



Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV) zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland

1. Einführung

Mit der vom Bundesfinanzministerium und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2009 gemeinsam in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation wurden erstmals zentrale Instrumente der Familienpolitik systematisch evaluiert. In insgesamt elf Modulen wurden die 156 ehe- und familienbezogenen Leistungen einzeln und in ihrem Zusammenwirken sowie hinsichtlich ihrer Effizienz auf fünf unterschiedliche von den Auftraggebern definierten Ziele hin analysiert: Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen, Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern sowie die Erfüllung von Kinderwünschen. Das Ziel der Wahlfreiheit wurde im Nachhinein unter der Leitung des BMFSFJ in der 17. Wahlperiode ergänzt.

Zunächst wurden im Rahmen der Gesamtevaluation die Kenntnis, Inanspruchnahme und Bewertung der Leistungen durch die Beziehenden und in der Bevölkerung umfangreich erfragt. Im Ergebnis wird Familienpolitik als ein Bereich gesehen, indem nicht „gespart“ werden soll, sondern die staatliche Unterstützung besonders für Alleinerziehende, Arbeitslose und Geringverdiener mit Kindern „unbedingt“ noch ausgebaut werden sollte.¹

Das Tableau der Leistungen zeigt folgende Aufteilung der Ausgaben: 125,46 Milliarden Euro werden für familienbezogene Leistungen aufgewendet, darunter fallen familienfördernde Leistungen wie der Förderanteil am Kindergeld oder das Elterngeld, aber auch der steuerliche Familienlastenausgleich und die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in den Sozialversicherungen. Weitere 74,85 Milliarden Euro werden für ehebezogene Leistungen bereit gestellt. Aus Sicht des VAMV bleibt es auch zukünftig unerlässlich, sowohl die familien- als auch die ehebezogenen Leistungen in der Gesamtschau zu erfassen und zu bewerten, denn nur so bleibt der finanzielle Gestaltungsspielraum transparent.

Noch immer wird Ehe mit Familie gleichgesetzt. Leistungen bzw. Entlastungen wie das Ehegattensplitting gehen an der Familienform der Einelternfamilien vorbei, und das obwohl der Anteil der Alleinerziehenden an allen Familien seit Jahrzehnten ansteigt. Derzeit leben in Deutschland 1,6 Millionen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, das sind 20 Prozent aller Familien. Alleinerziehende sind zu 90 Prozent Frauen, die überwiegende Mehrheit von ihnen wird durch Trennung oder Scheidung alleinerziehend (80 Prozent).²

Auffällig ist, dass die Lebensverlaufsperspektive in den einzelnen Modulen der Gesamtevaluation weitestgehend fehlt. Die Inkonsistenzen zwischen familienpolitischen Leistungen, die

¹ 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.

² BMFSFJ (2012): Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituation und Lebenswirklichkeiten von Müttern und Kindern, Monitor Familienforschung, Ausgabe 28, Berlin, S. 6.

einen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit für Mütter während einer Partnerschaft nahelegen (Ehegattensplitting, beitragsfreie Ehegattenmitversicherung in der Krankenkasse) und dem Unterhaltsrecht, welches auf volle Erwerbstätigkeit der Mütter mit Kindern über drei Jahre setzt, werden kaum deutlich. Diese Widersprüchlichkeiten gehen jedoch zu Lasten von Alleinerziehenden und ihren Kindern und sind ein Grund für das hohe Armutsrisiko von Ein- elternfamilien.

Trotz ihrer zentralen Bedeutung für die lebenslange eigenständige Existenzsicherung von Müttern als auch für die wirtschaftliche Stabilität von Familien möchte der VAMV betonen, dass der Erfolg von Familienpolitik sich nicht vorrangig an der Müttererwerbsquote misst. Zuweilen entsteht dieser Eindruck in der Gesamtevaluation. Alle Eltern und Kinder brauchen auch gemeinsame Zeit, um Familie zu erleben.

Aus der Sicht des VAMV sind die Verhinderung von Familienarmut und insbesondere Armut von Kindern, das Erreichen aller Familienformen sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern über den Lebensverlauf hinweg die entscheidenden Maßstäbe für eine wirksame und erfolgreiche Familienpolitik. Vor diesem Hintergrund analysiert und bewertet der VAMV die Ergebnisse der Gesamtevaluation.

