung im Bereich des Kindesunterhalts erfolgte. Somit konnte bei getrenntlebenden Eltern der barunterhaltspflichtige Elternteil den hälftigen Kinderbonus vom Unterhalt abziehen. Für einen Bonus, der Alleinerziehende im Hinblick auf die aktuellen Belastungen aufgrund hoher Inflation insbesondere im Bereich Energiekosten und Nahrungsmittelpreise entlasten soll, muss dies geändert werden. Auf die Festlegung, dass keine Verrechnung mit Grundsicherungsleistungen und Leistungen nach dem UVG vorgenommen wird, muss – wie bisher – ebenso geachtet werden. Dass ein Kinderbonus wie das Kindergeld bei der steuerlichen Vergleichsberechnung berücksichtigt wird, ist nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins mit Blick auf begrenzte finanzielle Ressourcen und eine bedarfsgerechte und sozial ausgewogene Unterstützung sinnvoll.

2. Weitere Vorschläge zur Verbesserung auch der Unterstützung Alleinerziehender im bestehenden System

Der Deutsche Verein hat immer wieder darauf hingewiesen, dass eine Weiterentwicklung des derzeitigen Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder notwendig ist, um Kinder und Familien gut zu unterstützen. Dabei ist er sich bewusst, dass die notwendige Um- bzw. Neustrukturierung des derzeitigen Systems eine komplexe Aufgabe ist, die nicht kurzfristig zu erreichen ist. Aus diesem Grund hat der Deutsche Verein zuletzt 2019 erste Schritte aufgezeigt, die im bestehenden System insbesondere zu einer besseren Abstimmung der vielfältigen Leistungen aufeinander und zum Abbau von Inkonsistenzen und nicht beabsichtigten Wechselwirkungen führen. Mit diesen würde auch eine bessere Unterstützung von Alleinerziehenden und ihren Kindern erreicht.

¹⁰ S. hierzu im Detail Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16_schnittstellen-monetaerer-leistungen.pdf (9. Juni 2022).

Anrechnung Kindergeld im SGB II und SGB XII

Der Deutsche Verein sieht im Bereich der Regelung zur Anrechnung des Kindergeldes im SGB II Handlungsbedarf. Hier sieht § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II vor, dass das Kindergeld dem Kind als Einkommen anzurechnen ist, soweit es zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigt wird. Dies führt dazu, dass insbesondere in Fallkonstellationen mit auskömmlichem Unterhalt dieser dem Kind nicht in vollem Umfang zukommt. Nach Ansicht des Deutschen Vereins ist diese Regelung dahingehend abzuändern, dass neben Kindesunterhalts- bzw. Unterhaltsvorschusszahlungen jedenfalls das hälftige Kindergeld einschränkungslos für die Bedarfsdeckung des Kindes zu verwenden ist.

Anspruchsberechtigt bezüglich des Kindergeldes sind nach § 62 Abs. 1 Satz 1 EStG grundsätzlich die Eltern. Ausgezahlt wird es in der Regel an denjenigen Elternteil, bei dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.¹¹ Statt jeweils beiden Elternteilen die Hälfte zu zahlen, wird bei getrennt lebenden Elternteilen die dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zustehende Kindergeldhälfte bei der Bemessung des Unterhaltsanspruchs des Kindes gegen den barunterhaltspflichtigen Elternteil berücksichtigt. D.h. das Kindergeld wird komplett an den betreuenden Elternteil ausgezahlt und dann die dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zustehende Kindergeldhälfte vom Kindesunterhalt, den er für das Kind zahlen müsste, abgezogen. Der dem Kind zustehende Kindesunterhaltsanspruch besteht somit in der Praxis aus Zahlungsbetrag (Unterhalt, den der barunterhaltspflichtige Elternteil zahlt) und hälftigem Kindergeld (Anteil des barunterhaltspflichtigen Elternteils, welcher an den betreuenden Elternteil ausgezahlt worden ist). Die Hälfte des Kindergeldes, welches vom Tabellenbetrag des Kindesunterhalts abgezogen worden und – aufgrund der Auszahlung des kompletten Kindergeldes an den betreuenden Elternteil – faktisch bereits im Haushalt des Kindes ist, müsste daher nicht als Kindergeld, sondern als Kindesunterhalt behandelt werden und damit anrechnungsfrei bleiben.

Kindesunterhalt ist grundsätzlich Einkommen des Kindes und damit nur für dieses einzusetzen. Sofern er bedarfsdeckend ist, fällt das Kind aus der Bedarfsgemeinschaft (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II). Dies müsste an sich für den gesamten Kindesunterhalt (d.h. Zahlungsbetrag plus hälftiges Kindergeld) gelten, unabhängig davon, über welche Wege er ausgezahlt wird. § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II sieht jedoch vor, dass das Kindergeld dem Kind als Einkommen anzurechnen ist, soweit es zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigt wird. D.h. umgekehrt, dass der für die Sicherung des Lebensunterhalts des Kindes nicht benötigte Anteil des Kindergeldes für die Sicherung des Lebensunterhalts der übrigen Bedarfsgemeinschaft anzurechnen ist. Damit wird auch die dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zustehende Kindergeldhälfte ggf. auf die restliche Bedarfsgemeinschaft angerechnet, obwohl diese Hälfte Teil des Barunterhalts des Kindes ist. Als Einkommen des Kindes anzurechnen, und damit nach § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II zu behandeln, wäre daher in jedem Fall das halbe Kindergeld sowie ein ggf. gezahlter (restlicher) Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss. Hierfür spricht auch, dass der Kindesunterhalt

¹¹ Auch das BSG verweist in seiner Entscheidung vom 14. Juni 2018 (B 14 AS 37/17R) auf die „kindergeldrechtliche Unterscheidung zwischen materieller Anspruchsinhaberschaft einerseits und Bezugsberechtigung andererseits, wonach zwar beiden Elternteilen ein Anspruch auf Kindergeld zusteht (§§ 62 Abs. 1 Satz 1 EStG, 1 BKGG), es im Interesse der Verfahrensvereinfachung aber nur einem Berechtigten gezahlt wird (§§ 64 Abs. 1 EStG, 3 Abs. 1 BKGG).

den Barunterhalt des Kindes sichern soll (§ 1612b BGB) und damit beim Kind verbleiben muss; dass das Kind über den Unterhalt aber ebenso am Lebensstandard beider Elternteile (und damit auch am Lebensstandard des ggf. mehr verdienenden Barunterhaltspflichtigen) teilhaben soll. Die (mittelbare) finanzielle Unterstützung des Ex-Partners/der Ex-Partnerin bzw. anderer, nicht unterhaltsberechtigter Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die Konsequenz der Anrechnungsvorschriften des Kindergeldes sein kann, ist hingegen nicht Zweck des Kindesunterhalts.¹²

Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) weist § 1612b BGB seit seiner Neuregelung 2008 familienrechtlich bindend und unabhängig vom Außenverhältnis zwischen Bezugsberechtigten und Familienkasse das Kindergeld dem Kind als dessen eigenes Einkommen zu.¹³ Es findet daher familienrechtlich keine Berücksichtigung als elterliches Einkommen, etwa im Rahmen der Berechnung des Trennungs- oder Geschiedenenunterhalts. Das Bundessozialgericht (BSG) hält diesbezüglich allerdings in ständiger Rechtsprechung daran fest, dass § 1612b BGB als unterhaltsrechtliche Regelung der Anrechnung des Kindergeldes nach § 11 Abs. 1 SGB II nicht entgegenstehe.¹⁴ Solange der Gesetzgeber an der Zuordnungsregelung des § 11 Abs. 1 SGB II festhalte, könne dies im Wege gerichtlicher Auslegung nicht korrigiert werden.¹⁵

Nach Ansicht des Deutschen Vereins sollte die Anrechnung des Kindergeldes im SGB II daher entsprechend abgeändert werden. Da § 82 Abs. 1 SGB XII eine dem § 11 Abs. 1 SGB II im Wesentlichen vergleichbare Regelung zur Anrechnung des Kindergeldes vorsieht, ist auch hier eine entsprechende Änderung vorzunehmen.