Die Gesamtschau der Evaluationsstudien lässt eine Maßnahme herausstechen, weil diese allen Zielen gerecht wird. Dem Urteil der Wissenschaftler/innen nach ist das die öffentliche Finanzierung der Kinderbetreuung. In sie sollte weiter investiert werden. Dem Kindergeld werden dagegen schwache Effekte in Bezug auf die analysierten Ziele attestiert, weshalb die Wissenschaftler/innen von einer Erhöhung dieser Leistung abraten. Stattdessen plädieren sie dafür, die vorhandenen Mittel gezielt für arme Familien und dabei insbesondere für Alleinerziehende einzusetzen.

2. Zentrale Leistungen für Familien

2.1 Kinderfreibeträge und Kindergeld

Kindergeld und Kinderfreibeträge werden in der Gesamtevaluation größtenteils positiv bewertet, da sie als steuerliche Leistungen zur Armutsvermeidung beitragen und für einen Lastenausgleich zwischen Eltern und Kinderlosen sorgen. Die Gesamtevaluation kommt dennoch zu dem Schluss, dass eine Kindergelderhöhung nicht zielführend wäre, da diese kaum nennenswerte Effekte auf die familienpolitischen Ziele wie Vereinbarkeit, Nachteilsausgleich oder wirtschaftliche Stabilität für Familien mit geringem Einkommen hätte. Die Wissenschaftler/innen schlagen alternativ vor, die dafür möglicherweise vorgesehenen Mittel in die Infrastruktur für Familien oder gezielt für bestimmte Familientypen wie Alleinerziehende einzusetzen.³

Was die Gesamtevaluation nicht problematisiert und sieht ist, dass Kindergeld und Kinderfreibeträge zu einem Dreiklassensystem führen: Kinder von relativ gut verdienenden Eltern werden über die Freibeträge für Kinder gefördert. Diese Kinder sind dem Staat bis zu 277 Euro monatlich⁴ wert. Kinder, deren Eltern unabhängig von Sozialleistungen leben aber nicht von den Freibeträgen profitieren, erhalten das Kindergeld derzeit in Höhe von 184 Euro für das erste und zweite Kind. Für Kinder, deren Eltern zum Beispiel SGB II-Leistungen beziehen, zahlt der Staat zwar ebenfalls das Kindergeld, es wird jedoch auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet. Durch die Anrechnung des Kindergeldes erfüllt es faktisch die

³ vgl. Prognos AG 2014: S. 394.

⁴ Becker, Irene (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, Berlin, S. 9.

verfassungsrechtlich gebotene Grundsicherung und stellt keine familienpolitische Förderleistung mehr dar, entgegen der gesetzlichen Bestimmung in § 31 Satz 3 EStG. Darüber hinaus wird das Kindergeld in unzulässiger Weise zweckentfremdet, wenn es im SGB II auf den Bedarf des alleinerziehenden Elternteils angerechnet wird, was der Fall ist, wenn das Kind Unterhalt erhält. In diesen Fällen dient das Kindergeld der Existenzsicherung des Elternteils. Für diese Gruppe der armen Familien bewirkt das Kindergeld keinerlei Einkommensverbesserung und trägt also nicht zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität bei.

Das Kindergeld verfehlt deswegen das für den VAMV wichtigste familienpolitische Ziel der Verhinderung von Kinderarmut. Einelternfamilien sind in dieser Gruppe überproportional häufig vertreten. Und zwar nicht, weil sie nicht erwerbstätig sind oder sein wollen, sondern weil sie entweder keinen bedarfsgerechten Betreuungsplatz finden und/oder weil das Gehalt zu niedrig ist. Eine Erhöhung des Kindergeldes ginge an diesen armen Kindern vorbei.

Der VAMV regt an, über die Schnittstellen von familienpolitischen und sozialpolitischen Leistungen in Richtung Anrechnungsfreiheit nachzudenken. Langfristig fordert der VAMV alternativ die Einführung einer Kindergrundsicherung, in der alle kindbezogenen Leistungen gebündelt werden und die an alle Kinder unabhängig von der Lebensform der Eltern ausbezahlt wird.