Aufteilung der Wohnkosten

Ein weiteres Beispiel für fehlende Konsistenz im bestehenden System sind nach Ansicht des Deutschen Vereins die unterschiedlichen Methoden für die (fiktive) Aufteilung bzw. Zurechnung der Wohnkosten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft/des Haushalts in den verschiedenen Systemen des Sozialrechts einerseits und des Steuerrechts und daran anknüpfend des Unterhaltsrechts andererseits.

Nach Rechtsprechung des BVerfG¹⁶ ist bei dem steuerrechtlichen Existenzminimum der Wohnbedarf nicht nach der Pro-Kopf-Methode, sondern nach dem Mehrbedarf zu berechnen. Dieser Methode folgen somit der Existenzminimumbericht der Bundesregierung und damit auch Steuerrecht und Unterhaltsrecht. Im Bereich des SGB II und des Wohngelds werden die Kosten der Unterkunft (KdU) nach der Pro-Kopf-Methode aufgeteilt. Diese Aufteilung nach Anzahl der Personen unabhängig von Alter und Nutzungsintensität ist in § 11 Abs. 3 WoGG gesetzlich fixiert und durch ständige Rechtsprechung des BSG¹⁷ (zurückgehend auf eine Entscheidung des BVerfG aus 1988¹⁸) bestätigt. Ausnahmen sind in Sonderfällen möglich, bspw. im Falle der mit dem Wegfall von KdU-Leistungen verbundenen

12 Vgl. Ott, N./Schürmann, H./Werding, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012; zur Problematik zudem Anmerkung Schürmann zu BSG vom 14. Juni 2018, FamRZ 2018, 1902 f.

13 BVerfG vom 14. Juli 2011, 1 BvR 932/10.

14 S. zuletzt BSG vom 21. März 2019, B 14 AS 42/17 R.

15 BSG vom 14. Juni 2018, B 14 AS 37/17 R.

16 BVerfG vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93.

17 Vgl. BSG vom 23. Mai 2013 (B 4 AS 67/12 R), vom 27. Februar 2008 (B 14/11b AS 55/06 R), vom 18. Juni 2008 (B 14/11b AS 11/07).

18 BVerfG vom 21. Januar 1988, 5 C 68.85.

Sanktion eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft oder Fälle der Behinderung oder Pflegebedürftigkeit eines Haushaltsmitglieds.

Eine Ausnahme wird ebenso bei der Ermittlung der Anspruchsvoraussetzungen des Kinderzuschlags gemacht. Hier sieht § 6a Abs. 5 Satz 3 BKGG vor, dass die Kosten für Unterkunft und Heizung in dem Verhältnis aufzuteilen sind, das sich aus dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung ergibt, also nach einem prozentualen Anteil der jeweiligen Mitglieder. Bei der hinsichtlich der Ermittlung der Höhe des Gesamtkinderzuschlags notwendigen Vergleichsberechnung findet für die Berechnung des Gesamtbedarfs der Eltern im Sinne des SGB II damit auch in diesen Fällen die Pro-Kopf-Methode keine Anwendung.

Die Anwendung unterschiedlicher Methoden für die (fiktive) Aufteilung bzw. Zurechnung der Wohnkosten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft/des Haushalts führt zu praktischen Problemen insbesondere an der Schnittstelle Kindesunterhalt und Bemessung von Leistungen nach SGB II¹⁹ sowie beim Zusammentreffen von Leistungen der Grundsicherung und BAföG-Leistungen.²⁰

Der Deutsche Verein spricht sich hinsichtlich der Aufteilung der Wohnkosten dafür aus, Lösungen zu finden, mit denen eine Harmonisierung erreicht und die Verwerfungen zwischen den Systemen durch die teils deutlich unterschiedliche Gewichtung bzw. Zuweisung der Unterhaltskosten behoben/vermindert werden können.

3. Weitergehende Reformen/Handlungsbedarfe

Einführung einer Kindergrundsicherung

Die dargestellten einzelnen Schnittstellenprobleme und Handlungsbedarfe zeigen, dass die Neu-/Umstrukturierung des Systems monetärer Leistungen dringend notwendig ist. Die Einführung einer Kindergrundsicherung, wie sie im Koalitionsvertrag verankert und im Rahmen der Interministeriellen Arbeitsgruppe inzwischen angegangen worden ist, stellt dabei eine grundlegende Reform des derzeitigen Systems des Familienlasten- und -leistungsausgleichs dar. Auch der Deutsche Verein sieht in der Einführung einer Kindergrundsicherung eine Möglichkeit, Kinderarmut effektiver zu bekämpfen und Chancengerechtigkeit fördern zu können sowie gleichzeitig das derzeitige System zu vereinfachen, transparenter zu machen und zu entbürokratisieren. Ziel einer solchen Reform ist es, Kinder aus dem Leistungsbezug nach SGB II auszugliedern und ihr Existenzminimum außerhalb des SGB II-Bezugs abzusichern. Ohne sich für ein konkretes Modell auszusprechen, hat der Deutsche Verein Eckpunkte und offene Fragen formuliert, die in der Ausgestaltung dieser neuen Leistung notwendig zu beachten sind²¹ und begleitet den aktuellen Prozess um die Einführung einer Kindergrundsicherung eng. Dabei muss vor allem das vom Deutschen Verein als grundlegend angesehene strukturelle Problem der unterschiedlichen Definitionen des Mindestbedarfs für Kinder gelöst werden. Ein einheitliches, nachvollziehbar und bedarfsgerecht

19 S. hierzu Ott, N./Schürmann, H./Werding, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012, S. 173 f.

20 S. hierzu auch Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360.

21 S. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16_schnittstellen-monetarer-leistungen.pdf (9. Juni 2022).

berechnetes soziokulturelles Existenzminimum für Kinder muss hier Ausgangspunkt für alle Systeme sein. Insoweit ist die im Koalitionsvertrag vorgesehene Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen ein ganz entscheidender Punkt im angekündigten Neustart der Familienförderung.

Sowohl bei der Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern als auch bei der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung muss die Situation von Kindern in Alleinerziehendenhaushalten bzw. in Trennungsfamilien berücksichtigt werden. Die besondere Situation von Kindern mit getrennt lebenden Eltern ist insbesondere bei der Bemessung der Leistung und ggf. Mehr-/Sonderbedarfen sowie an der Schnittstelle zum Unterhaltsrecht zu berücksichtigen. Daran anknüpfend ist auch die Schnittstelle zum UVG zu berücksichtigen. Da das UVG nicht allein der Existenzsicherung des Kindes, für das kein Unterhalt gezahlt wird, dient, sondern hierdurch auch die diesbezügliche Mitverantwortung des anderen Elternteils deutlich sowie höheren Opportunitätskosten von Alleinerziehenden Rechnung getragen wird, sieht der Deutsche Verein eine vorschnelle Aufgabe dieser Leistung im Rahmen einer Kindergrundsicherung als kritisch an.

Reform des Familienrechts

Eine weitere, Alleinerziehende und ihre Kinder im besonderen Maße betreffende Reform wird seit mehreren Jahren im Familienrecht diskutiert und ist nunmehr auch im Koalitionsvertrag vereinbart. Bezüglich einer Reform des Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrechts hat der Deutsche Verein Empfehlungen formuliert und auf bestehende Reformbedarfe hingewiesen.²²

Insbesondere der Unterhalt spielt für die materielle Situation Alleinerziehender und ihrer Kinder eine wichtige Rolle. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in einer Vielzahl der Fälle kein (ausreichender) Unterhalt gezahlt wird. Nicht zuletzt angesichts dieser Lücke zwischen Unterhaltsanspruch und tatsächlichen Unterhaltszahlungen im Bereich des Kindesunterhalts bedarf es nach Ansicht des Deutschen Vereins sowohl im Unterhaltsrecht als auch im Unterhaltsvorschussrecht weiter- und tiefgehenderer Diskussionen, um eine Unterdeckung des Existenzminimums des Kindes zu vermeiden.²³ Dabei ist insbesondere auch nach den Gründen für ausbleibende Unterhaltszahlungen zu schauen. Bei den bisherigen Erkenntnissen sollte nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins neben der fehlenden Leistungsfähigkeit des/der Unterhaltsverpflichteten insbesondere auch in den Blick genommen werden, dass 35 % der betreuenden Elternteile angeben, auf die Geltendmachung von Ansprüchen zu verzichten, um das Verhältnis zum anderen Elternteil nicht zu belasten.²⁴ Die Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen Umgang und Unterhalt stellt daher ein wichtiges Anliegen dar.