2.2 Ehegattensplittung und beitragsfreie Ehegattenmitversicherung

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 erreicht. Einige ehe- und familienbezogene Leistungen entfalten über den Lebensverlauf messbare und nachhaltig spürbare Verhaltenswirkungen, stellt die Gesamtevaluation fest. Die stärkste Wirkung haben das Ehegattensplittung und beitragsfreie Ehegattenmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung.⁵ 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. Eine ungleiche Erwerbsbeteiligung zwischen den Partnern wird gegebenenfalls zugunsten kurzfristiger positiver Einkommenseffekte verfestigt, wie die Gesamtevaluation schlussfolgert.⁶

„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. Im Hinblick auf das Vereinbarkeitsziel sind diese Leistungen demnach in einer dynamischen Perspektive noch ungünstiger zu bewerten als bei einer kurzfristigen Betrachtungsweise.“⁷

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 dann nicht gelebt, wie auch die Analyse der Zeitverwendung (Arbeitszeit, Hausarbeit, und Kinderbetreuung) im Rahmen der

⁵ 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.

⁶ vgl. Prognos AG 2014: S. 391.

⁷ vgl. ZEW 2013a: S. viii

Gesamtevaluation zeigte: Männer leisten in Paarhaushalten im Durchschnitt zwar einen wichtigen Beitrag, doch „gleichwohl ist die Arbeitsteilung noch weit von einer Parität entfernt.“⁸

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. Desweiteren sorgt das Ehegattensplitting nicht für einen Nachteilsausgleich, denn je höher die Einkommen, desto höher ist der Entlastungseffekt. Eine Individualbesteuerung mit Übertragung des Grundfreibetrages ist aus Sicht des VAMV die bessere Variante der Besteuerung.

Eine partnerschaftliche Teilung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit wirkt sich auch im Falle einer Trennung oder Scheidung positiv auf die Verteilung der Pflichten aus. 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.

Nach einer Scheidung entfällt auch die Möglichkeit der beitragsfreien Ehegattenmitversicherung. Alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten tragen zur Gegenfinanzierung der höheren Beitragssätze mit, ohne von der Mitversicherung zu profitieren. Sprich eine alleinerziehende Mutter finanziert mit ihren Beiträgen die beitragsfreie Mitversicherung verheirateter und nicht sozialversicherungspflichtig tätiger Mütter mit. Die Evaluation schlussfolgert eindeutig, dass die beitragsfreie Ehegattenmitversicherung bei Reformüberlegungen zu hinterfragen ist, zumal sie verfassungsrechtlich kaum vorgegeben sei.⁹

Zwar ist die neu eingeführte Leistung des Betreuungsgelds nicht Bestandteil der Gesamtevaluation gewesen, dennoch prognostizierten die Wissenschaftler/-innen anhand vorliegender Daten zu den simulierten Effekten einer Kindergelderhöhung, dass Mütter dadurch ihre Arbeitsstunden reduzieren würden, wodurch diese Frauen langfristige Erwerbseinkommenseinbußen in Kauf nehmen werden müssen.¹⁰ Das Betreuungsgeld gehört aus Sicht des VAMV abgeschafft und in die Mottenkiste.

2.3 Kinderbetreuung

Die Gesamtevaluation stellt der Kinderbetreuung das beste Zeugnis hinsichtlich der Erreichung der familienpolitischen Ziele aus.¹¹ Das betrifft sowohl ihre hohe Wirksamkeit als auch ihre Effizienz. Ihre gute Kosten-Nutzen-Bilanz beruht einerseits auf der hohen Refinanzierungsquote aufgrund der unmittelbar eintretenden Steigerung der Erwerbstätigkeit der Eltern und andererseits auf der Förderung des Wohlergehens der Kinder.¹² In Bezug auf Alleinerziehende betont die Gesamtevaluation mehrfach, dass diese ihr Arbeitsangebot deutlich erhöhen würden, wenn ihnen eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung zur Verfügung stünde.

⁸ vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) (2013b): Gutachten für die Prognos AG, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Endbericht, S. x.

⁹ vgl. ZEW 2013b: S. 283

¹⁰ vgl. Ifo Institut (2013): Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele, Vorabdruck aus ifo Schnelldienst Nr. 9, München, S. 11.

¹¹ vgl. Bonin et al (2013): Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 40, S. 3 -13.

¹² vgl. Prognos AG 2014: S. 394.

Eine gute Kinderbetreuung unterstützt die Erfüllung von Erwerbswünschen, stabilisiert damit das Einkommen der Familie, erleichtert die Realisierung von Kinderwünschen und verbessert bei sehr guter Qualität die frühe Förderung von Kindern. Investitionen in Kinderbetreuung sind also Investitionen gegen Armut und auch gegen die Auswirkungen von Armut.

Der VAMV schließt sich daher der Empfehlung der beteiligten Wissenschaftler/innen an: der Staat sollte in die Quantität und insbesondere in die Qualität der Kindertagesbetreuung investieren sowie die Betreuung von Schulkindern weiter ausbauen. Die dafür notwendigen Mittel könnten laut den Wissenschaftler/innen von anderen Leistungen wie zum Beispiel der beitragsfreien Mitversicherung oder dem Ehegattensplitting umgeschichtet werden, da sie den formulierten Zielen der familienpolitischen Leistungen entgegenstehen.¹³ Aus Sicht des VAMV muss das Ziel in Bezug auf die Ausweitung der Angebote öffentlich bereitgestellter Kinderbetreuung darüber hinaus die Gebührenfreiheit sein. Eltern und insbesondere Alleinerziehende würden ihre Inanspruchnahme von Kinderbetreuung in diesem Fall ausweiten, wie die Akzeptanzanalyse II im Rahmen der Gesamtevaluation aufzeigt.¹⁴

Alleinerziehende sind auf ein qualitativ hochwertiges ganztägiges Betreuungsangebot mitunter auch zu Randzeiten oder am Wochenende angewiesen. Sie haben keine Wahlfreiheit: Um bis in das Alter jenseits von Armut leben zu können, müssen sie existenzsichernd erwerbstätig sein und das setzt wiederum eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung voraus. Kinderbetreuung verhindert Armut in Einelternfamilien.¹⁵

3. Alleinerziehende im System der ehe- und familienbezogenen Leistungen – wichtige Ergebnisse der Gesamtevaluation

Insgesamt bestätigt die Gesamtevaluation den bekannten Befund, dass Alleinerziehende bei der sozialen und kulturellen Teilhabe sowie finanziell bedingter Deprivation (materielle Unterversorgung) gegenüber Paarfamilien benachteiligt sind. Sie haben mit 43 Prozent das größte Armutsrisiko aller Familienformen. Entscheidend ist hierbei folgendes Ergebnis: „Die Untersuchung der Wirkung ausgewählter familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen auf die soziale Teilhabe von Familien hat auf einen geringen Einfluss derselben hingewiesen.“¹⁶ Der Befund aus der Gesamtevaluation, dass Alleinerziehende im Vergleich zu allen anderen Gruppen von Elternpaaren am wenigsten dazu in der Lage sind, in ihre private Altersvorsorge zu investieren, ist ein weiteres Indiz dafür, dass (ehemals) Alleinerziehende auch zukünftig in einer finanziell schwierigen Situation sein werden.¹⁷

Nach einer Scheidung ist ein abrupter Rückgang der empfangenen familienpolitischen Leistungen bei Einelternfamilien zu verzeichnen. Bei denjenigen, die alleinerziehend bleiben, gewinnt der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende an Wert, der den Einkommensrückgang durch die Trennung aber nicht kompensieren kann. Die monetären Leistungen des kindbezogenen Anteils am Wohngeld und der Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende haben in den Lebensphasen, in denen sie in Anspruch genommen werden, eine

¹³ Ebda.

¹⁴ vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2013): Akzeptanzanalyse II. Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für die Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Familien. Abschlussbericht, S. 49-182.

¹⁵ vgl. u.a. BMFSFJ (2012): Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Ganztagsbetreuung von Kindern von Alleinerziehenden. Berlin.

¹⁶ ZEW 2013b: S. x

¹⁷ vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2013: S. 352-355.

substanzielle finanzielle Bedeutung. Vor allem der Unterhaltsvorschuss begleitet die Alleinerziehenden aber nur über einen vergleichsweise kurzen Zeitraum.¹⁸

3.1 Steuerklasse II - Entlastungsbetrag nach §24b EStG

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende kann, so die Gesamtevaluation, zur wirtschaftlichen Stabilität und zu einem Nachteilsausgleich zwischen Alleinerziehenden und Paarfamilien beitragen. In seiner jetzigen Höhe ist er aus Sicht des VAMV allerdings viel zu niedrig. Seit 2004 stagniert er bei 1.308 Euro. Mit seiner aktuellen Höhe vermag der Entlastungsbetrag laut der Gesamtevaluation kaum, etwas gegen die hohe Armutsrisikoquote von Alleinerziehenden zu bewirken. Gerade mal um etwa 18.000 ist die Anzahl der Alleinerziehendenhaushalte im SGB II-Bezug durch den Entlastungsbetrag niedriger, als sie ohne die steuerliche Entlastung wäre.¹⁹ Dennoch entfaltet der Entlastungsbetrag bereits in seiner niedrigen Ausgestaltung messbare positive Auswirkung auf die Erreichung der familienpolitischen Ziele und insbesondere einen nicht unerheblichen Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden, wie die Gesamtevaluation auf Grundlage der Daten des Sozioökonomischen Panels berechnet hat. Der armutsvermeidende Effekt würde mit einer Erhöhung deutlich steigen.

Alleinerziehende zahlen im laufenden Jahr weniger Steuern, denn der Entlastungsbetrag ist in den Tarif der Steuerklasse II bereits eingearbeitet. Die tatsächliche Entlastung bewegt sich zwischen 324 und 564 Euro pro Jahr. Alleinerziehende mit wenigen und älteren Kindern ziehen einen größeren Vorteil aus dem Entlastungsbetrag, denn mit dem Alter der Kinder steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Alleinerziehende sozialversicherungspflichtig in Vollzeit arbeitet und damit ein höheres zu versteuerndes Einkommen erzielt. Der Vergleich zu Ehepaaren zeigt allerdings: deren Entlastung durch das Ehegattensplitting liegt bei bis zu 15.000 Euro im Jahr.

Dabei hatte 1958 der Gesetzgeber die steuerliche Entlastung von Alleinerziehenden als Gegenstück zum Ehegattensplitting eingeführt und vergleichbar ausgestaltet. Denn Alleinstehende mit Kindern sind regelmäßig zu erhöhten Aufwendungen für Wohnung und Haushalt gezwungen, da sie im Gegensatz zu Ehepaaren keine Synergieeffekte durch eine gemeinsame Haushaltsführung haben, argumentierte der Gesetzgeber. Ehe und Familie stehen laut Art. 6 Abs. 1 GG unter dem Schutz des Grundgesetzes. Die Verfassung sieht eine Benachteiligung von Einelternfamilien nicht vor. Der Entlastungsbetrag steht fest auf den Grundlagen des Grundgesetzes, insbesondere des Gleichheitsgebots, bescheinigte das Bundesverfassungsgericht 2009: Die „regelmäßig vorliegende besondere zeitliche und psychosoziale Belastung sowie das erhöhte Armutsrisiko dieser Bevölkerungsgruppe [...] sind Gründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können“.²⁰ Bezüglich der Höhe des Entlastungsbetrags räumt das Gericht dem Gesetzgeber explizit weitgehende Gestaltungsfreiheit ein.²¹

Der VAMV fordert, solange es das Ehegattensplitting gibt, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende an den Grundfreibetrag zu koppeln und regelmäßig anzupassen. Langfristig fordert der VAMV die Umgestaltung des bestehenden Steuersystems in eine Individualbesteuerung und die Förderung von Kindern durch eine Kindergrundsicherung.

¹⁸ vgl. ZEW 2013b: S. V

¹⁹ vgl. ZEW 2013b: S. 87

²⁰ vgl. BVerfG Urteil vom 22. Mai 2009 – 2 BvR 310/07 – RNr. 39

²¹ vgl. Loschelder, Friedrich (2010): § 9c Kinderbetreuungskosten. In: Dreseck, W. (Hrsg.): Einkommensteuergesetz, München, S. 853-860, Rn3.

3.2 Elterngeld für Alleinerziehende

Das Elterngeld funktioniere laut Gesamtevaluation sehr gut: einerseits werde Eltern und insbesondere auch Vätern damit ermöglicht, die Zeit nach der Geburt ihres Kindes ohne größere Einkommenseinbußen mit ihm zu verbringen. Andererseits werde der Wiedereinstieg von Müttern unterstützt. Egalitäre Arrangements in Partnerschaften werden honoriert. Der VAMV unterstützt die Empfehlung der Gesamtevaluation, die partnerschaftlichen Elemente des Elterngeldes auszubauen und wünscht sich eine obligatorische paritätische Aufteilung des Elterngeldbezugs. Die Neuregelungen des ElterngeldPlus, welche die Partnerschaftlichkeit von Eltern fördern sowie Alleinerziehenden den Zugang zu den Partnerelementen unabhängig vom Sorgerecht eröffnen, sind insofern zu begrüßen.

Seit 2011 wird das Elterngeld auf SGB II-Leistungen angerechnet und verhindert in diesem Bereich nicht Familienarmut. Daran ändert auch die Einführung des ElterngeldPlus leider nichts. Der VAMV sieht das sehr kritisch, denn damit wird die Erziehungsleistung dieser Alleinerziehenden nicht anerkannt.

3.3 Unterhaltsvorschuss

Der Unterhaltsvorschuss (UV) in Höhe des gesetzlichen Mindestunterhalts kann als Ausfall- oder Ersatzleistung für nicht gezahlten Kindesunterhalt das Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden stabilisieren. Anspruch darauf hat ein Kind für bis zu 72 Monate solange es unter 12 Jahre alt ist. In der Bevölkerung ist der UV so gut wie unbekannt.

„Gemessen an den staatlichen Ausgaben zählt der Unterhaltsvorschuss [...] zu den kleineren [...] ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen. Das ist jedoch vor allem dem relativ kleinen Kreis der Anspruchsberechtigten geschuldet.“²² Im Budget derjenigen, die den UV erhalten, spielt dieser eine wichtige Rolle. 67 Prozent der Beziehungs-Haushalte berichten, dass das Auslaufen des Unterhaltsvorschlusses zu finanziellen Problemen geführt habe.²³

Als vorrangige Sozialleistung wird der UV auf SGB II-Leistungen (insbesondere auf das Sozialgeld für Kinder) angerechnet. Kinder, deren unterhaltspflichtiger Elternteil nicht zahlen kann oder trotz Leistungsfähigkeit nicht will obwohl er leistungsfähig ist und deren betreuender Elternteil zu wenig Einkommen erzielt, um unabhängig von Sozialleistungen zu sein, leben in Armut. Der Unterhaltsvorschuss wirkt nicht dagegen. In der Nettobetrachtung, also unter Berücksichtigung der Interaktion zwischen den Maßnahmen und Leistungen, so die Gesamtevaluation, wird deutlich, dass der UV vor allem erwerbstätige Alleinerziehende stärkt, die sich bereits außerhalb von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II befinden. In diesen Fällen ist die armutsvermeidende Wirkung beträchtlich (ca. 31.000 Haushalte).²⁴ Wird mit dem Bezug von UV das sogenannte Aufstocken mit SGB II Leistungen verhindert, wird aus Sicht der Alleinerziehenden auch der als Stigmatisierung empfundene „Hartz IV“-Bezug vermieden. Der VAMV fordert, dass UV im SGB II-Bezug nicht länger angerechnet wird.

Für den VAMV ist der UV eine Leistung, die nicht nur das Einkommen in Einelternfamilien steigert, sondern auch eine Leistung des Staates, die anerkennt, dass Alleinerziehende nicht allein den fehlenden finanziellen Beitrag des zweiten Elternteils kompensieren müssen, sondern die Gesellschaft ihnen beisteht. Alleinerziehende betonen immer wieder diesen Aspekt. An der Ausgestaltung kritisiert der VAMV nachdrücklich, dessen Begrenzung auf 72

²² ZEW 2013b: S. 92

²³ vgl. ZEW 2013b: S. 93

²⁴ vgl. ebd.: S. 97

Monate Bezugszeit, die Altersgrenze von zwölf Jahren sowie die vollständige Anrechnung des Kindergeldes.²⁵ Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungunterhalt, woraus der Grundsatz gleicher Teilhabe beider Eltern am Kindergeld folgt. Eine Anhebung der Altersgrenze bis zum Abschluss der ersten Berufsausbildung, der unbegrenzte Bezugszeitraum sowie die hälftige Anrechnung des Kindergeldes analog zum Unterhaltsrecht sind ebenso überfällig.

3.4 Wohngeld

Mit seinem kindbezogenen Anteil kann das Wohngeld unter Umständen bei geringverdienenden Alleinerziehenden zu einem Einkommenszuwachs führen, der den stigmatisierenden Bezug von SGB II-Leistungen verhindert. Darüber hinaus stellte die Gesamtevaluation fest, dass alleinerziehende Frauen mit Wohngeldbezug etwas häufiger sozialversicherungspflichtig erwerbstätig sind und somit deren Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch das Wohngeld gefördert wird.

3.5 Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag ist 2005 zusammen mit dem Arbeitslosengeld II eingeführt worden, um den besonderen Armutrisiken von Familien mit Kindern entgegen zu wirken. Kindergeldberechtigte Haushalte können bis zu 140 Euro pro Kind Kinderzuschlag beziehen. Eltern, die mit ihrem Einkommen zwar ihren eigenen Bedarf, nicht jedoch den Bedarf ihrer Kinder decken können, haben darauf Anspruch. Erreicht werden soll damit, dass weniger Haushalte hilfebedürftig werden und deswegen Grundsicherungsleistungen beantragen müssen.

Der Kinderzuschlag geht an Alleinerziehenden so gut wie gänzlich vorbei, da sowohl Kindesunterhalt als auch Unterhaltsvorschuss angerechnet wird.²⁶ Aus einer vom BMFSFJ veröffentlichten Studie wird die Anzahl der alleinerziehenden Kinderzuschlagsbezieher mit lediglich 14 Prozent angegeben.²⁷ Alleinerziehende sind damit eher auf Sozialleistungen angewiesen und dem damit verbundenen Stigma ausgesetzt. Ein Ausbau und die Erhöhung des Kinderzuschlags ohne eine Veränderung der Anrechnungsmodalitäten würden deshalb nicht das Ziel erreichen, Armut in Einelternfamilien zu senken.

Die Hälfte der in Armut lebenden Kinder leben bei Alleinerziehenden. Gerade dort kann der Kinderzuschlag nicht ankommen. Der VAMV warnt ausdrücklich davor, die armutsvermeidende Wirkung des Kinderzuschlags bzw. seiner Erhöhung zu überschätzen.

3.6 Mehrbedarf für Alleinerziehende im SGB II

Alleinerziehende haben Anspruch auf einen Mehrbedarfzuschlag in der Grundsicherung, der sich nach Alter und Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder richtet. Dieser wird zuerkannt, wenn keine weitere Person im Haushalt lebt, die zur Erziehung und Pflege herangezogen werden kann. Ein Mehrbedarf von 36 Prozent der Regelleistung (derzeit 141 Euro) wird zum Beispiel ausgezahlt, wenn eine Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren oder zwei oder drei Kindern unter sechzehn Jahren zusammenlebt.

Der Gesetzgeber führte den Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende im Bundessozialhilfegesetz ferner ein, um ihren spezifischen und typischen Mehraufwendungen für ihre soziale Teilhabe Rechnung zu tragen.

²⁵ Der Höhe des Unterhaltsvorschuss errechnet sich aus Mindestunterhalt minus Kindergeld.

²⁶ Prognos AG (2014): S. 386.

²⁷ vgl. BMFSFJ (2013): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, Monitor Familienforschung Ausgabe 30, S. 12.

Alleinerziehende sind sehr häufig unfreiwillig in der Situation, ALG II statt eigenem Einkommen beziehen zu müssen. Im Mehrbedarfszuschlag materialisiert sich für Alleinerziehende das Verständnis und die Anerkennung seitens der Öffentlichen Hand für ihre herausfordernde Lebenssituation.

3.7 Familienbezogene Leistungen für Alleinerziehende im System der sozialen Existenzsicherung – Schnittstellen zum SGB II

Wie in den Abschnitten zum Kindergeld, Elterngeld und Unterhaltsvorschuss dargestellt, entfalten viele familienpolitischen Leistungen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips im Sozialrecht keinerlei Wirkung bei der Verringerung von Armutsrisiken bei Alleinerziehenden und ihren Kindern. Einelternfamilien mit Bezug von SGB II-Leistungen erhalten faktisch keine Familienförderung. An den Schnittstellen des familienpolitischen Systems mit dem daneben stehenden allgemeinen System des Sozialrechts, so die Gesamtevaluation, herrsche wenig Transparenz für die Betroffenen.²⁸ Elterngeld, Kindergeld und Unterhaltsvorschuss – keine dieser familienpolitischen Leistungen trägt zur Armutsvermeidung bei Einelternfamilien bei, die Grundsicherungsleistungen beziehen. Der VAMV regt an, kurzfristig die vollständige Anrechnung dieser Leistungen auf die SGB II-Leistungen abzuschaffen und langfristig einen Systemwechsel in Richtung Kindergrundsicherung einzuleiten.

4. Fazit: Schlussfolgerungen und Forderungen des VAMV

Der VAMV fordert die Politik auf, Konsequenzen aus der wissenschaftlichen Bewertung der ehe- und familienbezogenen Leistungen zu ziehen und nicht hinter ideologischen Scheuklappen zu verharren. Dem Fazit und der Empfehlung der Wissenschaftler/innen, vorrangig in den Ausbau und die Qualitätssteigerung von Kinderbetreuung/Hort/Ganztagschulen zu investieren, anstatt das Kindergeld für alle um wenige Euro zu erhöhen, schließt der VAMV sich an.

Familienpolitische Leistungen gezielt für Alleinerziehende einzusetzen, wie es die an der Gesamtevaluation beteiligten Wissenschaftler/innen in ihrem zusammenfassenden Endbericht vorschlagen, kann der VAMV nur unterstützen. Der VAMV hält dieses Vorgehen wegen des weit überdurchschnittlichen Armutsrisikos von Alleinerziehenden und ihren Kindern für sachlogisch begründet und notwendig. Der VAMV weist darauf hin, dass eine Erhöhung des Kinderzuschlags für die Kinder von Alleinerziehenden ohne Veränderung der Anrechnungsmodalitäten bei Unterhalt und Unterhaltsvorschuss allerdings kaum eine armutsvermeidende Wirkung erzielen würde. Wirkungsvoller wären kurzfristig ein Ausbau des Unterhaltsvorschuss und eine deutliche höhere Ausgestaltung der Steuerklasse II.

Die Gesamtevaluation zeigt, dass die ehe- und familienbezogenen Leistungen im Allgemeinen Alleinerziehenden erstens keine ausreichende armutsvermeidende Wirkung erzielen, zweitens Eltern mit Trauschein bevorzugen und drittens, sofern sie Alleinerziehende adressieren, vorrangig diejenigen unterstützen, die von Sozialleistungen unabhängig leben. Das familienpolitische Ziel der Armutsvermeidung wird nicht erreicht. Aber auch oberhalb der Armutsgrenzen zeigen sich Gerechtigkeitslücken, wie die Besteuerung nach Familienform und Einkommen klar belegt.

Die langfristige Förderung von Partnerschaftlichkeit in der Familie und die Unterstützung der Väterbeteiligung an Familienaufgaben sind nach Auffassung des VAMV ebenfalls zu unterstützen. Es ist bekannt, dass die existenziellen Schwierigkeiten, die Alleinerziehende nach

²⁸ vgl. ZEW 2013b: S. xii

einer Trennung und Scheidung sehr häufig haben, aus der zuvor gelebten Arbeitsteilung mit dem Partner resultieren. Eine verantwortungsvolle gemeinsame Elternschaft nach einer Trennung oder Scheidung würde aus Sicht des VAMV durch eine gemeinsam aktiv gelebte Elternschaft während der Partnerschaft gefördert. Müttern würde die Umsetzung ihrer Erwerbsarbeitswünsche besser gelingen und Vätern eine zufrieden stellende Vaterschaft nach Trennung oder Scheidung. Das Elterngeld und das Steuerrecht sind Bereiche, in denen verstärkt Anreize für egalitäre Arrangements in (Ehe)Partnerschaften gesetzt werden sollten.

Nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Befunde des Ersten Gleichstellungsberichts setzt sich der VAMV für eine Familien- und Arbeitsmarktpolitik ein, die sich das Leitbild der individuellen Existenzsicherung von Erwachsenen mit Fürsorgepflichten über den gesamten Lebensverlauf hinweg auf die Fahnen schreibt. Dafür müssen die Inkonsistenzen und Widersprüche im System der ehe- und familienpolitischen Leistungen, dem Sozial- und Unterhaltsrecht zu Lasten von alleinerziehenden Frauen beseitigt werden.

Der Gesetzgeber hat bei der Veröffentlichung des Endberichts zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland auf eigene politische Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen verzichtet. Für eine wissenschaftsbasierte Familienpolitik sollten aus Sicht des VAMV die Ergebnisse der Gesamtevaluation als Grundlage für die nächsten Schritte und Maßnahmen des Gesetzgebers dienen. Jedenfalls bieten die Ergebnisse gute Kriterien für die Bewertung zukünftiger Neuregelungen.

Der VAMV plädiert langfristig für einen Systemwechsel, weg vom Steuerrecht und von der Lebensform der Eltern, hin zu einem kindbezogenen Leistungssystem mit einer Kindergrundsicherung in Höhe des kindlichen Existenzminimums als echte Alternative. Damit dem Staat jedes Kind gleich viel wert ist.

*Berlin, 20.11.2014
Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e.V.*

*Ansprechpartnerin:
Antje Asmus*

www.vamv.de