Bei der anstehenden Reform des Familienrechts sollten nach Ansicht des Deutschen Vereins – unabhängig vom konkreten Betreuungsmodell – die schwierige

22 Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Reform des Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrechts vom 24. November 2020, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-04-20_reform-sorgerecht.pdf (9. Juni 2022).

23 S. bereits Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts vom 16. Juni 2015, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-11-15-unterhaltsrecht.pdf> (9. Juni 2022).

24 Huber/Neuberger/Franz, 2020.

Situation von Trennungsfamilien zum Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Diskussion gemacht, dabei aber auch weiterhin den besonderen Bedürfnissen Alleinerziehender Rechnung getragen werden.²⁵ Ziel einer Reform konkret des Unterhaltsrechts sollte nach Ansicht des Deutschen Vereins eine möglichst einfache, leicht anzuwendende Regelung sein, die diverse Modelle der Aufteilung von Betreuung und Verantwortung abbildet. Bei der Ausgestaltung des Kindesunterhalts und der weiteren Rahmenbedingungen muss im Blick gehalten werden, dass die Existenz des Kindes in beiden Haushalten abgesichert ist und die Lasten einer Trennung/Scheidung nicht einseitig verteilt werden. Die strukturelle Benachteiligung des bis zur Trennung die Hauptlast der Betreuung der Kinder tragenden Elternteils ist nach Ansicht des Deutschen Vereins zu berücksichtigen.

Inwieweit aktuell die Sätze der Düsseldorfer Tabelle für den Kindesunterhalt grundsätzlich ausreichend bemessen sind, kann durchaus hinterfragt werden. Zum einen hat der Deutsche Verein bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass das sächliche Existenzminimum Bezugspunkt des Mindestunterhalts bereits der ersten Altersstufe sein sollte. Außerdem ist die konkrete Umsetzung dieser Anbindung des Mindestunterhalts an das sächliche Existenzminimum zu kritisieren.²⁶ Zum anderen ist auch an der grundlegenden Bemessung des Existenzminimums, welches dann auf den Kindesunterhalt durchschlägt, deutliche Kritik zu formulieren.²⁷ Schließlich ist auch das Problem der unterschiedlichen Anknüpfung von Mindestbedarf und Selbstbehalt des/der Unterhaltsverpflichteten, welche zu einer unterschiedlichen Berücksichtigung steigender Bedarfe bei Kindern und Unterhaltspflichtigen führt, noch nicht gelöst.²⁸ Konkret bei den Wohnkosten werden aktuell der Wohnbedarf des unterhaltsberechtigten Kindes einerseits und die Wohnkosten des barunterhaltspflichtigen Elternteils andererseits unterschiedlich berücksichtigt. Erstere werden aufgrund der Verknüpfung mit dem Existenzminimum im Rahmen einer Pauschale (aktuell 110,- €²⁹ im Rahmen des Mindestbedarfs in der zweiten Altersgruppe) berücksichtigt. Letztere sind im Rahmen der Bemessung des Selbstbehalts abgebildet und sollen bei Überschreitung des eingestellten Betrages zu einer Erhöhung des Selbstbehaltes führen, sofern sie nicht unangemessen sind. Nach Ansicht des Deutschen Vereins sind hier Lösungen zu diskutieren, die der Berücksichtigung von Wohnkosten beim Bedarf des Kindes und dem Selbstbehalt des barunterhaltspflichtigen Elternteils ein einheitliches Konzept zugrunde legen.

25 Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Reform des Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrechts vom 24. November 2020, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-04-20_reform-sorgerecht.pdf (9. Juni 2022).

26 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts vom 16. Juni 2015, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-11-15-unterhaltsrecht.pdf> (9. Juni 2022).

27 Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16_schnittstellen-monetarer-leistungen.pdf (9. Juni 2022).

28 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts vom 16. Juni 2015, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-11-15-unterhaltsrecht.pdf> (9. Juni 2022).

29 Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2021 und 2022 (13. Existenzminimumbericht), <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2020-09.23-existenzminimumbericht-anl.pdf?blob=publicationFile&v=2> (9. Juni 2022).

Bei der Diskussion, wie unterschiedliche Betreuungsmodelle sachgerecht berücksichtigt werden können, geht es neben der Frage, ab welchem Umfang und wie die Betreuungsanteile zu berücksichtigen sind, insbesondere auch um Fragen der Umgangs-/Trennungsmehrkosten, insbesondere der (erhöhten) Wohnkosten, Fahrtkosten, Kosten für doppelte Anschaffungen usw., die in den Bedarfsätzen der Düsseldorfer Tabelle noch nicht berücksichtigt sind. Bei der Gestaltung des Kindesunterhalts ist deshalb darauf zu achten, dass die Existenzgrundlage des Kindes in beiden Haushalten gesichert ist. Die Auswirkungen insbesondere für den einkommensschwächeren Elternteil sind sorgfältig zu prüfen. Dabei sollte klar sein, dass der Aufenthalt des Kindes in beiden Haushalten die Kosten erhöht und damit eine schlichte Aufteilung der für das Residenzmodell berechneten Bedarfe auf zwei Haushalte den tatsächlichen Bedarfen der Kinder nicht gerecht werden kann.

Notwendiges konsistentes Gesamtkonzept

Letztlich ist auch und – angesichts ihrer eingangs geschilderten Situation – insbesondere im Sinne von Alleinerziehenden ein kohärentes und verlässliches Gesamtangebot infrastruktureller, zeitpolitischer und monetärer Rahmenbedingungen und Unterstützungsleistungen zu fordern und in den Blick zu nehmen. Hier spielen viele Maßnahmen und Ressorts mit hinein. Besonders für Alleinerziehende ist eine flächendeckende, bedarfsgerechte, verlässliche und qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung essenziell. Hier sollte der Bund die Länder auch weiterhin unterstützen, ein solches Angebot zur Verfügung zu stellen und die Mittel für das KiQuTG verbindlich verstetigen.³⁰ Zudem ist aus eingangs genannten Gründen bspw. auch der Bereich der Arbeitsmarktintegration sowie der Förderung von Bildung und beruflicher Weiterbildung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende ein wichtiger Punkt.³¹

Dass die aktuellen Herausforderungen alle vor erhebliche Probleme stellen und auch noch weiter beschäftigen werden, dass hier an vielen Stellen auch Diskussionen um die Finanzen entstehen und notwendig sein werden, ist der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins durchaus bewusst. An der Stelle der Kindergrundsicherung wird allerdings von der Bundesregierung erwartet, dass sie eines der zentralen Projekte dieser Legislaturperiode bleibt und dabei ein besonderes Augenmerk auf die angekündigte Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder und Jugendliche geworfen wird. Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass die Um- bzw. Neugestaltung des gegenwärtigen Systems familienbezogener Leistungen, die notwendig ist, um für Kinder und Jugendliche bestehende Armutsrisiken zurückzudrängen sowie bestehende Inkonsistenzen und

30 S. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen vom 11. September 2013, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2012/dv-33-12-qualitaet-in-kindertageseinrichtungen.pdf> (9. Juni 2022) sowie Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge anlässlich der Anhörung beim Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 27. März 2017 zum Entwurf eines Gesetzes zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (BT-Drucks. 18/11408) vom 20. März 2017 <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-03-17-kitabetreuung.pdf> (9. Juni 2022).

31 S. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Alleinerziehenden vom 11. März 2015, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-23-14-alleinerziehende.pdf> (9. Juni 2022) sowie Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung von Bildung und beruflicher Weiterbildung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 30. April 2020, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-22-19-bildung-berufliche-weiterbildung.pdf> (9. Juni 2022).

auch soziale Disparitäten abzubauen, auch die Bereitstellung finanzieller Mittel erfordert. Bei der Einführung einer Kindergrundsicherung, die einen konsequenten Vorschlag für die Sicherung des kindlichen Existenzminimums darstellt, müssen daher die finanziellen Auswirkungen bei der Ausgestaltung im Blick gehalten und die Gestaltung der Finanzierung intensiv diskutiert werden. Bei dieser Diskussion sollten jedoch nach Ansicht des Deutschen Vereins die mittel- und langfristigen Folgen, die für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen mit einer besseren Absicherung zu erwarten sind, angemessen mit eingestellt werden.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 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, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. 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

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend